

¿Estamos alcanzando las metas del ODS 1 «Fin de la pobreza»?

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DEL ÁGUILA

Interventor y auditor del Estado
Inspector de Hacienda del Estado
Tribunal de Cuentas

RESUMEN

Las dos estrategias principales existentes en nuestro país para la lucha contra la pobreza: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y la Estrategia de Desarrollo Sostenible, adolecen de los mismos defectos principales: metas con frecuencia ambiguas y no siempre enlazadas con las definidas por Naciones Unidas para el ODS 1 y falta de coordinación con las estrategias que con el mismo objetivo desarrollan las CCAA y EELL.

Problemas similares se reproducen en la medida más potente de lucha contra la pobreza: el Ingreso Mínimo Vital.

Por otra parte, ningún informe ministerial analiza los datos estadísticos existentes sobre el ODS 1, evalúa el progreso hacia sus metas o apunta las medidas que deben tomarse para corregir potenciales desviaciones, por lo que para conocer la situación respecto a las metas del ODS 1 hay que acudir directamente a los indicadores desarrollados por el INE.

Para las metas no cuantificadas del ODS 1, los indicadores señalan una evolución positiva para casi todos ellos, aunque sin poder precisar si la mejora es suficiente. Sin embargo, para las metas cuantificadas la situación es la contraria: tras ocho años, el avance logrado según la generalidad de los indicadores es muy escaso, lo que pone en peligro el logro de estas metas en 2030.

Las medidas para revertir esta tendencia deben pasar por la ampliación de la cobertura del Ingreso Mínimo Vital, reduciendo significativamente el porcentaje de *non take-up*, sin dejar de prestar atención al impacto que sobre los niveles de pobreza tienen los elevados flujos migratorios positivos que está teniendo nuestro país.

PALABRAS CLAVE

ODS1 Pobreza Metas Riesgos Medidas

ABSTRACT

The two main anti-poverty strategies that exist in our country: the Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social and the Estrategia de Desarrollo Sostenible, suffer from the same main deficiencies: objectives that are often ambiguous and not always linked to those defined by UN for SDG 1, and a lack of coordination with the strategies developed by the Autonomous Regions and local governments with the same objective.

Similar problems are reproduced in the most powerful anti-poverty measure: the minimum living income.

On the other hand, there is no ministerial report that analyses the existing statistical data on SDG 1, evaluates the progress made towards its goals or points out the measures to be taken to correct possible deviations. Therefore, in order to know the situation regarding the goals of SDG 1, it is necessary to go directly to the indicators developed by the National Statistical Office.

For the non-quantified goals of SDG 1, the indicators show a positive evolution for almost all of them, although it is not clear whether the improvement is sufficient. However, for the quantified goals, the situation is the opposite: after eight years, the progress achieved according to most of the indicators is very low, putting the achievement of these targets in 2030 at risk.

Measures to reverse this trend must include extending the coverage of the minimum subsistence income and significantly reducing the non-take-up rate, while also taking into account the impact on poverty levels of the high positive migratory flows that our country is experiencing.

KEYWORDS

SDG1 Poverty Goals Risks Measures

1. Introducción

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad el 25 de septiembre de 2015, la Resolución A/RES/70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta Agenda recoge 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), y entre ellos, el ODS 1 «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», o más abreviadamente, «Fin de la pobreza», en el que se centra este artículo.

El ODS 1 tiene 5 metas temáticas y dos metas instrumentales, según puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1
METAS DEL ODS 1

-
- 1.1.** De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema¹.
-
- 1.2.** De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
-
- 1.3.** Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.
-
- 1.4.** De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.
-
- 1.5.** De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.
-
- Y, como metas instrumentales:
- 1.a.** Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.
- 1.b.** Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
-

Fuente: Resolución A/RES/70/1 de Naciones Unidas.

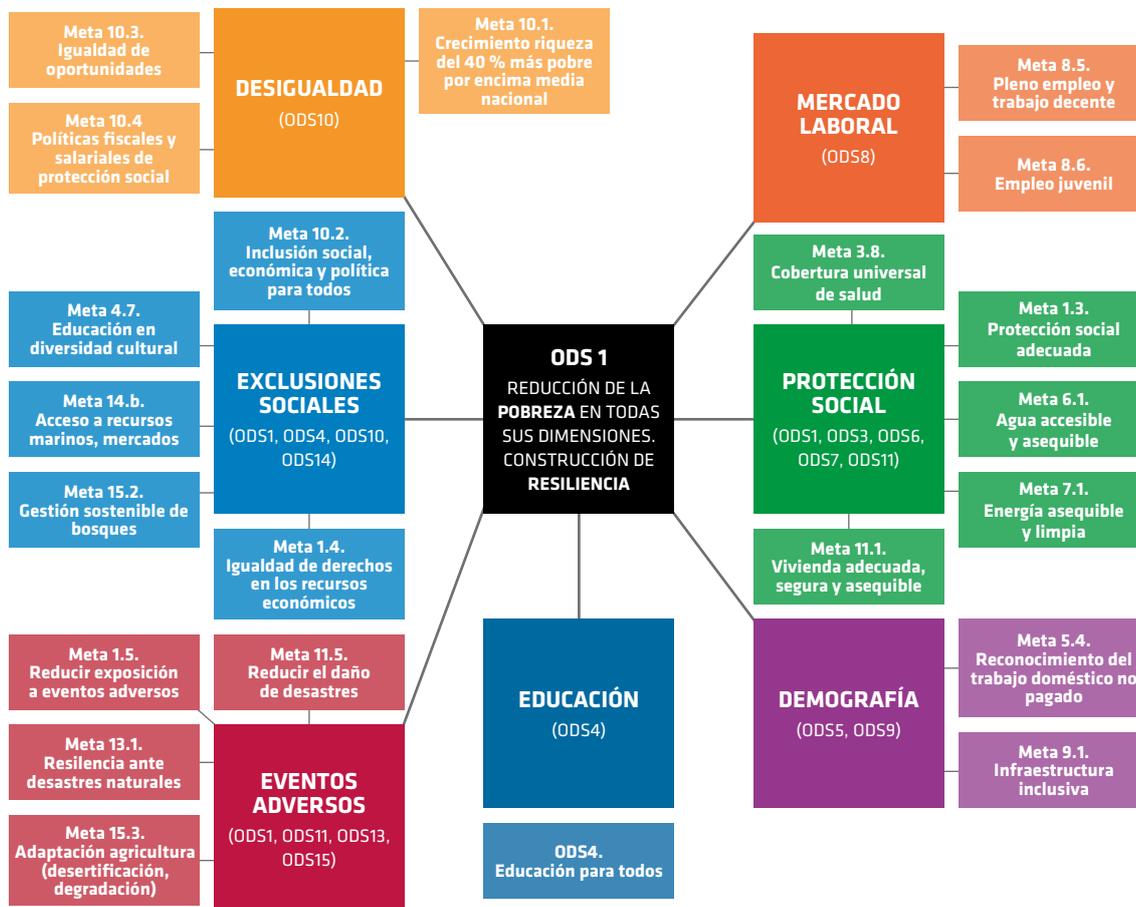
No obstante, para una mejor comprensión de la problemática que plantea este objetivo conviene no perder de vista dos consideraciones:

En primer lugar, que la implementación del ODS 1, como ocurre con todos los ODS, no es competencia solo del sector público (estatal, autonómico y local), pues también están involucrados otros actores del sector privado como las empresas, la academia, las organizaciones empresariales y sindicales, ONG, etc.

En segundo lugar, que dicha implementación impacta en otros ODS y a la inversa, la realización de estos permite avanzar en la consecución del ODS 1. En el siguiente gráfico se puede observar la elevada transversalidad que presenta este ODS 1 en relación con el resto de Objetivos:

-
1. Inicialmente, el umbral de pobreza extrema se fijó en 1,25 \$ al día, sin embargo, hubo una actualización posterior que lo estableció en 1,9 \$ al día y la última actualización se produjo en septiembre de 2022, cuando el Banco Mundial adoptó 2,15 \$ por día a la paridad de poder adquisitivo de 2017.

GRÁFICO N° 1.
TRANSVERSALIDAD DEL ODS 1 RESPECTO A OTROS ODS



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Como puede apreciarse, el ODS 1 afecta a diferentes políticas públicas, ya que la pobreza tiene muchos aspectos, no solo se refiere a la carencia de recursos materiales para la subsistencia, sino que también incide en la salud, la educación, la vivienda, la inclusión social, etc.

2. Principales estrategias en la lucha contra la pobreza en España

De acuerdo con el carácter transversal del ODS 1, en nuestro país existen diferentes estrategias relacionadas con el cumplimiento de este Objetivo y de los múltiples aspectos de la lucha contra la pobreza; no obstante, se hará referencia solo a las dos principales estrategias de carácter general existentes: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023 (ENLPES) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (EDS)².

- Existen otras estrategias estatales que combaten aspectos específicos de la pobreza como la *Estrategia Nacional para las Personas sin Hogar 2023-2025*, la *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030* o la *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030*. A ellas deben añadirse otras en materia de educación, vivienda, etc., y las definidas por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

2.1. Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023

La ENLPES³, aprobada en el Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, fue la respuesta de nuestro país a los compromisos asumidos tras la aprobación de la *Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, en particular, el de sacar, antes de 2020, a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social en toda la Unión Europea, y está también en consonancia con los principios del *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (PEDS) y con los ODS de la Agenda 2030.

La ENLPES es un documento marco que no incluye medidas específicas, por lo que estas se recogen en los correspondientes planes operativos anuales, en los que se detallan las actuaciones concretas, su presupuesto y el seguimiento de la evolución de los indicadores. A pesar de que, según su preámbulo, esta estrategia entronca directamente con los ODS, ninguna de las actuaciones previstas en sus planes operativos fue diseñada específicamente para alcanzarlos, aunque el camino hacia su implementación se había iniciado en 2015, cuatro años antes. Esto es, la ENLPES parece haberse diseñado para combatir sus propios objetivos en materia de pobreza y, con ello, indirectamente, conseguir la implementación de distintos ODS de carácter social, entre ellos el ODS 1.

La ENLPES se construyó en torno a 4 metas estratégicas, divididas en 13 objetivos y 85 líneas de actuación.

Este artículo se centrará en la meta más directamente implicada en la lucha contra la pobreza: la Meta Estratégica 1 «Combatir la pobreza»; en su Objetivo 1.1. «Garantía de ingresos», que consiste en *«asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad, así como favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares, especialmente en el caso de que cuenten con niños, niñas o adolescentes a cargo, puesto que los mayores niveles de vulnerabilidad se registran entre los hogares con menores»*⁴; y en la medida más importante de las incluidas en sus líneas de actuación: el Ingreso Mínimo Vital (IMV), que trataremos más adelante.

- La ENLPES realizó un diagnóstico exhaustivo de la situación de la pobreza en España distinguiendo por grupos de edad, tipos de hogar, nacionalidad e, incluso, dedicando un apartado entero a la pobreza infantil. Este diagnóstico de la situación fue el punto de partida de la Estrategia; sin embargo, no se definió un punto de llegada, ya que sus objetivos

3. Este documento puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf

4. Las líneas de actuación del Objetivo 1.1 son las siguientes:

- Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.
- Actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.
- Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
- Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional para asegurar rentas del trabajo suficientes.

o no estaban cuantificados o no lo estaban con la precisión o el grado de concreción necesarios para valorar si se alcanzaban, o no, a la vista de los avances obtenidos. Así, no se definió cuál sería la tasa de riesgo de pobreza óptima a la finalización de la vigencia de la Estrategia. Este hecho no pasaría de ser una incidencia menor si este objetivo estuviera especificado en alguna de las líneas de actuación o medidas de la ENLPES, pero esto tampoco se produce. Como consecuencia, la evaluación del impacto de la Estrategia solo puede realizarse de forma indirecta, a través de la evolución de los indicadores generales de pobreza.

Consecuentemente, se puede conocer si la evolución de estos indicadores es positiva o negativa, pero no puede saberse en qué punto nos encontramos debido a la falta de concreción de los objetivos definidos en la ENLPES. Esta cuestión no es baladí, ya que influye, a su vez, en el diseño de las medidas a incluir en los planes operativos de la Estrategia que permitan, en su caso, corregir, de forma precisa, las desviaciones que se vayan observando.

Para la implementación de la ENLPES, el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 elabora anualmente planes operativos de ámbito nacional, en los que se especifican las medidas correspondientes a sus líneas de actuación (IMV y sus modificaciones, el Salario Mínimo Interprofesional, etc.). A estas medidas del sector público administrativo estatal deben sumarse las medidas establecidas por las Comunidades Autónomas (CCAA), especialmente sus rentas mínimas de inserción, las Entidades Locales (EELL), las empresas y otras entidades de la sociedad civil⁵.

Sin embargo, como ha manifestado el Tribunal de Cuentas⁶, a pesar de la apariencia de coordinación que ofrecen la ENLPES y sus planes operativos, no existe una coordinación real entre las diferentes estrategias estatales y las diseñadas por las CCAA y EELL. No hay reflejada en la ENLPES una visión homogénea de conjunto para la lucha contra la pobreza, ni existe un compromiso global efectivo, del Estado, CCAA y EELL, con sus metas y objetivos, ni se consensuan medidas que sean implementadas por todos los actores o, al menos, una parte de ellos, dentro del respeto a su ámbito competencial respectivo.

En este sentido, los planes operativos de la ENLPES no realizan una valoración sobre la evolución de los principales indicadores europeos y nacionales, ni contienen recomendaciones orientadas a la corrección de las desviaciones observadas. Un informe anual de esta naturaleza, que en la actualidad no existe, podría aportar, además, información sobre el

-
5. Aquí solo haremos referencia al IMV y a las rentas mínimas de inserción (por la relevancia del primero y la naturaleza complementaria de estas últimas), pero ambas se integran dentro del llamado Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos, conjunto de prestaciones que complementan el sistema de protección social del Estado en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad, cuya reordenación se contempla en la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.
 6. Véase el *Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 «Fin de la pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021*. Este documento puede consultarse en <https://www.tcu.es/repositorio/2dc455ba-0623-4a9a-99fb-2f988c56691b/I1547.pdf>

impacto de las medidas contenidas en las diferentes estrategias internacionales de las que forma parte nuestro país (Planes Nacionales de Reformas del Semestre Europeo, Plan de Acción del PEDS⁷, etc.).

La ENLPES solo prevé la realización de una evaluación a su vencimiento (31.12.2023), pero esto parece insuficiente, ya que este procedimiento no permite la oportuna introducción de medidas correctoras en caso necesario. A este respecto, debe señalarse que, en noviembre de 2024, ni se había realizado el informe de evaluación previsto, ni se había aprobado ninguna nueva estrategia sustitutiva de la ENLPES.

En definitiva, al ser la ENLPES una estrategia orientada a la lucha contra la pobreza, es obvio que con su implementación se avanza en la del ODS 1, pero este alineamiento no llega más allá: no hay una vinculación directa de sus objetivos con las metas del ODS 1 definidas por Naciones Unidas, básicamente, porque no hay objetivos concretos que permitan su enlace con aquellas. Sería deseable, por tanto, que la futura estrategia que sustituya a la ENLPES tenga una vinculación directa entre sus objetivos específicos y las metas del ODS 1.

2.2. La Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS)⁸

La EDS es la hoja de ruta de nuestro país para cumplir con la Agenda 2030, por tanto, se refiere a los 17 ODS y no solo al ODS 1. Fue aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021⁹.

A partir de la entrada en vigor de la EDS, la ENLPES (y, consecuentemente, la lucha contra la pobreza) ha quedado incorporada a ella, constituyendo una de las Prioridades de actuación de la *Política aceleradora 1: La transición social. Redistribuir la riqueza y garantizar derechos dentro del Reto país 1. Acabar con la pobreza y la desigualdad*, de dicha Estrategia.

La EDS señala que la ENLPES está alineada con las políticas relevantes de ámbito europeo e internacional y que se formula en consonancia con los principios del PEDS y de los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas; no obstante, siendo esto cierto, ya hemos comentado que este alineamiento es muy genérico. Por lo que respecta al ODS 1, la EDS tampoco parece haber sido diseñada con el propósito directo e inmediato de alcanzar los ODS, sino que se enfoca prioritariamente hacia los Retos nacionales que en ella se definen; sin embargo, a diferencia de la ENLPES, algunas de las metas definidas en la EDS dentro de la Política aceleradora 1, guardan una relación directa con la meta 1.2 del ODS 1. Así, entre las 15 metas de esta Política aceleradora, se pueden señalar dos muy cercanas a la citada meta 1.2:

7. El Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 ha elaborado el documento *Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España 2009-2020*, en el que se analiza la evolución de los principales indicadores de pobreza para el período 2009-2020, si bien no es un informe anual de seguimiento de la ENLPES ni contiene recomendaciones específicas para contrarrestar las desviaciones que se hayan observado.
8. Este documento puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>
9. Tras su aprobación, la EDS fue presentada el 15 de julio de 2021 en el marco del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, con motivo del segundo Examen Nacional Voluntario realizado por nuestro país.

- *Para 2030, reducir a menos de la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión (tasa AROPE), meta que no coincide totalmente con la meta 1.2 del ODS 1, que hace referencia a reducir a menos de la mitad la «pobreza en todas sus dimensiones», pero se aproxima bastante.*
- *Para 2030, ampliar la cobertura del Ingreso Mínimo Vital de modo que proteja a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa, meta que parece proponer un objetivo muy concreto para el IMV: la erradicación, por sí solo, de la pobreza severa (hogares con ingresos inferiores al 40 % de la mediana de ingresos).*

El resto de las metas definidas dentro de la Política aceleradora 1 son, en su mayoría, muy ambiguas y no están directamente vinculadas a las metas del ODS 1. Además, para ninguna de las metas de esta Política aceleradora se han definido hitos intermedios, y tampoco están enlazadas con indicadores concretos, al menos en el marco de la EDS, pues los indicadores establecidos en esta estrategia aparecen ligados a las Políticas aceleradoras (más ambiguas en cuanto a su definición) y no a las metas que deberían medir, como sería razonable. Como consecuencia, al igual que ocurre con la ENLPES, tampoco se puede realizar un seguimiento adecuado ni planificar con precisión medidas para corregir las eventuales desviaciones que se pudieran producir.

Para hacerse una idea de la situación del cumplimiento de la Agenda 2030 en lo que se refiere al ODS 1, hay que acudir a la batería de *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que abordaremos más adelante.

A este respecto, resulta sintomático que en los tres Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) ante Naciones Unidas que ha realizado nuestro país (2018, 2021 y 2024) para brindar información estadística sobre el progreso hacia los ODS, solo se hiciera uso de los indicadores para los ODS del INE, y que no fueran utilizados, aunque fuera como apoyo, los propios de la estrategia que teóricamente debería llevarnos a su consecución, esto es, los de la EDS.

Otros países, como México, sí han establecido sistemas para enlazar las metas mundiales con las metas nacionales y regionales y viceversa. En ellos, la trazabilidad se visualiza añadiendo dígitos a las metas nacionales sobre los ya existentes en las metas mundiales, incluso dejando abierta la posibilidad a los distintos territorios (en nuestro caso CCAA y EELL) de hacer lo propio en relación con las metas nacionales. Con ello se pueden relacionar las distintas metas y submetas y los correspondientes indicadores y subindicadores.

A todo lo anterior, habría que añadir que las estrategias específicas de las CCAA para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, aunque se citan en la EDS, tampoco están coordinadas con ella. Esta falta de coordinación afecta tanto a las contribuciones de las CCAA como a las de sus EELL.

Como consecuencia, los informes de progreso de la EDS no incluyen ningún tipo de valoración respecto a la adecuación de las medidas adoptadas por el Estado o las CCAA al correspondiente Reto país, Política aceleradora o meta de la propia EDS, y no informan del progreso hacia esas metas, como podría indicar su denominación, sino que constituyen un

mero catálogo de las medidas puestas en marcha por el Estado, las CCAA y las EELL, en relación con cada uno de los Retos país. Además, tampoco están incluidas las medidas de todas las CCAA en estos informes.

Esta falta de coordinación pone en cuestión la labor de la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030, uno de los órganos de gobernanza (y de coordinación) de la Agenda 2030, que agrupa a representantes de la Administración del Estado, de todas las CCAA y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

A este respecto, debe destacarse que la Unión Europea ya recomendó específicamente a España, en los *Country reports* de 2019 y 2020, la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en este aspecto.

De esta forma, en lo que respecta al ODS 1, la EDS queda lejos de ser, como debería, una estrategia de estrategias, un proyecto de país orientador y articulador de toda acción de gobierno para cumplir la Agenda 2030, lo que incrementa significativamente el riesgo de inconsistencia de las políticas públicas (estatales, autonómicas y locales) diseñadas para su implementación y la de la Agenda 2030, con las consecuencias que ello conlleva: solapamientos de las políticas, duplicidades, sinergias negativas o generación de áreas sin impacto.

2.3. El Ingreso Mínimo Vital

La principal medida que se recoge tanto en la ENPLPES como en la EDS para la lucha contra la pobreza y la exclusión social es el Ingreso Mínimo Vital (IMV). El IMV fue establecido por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y posteriormente consolidado y regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre (LIMV), como una prestación no contributiva que forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

El impacto de la implantación del IMV se ha dejado notar en la evolución de los indicadores de pobreza, como veremos en el siguiente apartado, pero la entrada en vigor de esta medida no está ofreciendo todos los beneficios que de ella se esperaban, y así lo han puesto de manifiesto los tres informes que sobre la misma ha elaborado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)^{10 11}.

Quizás la principal razón de ello reside en las elevadas cifras de *non take-up*¹² que revelan tanto los informes de la AIReF como los elaborados por otras entidades interesadas. En efecto, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del Real Decreto-ley 20/2020 preveía que el número de hogares potencialmente beneficiarios de la prestación se situara en torno a 831.723. Por su parte, la última Opinión de la AIReF sitúa el número de estos

10. La tercera opinión de la AIReF sobre el IMV, emitida en 2024, puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.AIReF.es/wp-content/uploads/2024/07/IM,V/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf

11. A la fecha de publicación de este artículo, el Tribunal de Cuentas está elaborando el *Informe de Fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023*, que podrá consultarse tras su aprobación en el sitio web del Tribunal www.tcu.es

12. El concepto de *non take-up* se refiere a todas aquellas personas que, siendo beneficiarias potenciales de la prestación, no la solicitan.

hogares, en 2023, en 951.000. Concretamente, este último informe señala que, en diciembre de ese año, un 56 % de los hogares que podrían recibir el IMV aún no lo habían solicitado y que un 73 % de los hogares que podrían recibir el complemento de ayuda a la infancia tampoco lo habían hecho.

El hecho de que, tras más de tres años de funcionamiento, la prestación mantenga aún una tasa de *non take-up* del 56 % (cifra muy similar a la que facilita la propia AIREF en las dos opiniones anteriores) pone de manifiesto el amplio margen de mejora que tiene el IMV en cuanto a número de beneficiarios, problema que, de solucionarse, mejoraría, significativamente, las cifras de pobreza.

Estas elevadas cifras de *non take-up* se deben a una amalgama de causas (si bien no hay estudios sobre la incidencia real de cada una de ellas): el desconocimiento de la prestación, la complejidad de la misma en cuanto a sus requisitos, la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de los mismos, la brecha tecnológica de la que adolece la población a la que va dirigida, el temor a la exigencia de devoluciones por prestaciones indebidas, la existencia de perceptores de rentas opacas que no desean ponerlas en peligro por la obligación de proporcionar datos fiscales a la Administración, el estigma asociado a la percepción de la prestación, o la falta de motivación porque la cuantía a percibir no compensa el esfuerzo que requiere la cumplimentación de la solicitud¹³.

Otra causa que puede estar influyendo en que el IMV no esté alcanzando los niveles de cobertura previstos deriva de la falta de una conexión real entre la ENPLPES, la EDS y el IMV. Respecto a este tema, llama la atención que la LIMV, que se aprobó en diciembre de 2021, aunque menciona a la ENPLPES, no incluye ninguna referencia en su preámbulo a la EDS que se aprobó con anterioridad, concretamente en junio del mismo año, a pesar de que esta estrategia establece para el IMV el mencionado objetivo de erradicación de la pobreza severa para 2030. En definitiva, en la práctica, la prestación carece de un objetivo de pobreza específico y de hitos intermedios para alcanzarlo, lo que afecta a su seguimiento y evaluación e influye en su grado de eficacia.

Otra muestra de esta falta de conexión entre el IMV y las estrategias de lucha contra la pobreza la encontramos dentro de las prioridades de actuación de la Política Aceleradora 1 de la EDS, donde figura la aprobación del Reglamento General del Ingreso Mínimo Vital, prioridad que, tres años más tarde, en noviembre de 2024, seguía incumplida.

Por otra parte, a pesar de que otra de las Prioridades de actuación de la Política Aceleradora 1 de la EDS es la flexibilización del criterio de «unidad de convivencia» de cara a facilitar

13. Para el mejor entendimiento de todas estas causas del *non take-up* debe tenerse en cuenta que la cuantía de la prestación viene fijada por la diferencia entre la renta garantizada por la ley y los ingresos obtenidos por el beneficiario o beneficiarios en el año anterior. De aquí la obligación que se impone a los perceptores de que tengan que presentar anualmente la declaración del IRPF. Esto es una carga importante para un colectivo que, en general, carece de la formación necesaria para enfrentarse a este tipo de obligación, máxime cuando, además de los ingresos, se tiene en cuenta también el patrimonio, con lo que la casuística se incrementa de forma sustancial. A lo anterior hay que añadir que la prestación no es individual, sino que se otorga a la unidad de convivencia, concepto mucho más amplio que el de familia, lo que multiplica la complejidad. Finalmente, al estar referida la ayuda a un criterio fiscal, la comprobación se efectúa al menos año y medio después, y con este desajuste temporal, se les puede requerir a los perceptores, muchos de ellos en situaciones económicas de pobreza severa, que reintegren las cantidades percibidas en exceso, obviando su realidad económico social.

el acceso al IMV, lo cierto es que las modificaciones introducidas en la normativa no parecen estar dando el resultado deseado, a juzgar por las elevadas cifras de *non take-up* y de denegaciones, con causa en la unidad de convivencia, que continúan existiendo.

En definitiva, la realidad es que, con toda probabilidad, los resultados obtenidos por el IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se habrían alcanzado con independencia de la existencia de la ENPLPES o de la EDS, lo que no parece lógico.

Por lo que respecta a la coordinación del IMV con las rentas mínimas de inserción de las CCAA, debe destacarse que se está produciendo, progresivamente, un efecto de sustitución en buena parte de ellas, como pone de manifiesto la evolución del gasto de ambos tipos de prestaciones, pues si bien la implantación del IMV ha liberado fondos de las CCAA que antes se destinaban a sus rentas mínimas, lo cierto es que en, aproximadamente, el 50 % de las CCAA, la liberación de estos fondos no está sirviendo para complementar la prestación del IMV, con lo que, en estos casos, se está perdiendo la posibilidad de mejorar los niveles de pobreza de nuestro país.

Esta falta de homogeneidad en el comportamiento de las CCAA, tras la entrada en vigor de la prestación, se ve favorecida por la falta de operatividad de los órganos de coordinación y seguimiento existentes (con participación del Estado y de las CCAA), tanto para el IMV como para las EDS.

3. Seguimiento de la implementación del ODS 1

3.1. Evolución de la pobreza en España

Como se ha anticipado ni la ENPLPES ni la EDS prevén la elaboración de informes donde se estudie en profundidad la evolución de los datos estadísticos existentes sobre pobreza, se evalúe el progreso hacia las metas de los ODS (tampoco de los Retos país que se establecen en la EDS) o se apunten las medidas que deben tomarse para corregir posibles desviaciones. Por ello, como se ha anticipado, para analizar la evolución del ODS 1, debe acudir directamente a los indicadores elaborados por el INE.

A este respecto, debe destacarse que solo dos de las metas del ODS 1: la meta 1.1 («*de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema*»); y la meta 1.2 («*de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones¹⁴ con arreglo a las definiciones nacionales*»), tienen objetivos cuantificados para poder realizar un seguimiento adecuado de su grado de avance y poder llegar a prever si, de acuerdo con lo avanzado hasta la fecha, la meta tiene visos de ser cumplida o no.

El resto de las metas de Naciones Unidas del ODS 1 (ver cuadro nº 1) carecen de objetivos cuantificables, por lo que los indicadores diseñados para monitorizar su cumplimiento solo

14. La referencia a la pobreza en «todas sus dimensiones» debe interpretarse considerando que cualquier indicador o subindicador de pobreza, ya sea general o específico (v. gr.: por razón de sexo, por edad o a nivel territorial), debería reducirse a la mitad en 2030.

permiten conocer su propia evolución. De ahí la necesidad de establecer unas metas nacionales (en la EDS y en la ENLPES) cuantificadas y vinculadas con estas metas del ODS 1.

El siguiente cuadro contiene la evolución de los indicadores y subindicadores relativos a las metas del ODS 1, de acuerdo con los datos que ofrece el INE:

CUADRO N° 2.
EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DEL ODS 1

METAS	INDICADORES	SITUACIÓN	SUBINDICADOR	DATO BASE	ÚLTIMO DATO	AÑO ÚLTIMO DATO	DESCRIPCIÓN SUBINDICADOR
Meta 1.1	1.1.1	Explorando fuentes datos					
Meta 1.2	1.2.1	Disponibile	1.2.1.1	22,10 %	20,20 %	2023	Población riesgo pobreza relativa
			1.2.1.2	19,50 %	17,40 %	2023	Población riesgo pobreza relativa con alquiler imputado
	1.2.2	Disponibile	1.2.2.1	28,70 %	26,50 %	2023	Indicador AROPE
			1.2.2.2	15,40 %	8,40 %	2023	Hogares baja intensidad trabajo
			1.2.2.3	7,40 %	9,00 %	2023	Carencia material y social severa
			1.2.2.4	6,40 %	8,90 %	2023	Carencia material severa
Meta 1.3	1.3.1	Disponibile	1.3.1.1	86,67 %	86,82 %	2022	Mayores con pensión
			1.3.1.2	46,04 %	39,50 %	2022	Discapacitados con prestaciones
			1.3.1.3	55,80 %	68,30 %	2023	Desempleados con prestaciones
			1.3.1.4	83,68 %	98,36 %	2022	Trabajadores cubiertos en caso de lesión laboral
Meta 1.4	1.4.1	Disponibile	1.4.1.1	98,84 %	98,85 %	2021	Hogares con acceso a servicios básicos
			1.4.1.2	99,42 %	99,76 %	2021	Viviendas con aseo
			1.4.1.3	99,49 %	99,52 %	2021	Viviendas con baño/ducha
	1.4.2	Explorando fuentes datos					
Meta 1.5	1.5.1	Disponibile	1.5.1.1	0,17	0,32	2022	Personas fallecidas por desastres/100.000
	1.5.2		1.5.2.1	199,11	528,48	2021	Daños asegurados por riesgos extraordinarios/millones €
	1.5.3		1.5.3.1	0,25	0,57	2021	Países con reducción riesgos desastres/Marco Sendai
	1.5.4		1.5.4.1	28,00 %	68,00 %	2021	Gobiernos locales con reducción riesgos s/ estrategias nacionales
Meta 1.a	1.a.1	Disponibile	1.a.1.1	2.154,32	4.075,26	2022	AOD neta española
	1.a.2	Disponibile	1.a.2.1	9,35 %	9,19 %	2022	Gasto público en educación
			1.a.2.2	14,00 %	14,60 %	2022	Gasto público en salud
			1.a.2.3	38,97 %	39,65 %	2022	Gasto público en protección social
Meta 1.b	1.b.1	Explorando fuentes datos					

Fuente: Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. INE.

*AOD: Ayuda oficial al desarrollo.

Como puede apreciarse, en septiembre de 2024, estaban disponibles 21 subindicadores para el seguimiento del ODS 1, y había 3 indicadores en los que el INE aún estaba «explorando fuentes de datos» (uno de ellos para la meta 1.1, que es una de las metas cuantificadas)¹⁵. De los 21 indicadores existentes, 6 correspondían a la meta 1.2 que se analiza a continuación.

El resto de los subindicadores correspondían a las metas 1.3, 1.4, 1.5 y 1.b, que no están cuantificadas, lo que hace que tengan una utilidad más reducida, ya que solo indican la evolución del indicador (mejor o peor que en el año base), pero sin poder valorar «dónde estamos» o «cuánto falta para llegar».

En general, puede observarse que la evolución de los subindicadores de metas no cuantificadas es positiva, pues han mejorado, a veces de forma significativa, la situación inicial (dato base), salvo dos excepciones que afectan a los subindicadores 1.3.1.2 «Proporción de personas con discapacidad que reciben prestaciones»; y 1.a.2.1 «Proporción del gasto público total que se dedica a educación». Si bien, no se puede determinar si la evolución experimentada, aunque positiva, es suficiente, debido a la ambigüedad de la propia meta y su falta de enlace con metas nacionales cuantificadas.

Porcede centrarse, por tanto, en las dos metas cuantificadas. Por lo que respecta a la meta 1.1, relativa a las personas en situación de pobreza extrema, debe señalarse que no existen subindicadores elaborados por el INE, porque tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como Eurostat dan por alcanzada esa meta para España. No obstante, la realidad es que en nuestro país existe población que podría encontrarse en esta situación y que no figura en las estadísticas¹⁶. Por tanto, en virtud del principio de «no dejar a nadie atrás», que preside la puesta en práctica de la Agenda 2030, deberían explorarse fuentes de datos para que, en su caso, ese sector de la población sea reconocido. De hecho, el INE continúa explorando fuentes de datos para el indicador 1.1.1 «Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)».

En cuanto a la meta 1.2, relativa a las personas en situación de pobreza en todas sus dimensiones, el indicador de referencia es la denominada tasa AROPE¹⁷, que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Esta tasa

15. Los indicadores establecidos por el INE para el seguimiento del ODS 1 pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/objetivo.htm?id=4836>

16. Según Naciones Unidas (<https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/countryprofiles/ESP>), nuestro país tenía en 2020 un 0,9 % de la población (aproximadamente 400.000 personas) que podrían encontrarse en situación de pobreza extrema (menos de 2,15 \$ al día). No obstante, este dato no está contrastado por los organismos estadísticos de nuestro país, y no se compadece con otros datos referidos al colectivo de personas en situación de pobreza extrema. En este sentido, el indicador de personas sin hogar señala que existen en nuestro país en torno a 30.000 personas sin hogar (0,06 % de la población en 2023), lo que podría dar una idea más ajustada de la magnitud de este colectivo.

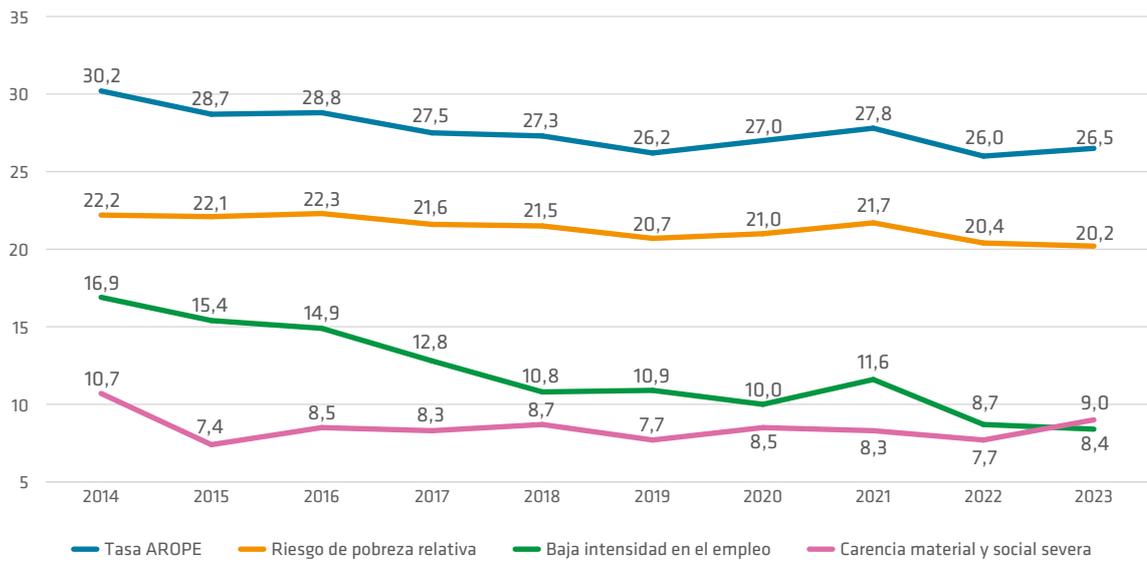
17. El indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion), propuesto por la Unión Europea para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión social establecidos en la Estrategia EU2020, se elabora anualmente por el INE con los datos que arroja la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que también confecciona dicho organismo, de acuerdo con una metodología homologada para el conjunto de la UE.



tiene tres componentes: población en riesgo de pobreza relativa¹⁸, población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo¹⁹ y población con carencia material y social severa²⁰.

En el siguiente gráfico podemos ver la evolución de este indicador y sus componentes desde 2014, año previo a la aprobación de la Agenda 2030, hasta 2023:

GRÁFICO N.º 2.
EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

A la vista del gráfico anterior, puede apreciarse que antes de que la Agenda 2030 fuese aprobada, nuestro país presentaba un porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social elevado (tasa AROPE): un 30,2 % de la población. En 2015, este porcentaje descendió hasta el

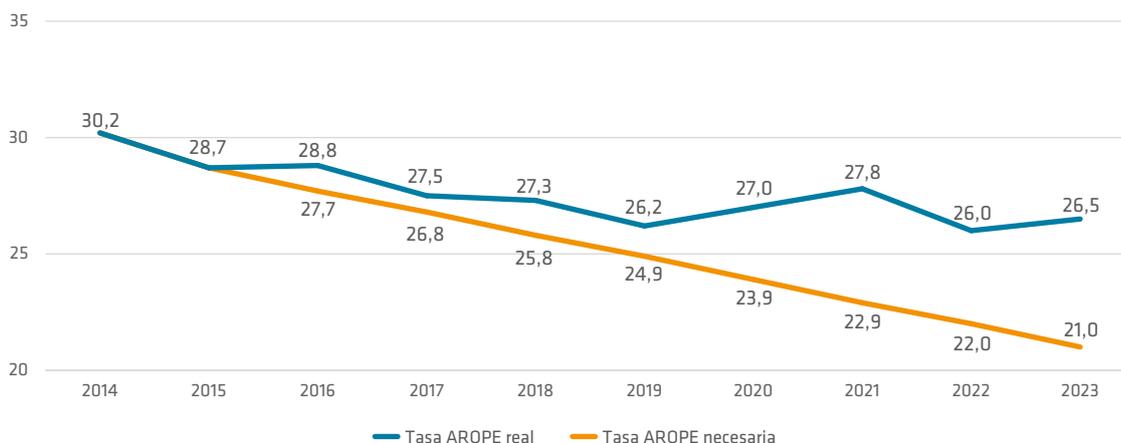
18. Están en situación de pobreza relativa los hogares con ingresos inferiores al 60 % de la mediana de ingresos.
19. Proporción de personas entre 0 y 64 años que viven en un hogar en el que la totalidad de las personas en edad de trabajar acumulan durante el año de referencia menos del 20 % de su potencial total de trabajo.
20. Se considera que una persona está en carencia material y social severa si no puede hacer frente a un total de 7 de los siguientes 13 ítems:
 - Medidos a escala hogar (se asignan a la totalidad de sus miembros):
 - No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 - No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
 - No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 € para este año).
 - Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
 - No puede permitirse disponer de un automóvil.
 - No puede sustituir muebles estropeados o viejos.
 - Medidos a nivel personal:
 - No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.
 - No puede permitirse dos pares de zapatos en buenas condiciones.
 - No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
 - No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
 - No puede gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
 - No puede permitirse conexión a internet.

28,7 %, manteniendo descensos leves pero continuados durante los años siguientes hasta llegar al 26,2 % en 2019. Con la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, este indicador experimentó un repunte significativo en 2020, llegando al 27,8 % en 2021²¹. Tras la entrada en vigor del IMV, la tasa AROPE descendió significativamente (casi dos puntos porcentuales en 2022); sin embargo, se ha vuelto a producir un repunte en 2023 al subir medio punto hasta el 26,5 %.

La situación actual sobre el cumplimiento del ODS 1 por nuestro país, desde la perspectiva de la tasa AROPE, puede observarse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 3.

COMPARATIVA ENTRE LA TASA AROPE REAL Y LA NECESARIA PARA CUMPLIR LA META 1.2 DEL ODS 1



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Como puede apreciarse, en diciembre de 2023, la tasa AROPE debería situarse en el 20,2 % y, sin embargo, solo ha descendido al 26,5 %. Con ello, el avance que ha tenido este indicador respecto de la meta a alcanzar en 2030 es de tan solo un 15,33 %, cuando ha transcurrido ya más de la mitad del plazo establecido en la Agenda 2030.

Si atendemos a los tres componentes de la tasa AROPE, puede observarse que el de «Pobreza relativa» (subindicador 1.2.1.1), salvo por el repunte en los años afectados por la pandemia, ha experimentado un descenso leve pero continuado, si bien este descenso, de tan solo 1,9 puntos en 9 años, no parece suficiente para cumplir la meta 1.2 del ODS 1. A este respecto, si bien se observa un descenso más pronunciado en 2022 respecto de 2021, quizás como consecuencia de la entrada en vigor del IMV, éste se ha ralentizado en 2023, pues solo ha descendido 0,2 puntos, desde el 20,4 % hasta el 20,2, lo que puede ser consecuencia del estancamiento de esta prestación debido al freno que, para su mayor cobertura poblacional, supone el fenómeno del *non take-up*, tal y como se ha comentado con anterioridad.

Para cumplir la meta 1.2 del ODS 1 en 2030, el indicador debería situarse en el 11,05 %, lo que no se compadece con el ritmo de disminución que se está manteniendo, pues en relación para la meta prevista, tan solo se ha avanzado un 17,19 %.

21. En el análisis de los datos del gráfico n.º 3, debe tenerse en cuenta que la cifra de ingresos sobre la que se calcula la tasa AROPE de cada año es la del ejercicio anterior. Por eso figura un incremento de la tasa en 2021 a pesar de la entrada en vigor del IMV el año anterior.

En todo caso, traducido a número de personas, en 2023, había 9,7 millones de personas en situación de pobreza relativa en España, frente a 10,2 millones en 2015. Una realidad ya impactante por la sola magnitud de las cifras.

Por el contrario, el componente de «Baja intensidad en el empleo» (BITH: subindicador 1.2.2.2) ha experimentado una mejora sustancial al pasar del 15,4 % en 2015 al 8,4 en 2023. Esta cifra se mantiene estable respecto al año anterior (8,6 %), momento en el que se redujo tres puntos porcentuales. Con ello, se mantiene un prolongado descenso desde el año 2014, solo interrumpido por la crisis del COVID-19. En términos absolutos, había 3,2 millones de personas menores de 65 años que vivían en hogares con baja intensidad de empleo en 2023. Debe destacarse que la tasa BITH es el único subindicador que va adelantado con respecto al objetivo de reducción especificado en la Agenda 2030. Desde el año 2015, la tasa ha descendido 7 puntos porcentuales, por lo que el grado de avance es del 90,9 %.

El tercer componente de la tasa AROPE «Población con carencia material y social severa» (subindicador 1.2.2.3) ha empeorado respecto a 2015, pasando del 7,4 % al 9 % en 2023, un 21,6 % más. Así, en 2023, unos 4,3 millones de personas vivían con carencia material y social severa, siendo este valor en el más elevado de toda la serie histórica. Este fuerte crecimiento, que puede deberse a la crisis inflacionaria y a la influencia de la guerra de Ucrania, aleja este indicador del objetivo para 2030.

Para valorar adecuadamente la marcha de estos indicadores, hay que hacer referencia a la evolución de la población. Así, en el periodo 2015-2023, la población se incrementó en nuestro país en 1,86 millones de personas. A pesar de este incremento, en el mismo periodo, la población en AROPE experimentó una reducción de 0,58 millones, pasando de 13,32 millones en 2015 a 12,74 millones en 2023:

CUADRO N.º 3.
POBLACIÓN Y TASA AROPE

AÑO	POBLACIÓN TOTAL*	POBLACIÓN AROPE	TASA AROPE	VARIACIÓN ANUAL	SALDOS MIGRATORIOS
2014	46.771.341	14.128.884	30,2 %		-94.976
2015	46.425.722	13.324.182	28,7 %	-804.702	-1.761
2016	46.418.884	13.368.639	28,8 %	44.457	87.422
2017	46.497.393	12.786.783	27,5 %	-581.856	163.272
2018	46.645.070	12.734.104	27,3 %	-52.679	334.158
2019	46.918.951	12.292.765	26,2 %	-441.339	454.232
2020	47.318.050	12.775.874	27,0 %	483.109	219.537
2021	47.400.798	13.177.422	27,8 %	401.548	191.094
2022	47.486.727	12.346.549	26,0 %	-830.873	727.005
2023	48.085.361	12.742.621	26,5 %	396.072	

Fuente: INE.

* Población a 1 de enero.

Como puede observarse, el crecimiento de la población española ha sido continuo desde 2017, con un fuerte incremento a 1 de enero de 2023 fruto de un saldo migratorio positivo de 727.005 personas en 2022. Probablemente, como consecuencia de este fuerte incremento poblacional, la población en AROPE, tras un fuerte descenso en 2022 (830.873 menos), en parte, como consecuencia de la plena entrada en vigor del IMV (recuérdese que los datos de ingresos se refieren a 2021), se ha incrementado en 396.072 personas en 2023.

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que, a pesar de la mejoría experimentada en 2022, la meta 1.2 del ODS 1 está aún lejana²². Parece necesaria, por tanto, la adopción de medidas urgentes que corrijan esta situación y, entre ellas, una de las primeras debería ser enfocar de forma proactiva el problema del *non take-up* en el IMV, ampliando la cobertura poblacional de esta prestación, con lo que, además, se estaría dando cumplimiento a una de las Prioridades de actuación de la Política aceleradora 1 de la EDS.

Asimismo, parece evidente que la evolución de los saldos migratorios constituye una variable que debe ser tenida muy en cuenta en la adopción de medidas para tratar de alcanzar las metas previstas en 2030 para el ODS 1.

3.2. Brecha de pobreza

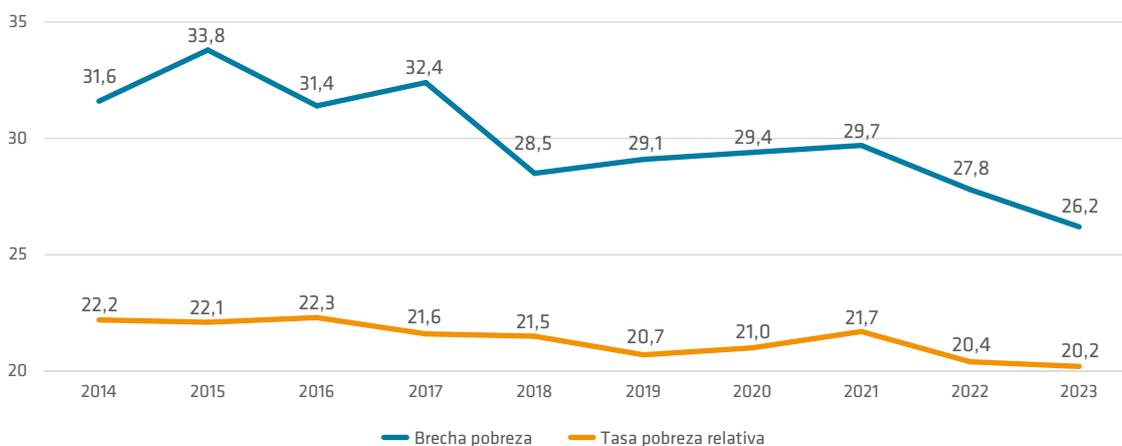
La tasa AROPE y sus componentes son indicadores de incidencia, es decir, se utilizan para comparar el volumen de un grupo con respecto al total de los diferentes grupos con los cuales se quiere medir. Sin embargo, el tamaño de la pobreza también es un dato muy importante pues sirve para evaluar políticas y decidir entre ellas cuales inciden con mayor intensidad en la mejora de la calidad de vida de las personas. Así, el dato de pobreza relativa de 2023 es que el 20,2 % de la población residente en España es pobre, pero no se especifica nada sobre su intensidad, es decir, sobre si la población pobre raya en la miseria más absoluta o si bastaría un pequeño ingreso adicional para salir de su situación de pobreza. Para ello hace falta acudir al análisis de la llamada brecha de pobreza.

La brecha de pobreza es la cantidad de dinero que necesitaría ingresar una persona para dejar de ser pobre. Desde un punto de vista técnico, se define como la diferencia entre el umbral de pobreza (en este caso, el de pobreza relativa) y la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas pobres, expresada como porcentaje del umbral. Dicho umbral, para 2023, fue de 10.990 euros anuales (915 mensuales).

Dado que, en 2023, la mediana de ingresos de las personas pobres fue de 8.114 euros, la brecha de pobreza fue del 26,2 %. En el siguiente gráfico se puede ver la evolución de este indicador desde 2014:

22. Resulta llamativo que en el estudio *España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, realizado, en mayo de 2021, por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, se propone, con relación a la pobreza relativa, reducir la proporción de personas que viven en riesgo de pobreza al 18 % en 2030, un 15 % en 2040 y un 10 % en 2050. Se trata de un documento contemporáneo a la EDS que, sin embargo, establece un objetivo de pobreza para 2030 del 18 %, frente al compromiso asumido por nuestro país de cara a la Agenda 2030 del 11,05 %, lo que hace pensar que este objetivo se consideraba ya inalcanzable en 2021.

GRÁFICO N° 4.
EVOLUCIÓN DE LA BRECHA Y DE LA TASA DE POBREZA (%)



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

La brecha de pobreza experimentó un incremento hasta 2015 como consecuencia de la crisis económica de 2008. Tras ese año, disminuyó de forma considerable en 2018, bajando casi 4 puntos y se mantuvo estable hasta las bajadas experimentadas en 2022 y 2023, lo que podría ser reflejo de la puesta en marcha del IMV (recuérdese que los datos de ingresos a estos efectos corresponden al ejercicio anterior).

Si comparamos la brecha de pobreza con la tasa de pobreza relativa, podemos observar que, en 2016, la brecha de pobreza se redujo con intensidad hasta el 31,4 %; sin embargo, el número de pobres creció levemente ese año, lo que significa que se registraron más personas pobres, pero la intensidad de su pobreza era menor. Por el contrario, si nos fijamos en 2023, lo que se aprecia es que la tasa de pobreza permanece prácticamente estable, si bien la brecha se ha reducido, lo que significa que la extensión de la pobreza es similar pero su intensidad es menor.

Estas reflexiones ponen de manifiesto la relevancia de este indicador que, sin embargo, no ha sido incorporado por el INE a los *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

3.3. Pobreza severa

Como se ha anticipado, la pobreza severa agrupa a las personas que viven en hogares (unidades de consumo) con ingresos extraordinariamente bajos, por debajo del 40 % de la mediana de renta por unidad de consumo de la población.

En 2023, la mediana de ingresos por unidad de consumo de la población fue de 18.316 euros. Por tanto, estaban en pobreza severa todas aquellas personas que vivían en hogares cuyos ingresos anuales eran inferiores a 7.326 euros (611 al mes)²³.

²³. En el caso de una familia tipo (dos adultos y dos menores) esta cifra sería, aproximadamente, de 1.280 euros mensuales.

En el gráfico siguiente se puede apreciar la evolución de las tasas de pobreza relativa y de pobreza severa:

GRÁFICO N° 5.
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE POBREZA RELATIVA Y SEVERA (%)



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

En 2023, el 8,3 % de la población española vivía en pobreza severa. A pesar de que la cifra encadena dos años seguidos de descenso y arroja su dato más bajo desde el año 2014, lo cierto es que ese año unos 3,9 millones de personas estaban en esta situación.

Dado que, en 2015, la tasa de pobreza severa era del 11,2 %, si este indicador hubiera sido incorporado por el INE a los *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, para cumplir la meta 1.2 del ODS 1, este indicador debería reducirse hasta el 5,6 % en 2030, por lo que tiene una buena perspectiva de cumplimiento, ya que, en 2023, se situó en el 8,3 %, es decir, solo una décima por encima de la tasa esperada. Este resultado es fruto de la acción conjunta, aunque no coordinada, de las administraciones públicas: estatal, autonómica y local (a través del IMV, rentas de inserción autonómicas, ayudas de urgencia, etc.).

En este sentido, como se ha indicado, la LIMV no establece un objetivo concreto de reducción de la pobreza para esta prestación, pero una de las metas de la Política Aceleradora 1 de la EDS es ampliar, para 2030, la cobertura del IMV de modo que proteja, por sí solo, a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa. Y ciertamente, en 2021, la cuantía de la renta anual garantizada por el IMV cubría, en términos generales²⁴, el 90,10 % de los ingresos considerados necesarios para salir de la situación de pobreza severa. Este porcentaje empeoró en 2022 (87,72 %) y, en 2023, se situó nuevamente por encima del 90 % (92,60 %).

Pero para cumplir este objetivo no basta con que el IMV proporcione una renta que cubra el umbral de pobreza relativa, es necesario, sobre todo, que llegue a todos aquellos que lo necesitan, es decir, aquellos cuyos ingresos no alcanzan dicho umbral. A este respecto, al-

24. No debe olvidarse que la mediana de ingresos es diferente en cada CCAA, por lo que la cuantía del IMV cubre con holgura el 40 % de la mediana en algunas de ellas y, en otras, es manifiestamente insuficiente.

gunas fuentes estiman que el IMV solo llega al 22 % de los hogares en situación de pobreza severa (la AIREF en su Tercera Opinión sitúa este porcentaje en el 17 %). En cualquier caso, se trata de cifras de penetración muy bajas que cuestionan la eficacia de esta prestación.

La consecución del citado objetivo por el IMV, unida a una actuación coordinada de todas las administraciones públicas, permitiría que, en especial, las rentas de inserción autonómicas tuvieran la oportunidad de mejorar la situación de los hogares vulnerables (una vez cubierto el umbral de pobreza severa), avanzando en el camino hacia la erradicación de la pobreza en todas sus dimensiones.

4. Conclusiones

Las dos estrategias principales existentes en nuestro país para la lucha contra la pobreza y la exclusión social: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, adolecen de los mismos defectos principales: metas con frecuencia ambiguas y no siempre enlazadas con las definidas por Naciones Unidas para el ODS 1 y falta de coordinación con las estrategias que con el mismo objetivo desarrollan las CCAA y EELL.

Así, se echa en falta un mayor compromiso en los responsables de estas estrategias para asumir objetivos o metas concretos, que se puedan medir y que permitan conocer, en todo momento, dónde estamos, cuánto hemos avanzado o cuánto nos falta para llegar a ellos.

Por otra parte, la falta de coordinación real con las políticas de las CCAA refleja una situación que se produce con demasiada frecuencia en las relaciones entre la administración estatal y las autonómicas: se crean órganos de coordinación que no coordinan, solo lo aparentan. A veces, incluso, solo existen sobre el papel, pues ni siquiera se reúnen. Como consecuencia, el riesgo de que se produzcan solapamientos de las políticas, duplicidades, sinergias negativas o áreas en las que no actúa ninguna administración, es muy elevado.

Estos problemas también se reproducen en la medida más potente en la lucha contra la pobreza: el IMV. En primer, lugar esta prestación carece, en la práctica, de un objetivo concreto. En parte, como consecuencia de ello, el IMV no está teniendo toda la repercusión que se preveía, adoleciendo de una elevada cifra de *non take-up*, que podría alcanzar al 56 % de los potenciales beneficiarios. A ello debe añadirse que, a pesar de que el IMV cubría, en 2023, el 92,6 % del umbral de pobreza severa, solo, en torno, a un 22 % de los hogares en esta situación lo recibían (si bien podían ser beneficiarios de otras prestaciones de las CCAA y EELL). Por tanto, parece absolutamente necesario que la Admón. adopte las medidas necesarias para resolver esta situación. Sin duda, un objetivo de gestión para el IMV que implicase una cobertura más extensa de esta prestación rebajaría significativamente los índices de pobreza.

Con respecto al segundo problema, si bien la entrada en vigor del IMV ha liberado, en buena medida, los fondos que las CCAA destinaban a sus rentas mínimas de inserción, lo cierto es que en pocos casos la liberación de estos fondos está sirviendo para complementar la prestación del IMV y, por tanto, avanzar en la reducción de la pobreza en todas sus dimen-

siones. Consecuencia de lo anterior es el incremento de desigualdades en materia de protección social entre las diferentes CCAA, más significativas, si cabe, al tratarse de personas vulnerables, donde las pequeñas diferencias en sus ingresos son siempre relevantes.

Por otra parte, ningún informe público oficial contiene un análisis de los datos estadísticos existentes sobre evolución de la pobreza, evaluando el progreso hacia las metas de los ODS (en particular, hacia las del ODS 1) y apuntando las medidas que deben tomarse para corregir posibles desviaciones. Debe acudir directamente a los *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, desarrollados por el INE, para conocer el estado de situación de la implementación del ODS 1.

Por lo que respecta a los indicadores de metas no cuantificadas (las metas 1.3, 1.4, 1.5 y 1.b), hay que destacar que, en general, su evolución es positiva, pues han mejorado, a veces de forma significativa, la situación de partida (en 2015). No obstante, no se puede determinar si la evolución experimentada, aunque positiva, es suficiente.

Por lo que se refiere a las metas cuantificadas, la 1.1 relativa a la pobreza extrema, parece alcanzada, si bien, el indicador de personas sin hogar señala que aún existen personas en esta situación en nuestro país. Respecto a la meta 1.2, cuyo indicador de referencia es la tasa AROPE, hemos pasado de una tasa del 28,7 % en 2015 al 26,5 de 2023. Con ello, el avance que ha tenido este indicador respecto de la meta a alcanzar en 2030 es de tan solo un 15,33 %, cuando ha transcurrido ya más de la mitad del plazo.

Si atendemos a los componentes de la tasa AROPE, puede observarse que el de «Pobreza relativa», que en 2015 era del 22,10 %, solo ha descendido 1,9 puntos en 9 años, un 17,19 % del total.

Por el contrario, el componente de «Baja intensidad en el empleo» ha experimentado una mejora sustancial al pasar del 15,4 % en 2015 al 8,4 en 2023, con lo que el avance logrado hacia la meta es del 90,9 %.

El tercer componente de la tasa AROPE «Población con carencia material y social severa» no solo no ha disminuido respecto de 2015, año en que se situó en el 7,4 %, sino que ha empeorado, incrementándose hasta el 9 % en 2023, lo que aleja sustancialmente a este indicador de la meta para 2030.

Dejando a un lado la estadística, debe señalarse que, a pesar de las medidas adoptadas, en 2023 había 9,7 millones de personas en situación de pobreza relativa, frente a 10,2 millones en 2015. A este respecto, considerando que la población española está aumentando de forma continuada desde 2016, con un saldo migratorio positivo de más de 727.000 personas en 2022, y que los niveles de pobreza de la población extranjera, especialmente entre los que no proceden de la UE son muy elevados (hasta un 47 % en este último caso), resulta evidente la magnitud del desafío que, de cara a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento de las metas del ODS 1, comportan estos elevados niveles de inmigración.

Consecuentemente, la perspectiva para el cumplimiento de esta meta 1.2 del ODS 1 no es nada halagüeña: la meta está aún muy lejana, siendo poco probable, desde la óptica actual, que el indicador de referencia: la tasa AROPE, alcance el nivel previsto en 2030: el 14,35 %.

Parece necesaria, por tanto, la adopción de medidas urgentes que corrijan esta situación en la medida de lo posible y, entre ellas, parece que una de las primeras debería ser enfocar de forma proactiva el problema del *non take-up* en el IMV, ampliando la cobertura poblacional de esta prestación. Asimismo, parece evidente que la evolución de los saldos migratorios, de continuar la tendencia actual, constituye una variable que debe ser tenida muy en cuenta en la adopción de medidas para tratar de alcanzar las metas previstas en 2030 para el ODS 1, pues no parece posible hacer una planificación adecuada de estas medidas sin una estrategia (que puede contemplar diversos escenarios), que permita la obtención de datos razonables sobre el volumen de la población a la que han de dirigirse.

Asimismo, debe añadirse que entre los *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* definidos por el INE para este objetivo, se echan en falta indicadores adicionales que ayuden a profundizar en aspectos de la pobreza menos monitorizados, como son los indicadores de brecha de pobreza, que mide la intensidad de la pobreza, y de pobreza severa, que pone de manifiesto situaciones de elevada vulnerabilidad y cuyo umbral constituye un mínimo que debería ser garantizado, en todo caso, en una sociedad avanzada.

Por último, no debe olvidarse el principio de «no dejar a nadie atrás» que preside la implementación de la Agenda 2030, especialmente en lo que se refiere al ODS 1, pues, con independencia de lo que indiquen los datos estadísticos, en la medida en que siga habiendo personas vulnerables por debajo de unos mínimos, no estaremos cumpliendo con las metas de este objetivo. El IMV puede y debe ser la solución para estas personas.