



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

DOCTORADO EN ECONOMÍA INDUSTRIAL

TESIS DOCTORAL

NEW PERSPECTIVES ON NON-TAKE-UP OF GUARANTEED MINIMUM INCOME SCHEMES

*UN NUEVO ENFOQUE EN EL NON-TAKE-UP DE LAS PRESTACIONES DE
GARANTÍA DE INGRESOS*

Presentada por:

Diego Muñoz Higuera

Directores:

Dr. Rafael Granell Pérez

Dr. Amadeo Fuenmayor Fernández

Valencia, marzo 2024

Resumen – Español

Las prestaciones de ingresos mínimos han experimentado un notable crecimiento en las últimas décadas. Estas prestaciones se han extendido a lo largo de Europa, y también en España. Sus objetivos principales son aliviar situaciones de pobreza y/o exclusión social y la reinserción sociolaboral en la población más necesitada. Estas políticas, conocidas comúnmente como *minimum income schemes* en Europa, o rentas mínimas de inserción (RMI) en España, se caracterizan por ser la última red de prestaciones para alcanzar a aquellos hogares que han perdido el derecho a recibir soporte del sistema contributivo. Sin embargo, a pesar del fuerte impacto redistributivo y de reducción de la pobreza que pueden llegar a alcanzar estas prestaciones, su desempeño ha sido limitado. Esto se debe, en gran parte, a la falta de solicitud de la prestación por parte de aquellos que tienen derecho a recibirla, término conocido comúnmente como non-take-up.

A pesar del esfuerzo de investigadores e instituciones, que con su trabajo han arrojado luz acerca de los determinantes del non-take-up, nos encontramos actualmente ante una falta de análisis y conocimiento de la magnitud y los factores que hay detrás del mismo. Este hecho es especialmente relevante en España donde, hasta la fecha, no se han encontrado análisis que cuantifiquen y expliquen los determinantes del non-take-up en el sistema de rentas mínimas de inserción. La falta de análisis se debe, al menos en parte, a la carencia de bases de datos adecuadas que permitan simular la elegibilidad de los hogares y entender, gracias al uso de variables sociodemográficas y/o del diseño de la prestación, los determinantes del non-take-up.

Esta Tesis doctoral utiliza distintas fuentes de datos, técnicas de microsimulación y análisis tanto cuantitativos, como cualitativos. Gracias a ello es posible ofrecer nuevas perspectivas acerca de la magnitud y los determinantes del non-take-up en las RMI en España. Asimismo, se completa el estudio con el análisis del non-take-up en otro tipo de prestaciones, los complementos salariales, que han sido desarrollados tradicionalmente en el mundo anglosajón, cuya expansión hacia otros países europeos hace necesario el estudio de los mismos.

Las conclusiones de estos capítulos muestran que el non-take-up está afectando a los resultados de las políticas de ingresos mínimos. Esto sucede además de manera más intensa en España que en otros países europeos, donde una mayor proporción de la población elegible no solicita la prestación a la que tiene derecho. Asimismo, el diseño de las prestaciones, la interacción con otras políticas públicas y las características del solicitante y su unidad de convivencia, son determinantes a tener en cuenta a la hora de explicar el non-take-up.

Por último, tras los análisis realizados, es posible ofrecer recomendaciones de política económica, las cuales buscan la mejora de las prestaciones analizadas y la disminución del non-take-up, para que puedan cumplir sus objetivos de reducción de pobreza y reinserción sociolaboral. Destacamos la necesidad de reforzar la adecuación de las prestaciones, así como indexar estas a un índice de referencia, para evitar su erosión. Simplificar el sistema de prestaciones, para evitar interacciones negativas entre ellas y, avanzar hacia prestaciones generales, que puedan cubrir al conjunto de la población en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

Abstract - English

The development of minimum income schemes has been intense in recent decades. These benefits have spread throughout Europe, including Spain. Their main objectives are to alleviate situations of poverty and/or social exclusion and the socio-occupational integration of the most vulnerable population. These policies, commonly known as minimum income schemes (MIS), are characterised by being the last safety net for households that have lost the right to receive benefits from the contributory system. However, despite the strong redistributive and anti-poverty effects that these benefits could have, their impact has been limited. This is largely due to the fact that those who are entitled to this benefits do not claim them, a term commonly known as non-take-up.

Despite the efforts of researchers and institutions whose research has shed light on the determinants of non-take-up, there is currently a lack of knowledge about the extent of non-take-up and its determinants. This is particularly relevant in Spain, where to date no analysis has been found that quantifies and explains the drivers of non-take-up of minimum income schemes. The lack of analysis is at least partly due to the insufficiency of adequate databases to simulate household eligibility and to understand the determinants of non-take-up.

This doctoral Thesis uses different data sources, microsimulation techniques and both quantitative and qualitative analysis. As a result, it is possible to offer new perspectives on the magnitude and determinants of non-take-up of MIS in Spain. The study also includes an analysis of non-take-up of another type of benefit, in-work benefits, which have traditionally been developed in the Anglo-Saxon world and whose expansion to other European countries has made it necessary to study them.

The conclusions of these studies show that non-take-up is a major obstacle to achieving the objectives of the MIS. This is also more important in Spain than in other European countries, as a higher proportion of the eligible population in Spain does not claim the benefit to which they are entitled. Similarly, the design of the benefit, its interaction with other public policies and the characteristics of the claimant and the household are crucial factors to take into account when explaining non-take-up.

Finally, on the basis of the analyses carried out, it is possible to make policy recommendations aimed at improving the benefits analysed and reducing non-take-up, so that the MIS can achieve their objectives of poverty reduction and socio-occupational integration. We stress the need to strengthen the adequacy of benefits and their indexation to a reference index in order to prevent their erosion. Simplify the system of benefits to avoid negative interactions between them and move towards universal benefits that can cover the entire population at risk of poverty and/or social exclusion.

- Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar. -

Agradecimientos

Agradecer a la Conselleria Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana el apoyo económico recibido, a través del Proyecto HIECPU/2019/2, para la realización de la presente Tesis doctoral.

Espero en estas líneas devolver al menos una parte del cariño y apoyo que he recibido durante estos años. Este camino, que para mí apenas comienza, ha sido ya largo e intenso, pero confío en poder considerarlo fructífero.

A riesgo de parecer reiterativo, creo apropiado citar a Ortega y Gasset en mis agradecimientos, pues “Yo soy yo y mi circunstancia”. Y es que, si bien “yo” he realizado una Tesis doctoral, esta no hubiese sido posible sin “mi circunstancia”. Por ello, quiero agradecer a todos los que han compartido algún momento conmigo. Pero de manera especial, a los siguientes.

A mis directores de Tesis, Rafael Granell y Amadeo Fuenmayor. Gracias por la oportunidad que me habéis brindado. Vuestro apoyo, consejo y confianza han sido pilares fundamentales para la culminación de este trabajo. Agradezco profundamente vuestro acompañamiento en los primeros pasos de mi carrera investigadora, en la que espero que el futuro nos depare nuevos proyectos y logros compartidos.

I am grateful to Stephan Köppe for his warm welcome to University College Dublin and for the opportunity to work with him. I really appreciate his participation in Chapter 4 and look forward to our future projects together.

Agradecer al Departamento de Economía Aplicada por las facilidades y el apoyo que brindan a los jóvenes investigadores. En particular, a la Unidad de Economía Pública, donde me he sentido integrado y respaldado desde el primer momento. Quiero hacer una mención especial a María Ángeles Tortosa, por los ánimos y el apoyo ofrecido desde el inicio.

A mi familia, a quien he de agradecer no solo por su apoyo estos últimos años, sino por ser la base de lo que soy y seré. Aunque somos muchos y no es posible nombraros a todos, sabed que cada uno ha aportado su granito de arena en la realización de este proyecto. Gracias por ser un refugio y enseñarme el verdadero valor de la palabra familia. Aunque algunos, por desgracia, no podréis leer estas líneas, sé que me acompañáis en el camino.

A mi abuelo Alfredo, que sabiendo lo duro que es el trabajo en el campo, me recomendaste insistentemente continuar estudiando. Sin embargo, abuelo, se te olvidó decirme cuando tenía que parar...

A mi abuelo Pepe, dado que a ti te negaron la oportunidad, espero ser yo el primer Dr. Muñoz de la familia. Gracias por el ánimo que siempre me has mostrado y el orgullo que sentías. Ambos me han ayudado a soportar los momentos más difíciles.

A mi abuela María, por el cariño incondicional que siempre te ha marcado y enseñarme el valor de lo sencillo. Gracias por recordarme siempre de dónde venimos.

A mi abuela Ita, gracias por la cuchipanda de los domingos, por los pequeños gestos que demuestran ternura y por cuidar siempre de la gran familia *pochonga*.

A mis padres, para quienes no tengo palabras para expresar lo que siento. Sin vosotros, yo nada sería. Gracias por el apoyo incondicional, el cariño y el siempre sabio consejo que me brindáis. Guardo como un tesoro, aunque a veces no lo demuestre, las lecciones aprendidas. Podéis sentirlos partícipes de este proyecto, es para vosotros.

A mis hermanos, a Luis, mi hermano mayor, has sido siempre un espejo en el que verse reflejado. A Raúl, mi *hermanito*, quien se ha preocupado más que yo por eso de *mens sana in copore sano*. Gracias a los dos por lo que hemos construido. Por nuestra ambición, que se ve recompensada.

A Consuelo, la última grata sorpresa que me ha regalado la vida, gracias por aparecer en mi camino. Pero, sobre todo, por soportarme estos últimos meses, y los que quedan... Tu apoyo y cariño han sido fundamentales, y espero tenerlos siempre a mi lado.

A mis compañeros y amigos de la Universidad, por no permitir que haya sufrido de “la soledad del doctorando”. Gracias por convertir esta etapa en un momento feliz, donde siempre me he sentido arropado. A Juanjo, Georgina y Rubén, compañeros en EvalPub. Pero también a Belén, Fernando y Jordi. Gracias por los consejos y recomendaciones recibidas. Por último, agradecer a Gisela las conversaciones tan enriquecedoras que hemos tenido, pues alguna buena idea ha surgido de ellas.

A mis amigos, mi “circunstancia” menos académica, divididos principalmente entre Guadalajara, Valencia, y mi querido pueblo, La Almarcha. Aunque probablemente hayáis supuesto más retrasos que avances en la Tesis, no cambiaría ni uno de los momentos que hemos compartido. Vosotros también sois parte de este proyecto, y de mi vida. Espero teneros siempre a mi lado.

A todo aquel que, con un consejo, una palabra de aliento, o compartiendo una cerveza, ha aportado en este proyecto. Gracias.

Tabla de contenido

Resumen – Español	i
Abstract - English.....	ii
Agradecimientos.....	v
Introducción	1
1. Estado de Bienestar y lucha contra la pobreza	3
2. Rentas Mínimas de Inserción	4
3. Non-take-up	8
4. Descripción de los capítulos	11
Introduction	17
1. Welfare state and the fight against poverty	19
2. Minimum Income Schemes	19
3. Non-take-up	23
4. Description of the chapters	26
Capítulo 1: Evaluación Cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión.....	33
1.1. Introducción.....	36
1.2. Rentas mínimas de inserción (RMI) en España.....	38
1.2.1 La Renta Valenciana de Inclusión	42
1.3. Metodología y datos	44
1.4. Cobertura de la Renta Valenciana de Inclusión.....	47
1.4.1. Diagnóstico social	47
1.4.2. Resultados e impacto de la RVI	49
1.5. Factores que determinan una resolución positiva de la RVI	51
1.5.1. Resultados del modelo.....	52
1.5.2. Escala de equivalencia y renta equivalente.....	53
1.5.3 Análisis de los Centros Municipales de Servicios Sociales.....	55
1.6. Conclusiones.....	57
Chapter 2: Could the impact of a public policy help us to evaluate the changes implemented? An analysis of non-take-up of the Spanish minimum income schemes.....	59
2.1. Introduction	62
2.2. Theoretical framework: non-take-up	64

2.2.1. Monetary factors.....	66
2.2.2 Non-monetary factors	66
2.3. Minimum Income Schemes in Spain.....	68
2.3.1. The Minimum Vital Income (MVI).....	69
2.4. Methodology: Fuzzy-Set QCA	70
2.5. Data and variables used	71
2.5.1. Calibration	73
Outcome variable.....	74
Causal conditions – explanatory variables	74
2.6. Results	78
2.6.1. Necessary conditions	78
2.6.2. Sufficient conditions	80
2.6.3. Does the Spanish MVI solve non-take-up problem?	82
2.7. Conclusions	83
Capítulo 3: Cuantificación del non-take-up en el sistema de Rentas Mínimas de Inserción en España	85
3.1. Introducción.....	88
3.2. Sistema de Rentas Mínimas de Inserción en España.....	90
3.2.1. Desarrollo y evolución del sistema de Rentas Mínimas de Inserción	90
3.2.2. Adecuación de la prestación en las distintas CCAA.....	93
3.3. La eficacia de las rentas mínimas: non-take-up y cobertura	96
3.4. Fuente de datos	98
3.5. Estimación del non-take-up	100
3.6. Resultados: non-take-up en el Sistema de Rentas Mínimas de Inserción	102
3.6.1 Resultados generales.....	102
3.7. Non-take-up en el Ingreso Mínimo Vital	105
3.8. Conclusiones.....	106
Chapter 4: Non-take-up of in-work benefits: benefit erosion, indexing and auto-enrolment	109
4.1. Introduction	112
4.2. Drivers of non-take-up in the literature	113
Client.....	113
Administration.....	114

Policy design.....	115
Social and legal context.....	115
4.3. In-work poverty and the Working Family Payment in Ireland	115
4.3.1. Working Family Payment.....	116
4.4. Data and methods	119
4.4.1. Eligibility and non-take-up simulations.....	119
4.4.2. Heckman selection model.....	120
4.5. Results	121
4.5.1. Non-take-up over time.....	121
4.5.2. Drivers of non-take-up	122
4.6. Discussion and Conclusions	129
4.7. Appendix	132
4.7.1. Eligibility and non-take-up simulations.....	132
4.7.2. Differences between subpopulations.....	134
4.7.3. Heckman selection model.....	136
Variables.....	136
First step	137
Second step	137
Conclusiones	139
Conclusions	153
Bibliografia.....	165
Lista de Tablas	177
Lista de Figuras	178

Introducción

1. Estado de Bienestar y lucha contra la pobreza

El Estado de Bienestar se desarrolla, entre otros objetivos, para promover un mínimo nivel de vida y seguridad económica en la población (Barr, 2020). Para ello, el Estado de Bienestar dispone de prestaciones monetarias y en especie, donde destacan la educación, sanidad, o los servicios sociales. Dentro de las prestaciones monetarias, estas se organizan, siguiendo la clasificación de Fuenmayor et al. (2020b), en dos grandes grupos. Las prestaciones de sustitución de rentas, cuyo objetivo es ofrecer un salario diferido que ha sido generado previamente en el mercado laboral, donde se incluyen las prestaciones por desempleo, jubilación, viudedad y enfermedad o incapacidad. En el segundo grupo se encuentran las prestaciones de lucha contra la exclusión social, cuya recepción está condicionada a la falta de recursos y donde se agrupan las prestaciones familiares y de infancia, aquellas relacionadas con la vivienda y las rentas mínimas de inserción.

El objetivo de estas prestaciones es reducir la pobreza monetaria, entendida como el 60% de la renta mediana equivalente. A pesar de que logran reducir la pobreza en más de 10 puntos porcentuales, esta no desaparece (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). En el año 2022, el 16,5% de la población en Europa se encuentra en situación de pobreza monetaria. En España este porcentaje es superior, alcanzando el 20,4% de la población (Eurostat, 2023a). Este hecho refleja la necesidad de continuar avanzando en el desarrollo de las prestaciones monetarias.

Sin embargo, dentro de las prestaciones monetarias, ambos grupos no tienen el mismo peso dentro del Estado de Bienestar. En la UE-27, en promedio, las prestaciones de sustitución de rentas representan el 17% del gasto en protección social, frente al 4% de las prestaciones de lucha contra la exclusión social. En el caso español esta diferencia es aún mayor, pues este segundo grupo apenas supone el 2% del gasto en protección social (Eurostat, 2023b).

Las rentas mínimas de inserción se posicionan dentro del sistema de garantía de rentas como la última red de protección social de la que disponen las instituciones para evitar situaciones de pobreza y/o exclusión social. Estas se generan con un doble objetivo, garantizar un nivel mínimo de renta a quien ha perdido el derecho a recibir las principales prestaciones públicas y fomentar la inserción sociolaboral de los beneficiarios (Noguera, 2019).

Dado que el foco de actuación de estas políticas es la población en riesgo de pobreza y/o exclusión social, las RMI tienen un claro carácter redistributivo y de reducción de la desigualdad. Sin embargo, el impacto de las prestaciones ha sido limitado. La ineficacia de las RMI se debe, en gran parte, a la no solicitud por parte de aquellos con derecho a recibirla. Este hecho es conocido comúnmente en la literatura como *non-take-up*, y en Europa afecta a más de la mitad de la población elegible para recibir una RMI (Fuchs et al., 2020).

2. Rentas Mínimas de Inserción

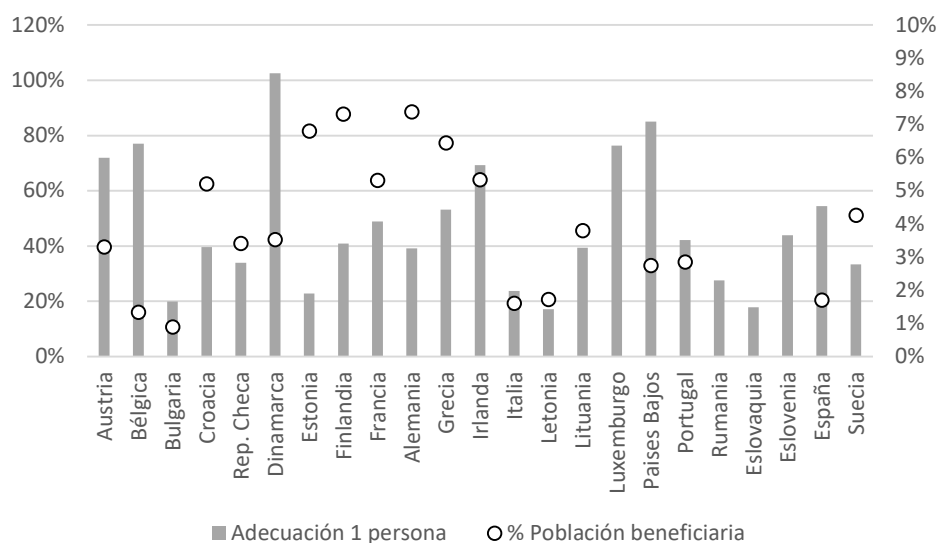
Las RMI se han desarrollado en Europa de manera heterogénea, a distintas velocidades y de acuerdo a diferentes paradigmas, niveles de pobreza y voluntad política (Frazer & Marlier, 2016). Este hecho ha generado diferentes prestaciones, que han alcanzado resultados desiguales entre países.

Un primer esbozo de las actuales RMI comienza a dibujarse en la década de 1950 con el impulso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Esta hacía especial hincapié en la importancia de ofrecer un ingreso mínimo a la población que lo necesitase (Carmona, 2017). Francia y Suecia fueron los primeros países en desarrollar un modelo muy básico de protección social, precursor de su sistema actual.

Posteriormente, la Carta Social Europea de 1961 defendía la necesidad y los efectos positivos de la existencia de un sistema de protección social adecuado. Esta fomentó la creación de otros sistemas de rentas mínimas en Europa, como, por ejemplo, en el Reino Unido o la República Federal Alemana en 1961 o Países Bajos en 1974. A partir de la década de 1980 se produce un desarrollo generalizado de las RMI en Europa, así como en algunos territorios de España (Natili, 2020).

El desarrollo de las RMI tiene un último impulso ya en el siglo XXI, cuando se lleva a cabo una modernización muy importante de estas políticas, en línea con las recomendaciones del Consejo Europeo de 2008 y 2017 (Consejo Europeo, 2008; 2017). Este organismo recomendaba la creación, extensión o adaptación de las prestaciones de garantía de ingresos, para garantizar la inserción social de los beneficiarios y proveer un vínculo con el mercado laboral. Italia, en el año 2019, era el último país en incorporar una prestación de rentas mínimas a nivel nacional, hasta la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en España, en mayo de 2020.

Debido a este desarrollo desigual de las prestaciones no es posible hablar de una única RMI en Europa, y se debe poner el foco en las diferencias existentes. Existen diferencias normativas en las RMI de los países europeos. Principalmente en relación a la cuantía de la prestación, límite de edad de los beneficiarios, criterio de residencia en el país previo a la solicitud de la prestación o nivel de gobierno encargado de financiar los programas. Debido a ello los resultados obtenidos distan entre países, los cuales se sintetizan en la Figura 0-1.

Figura 0- 1: Adecuación de las RMI y población beneficiaria (eje secundario)

Fuente: Elaboración propia con datos de AIREF (2022) y Natili (2020).

En primer lugar, las RMI no son correctamente identificables en algunos países europeos. La información ofrecida acerca de las RMI en la *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) puede venir combinada con otras prestaciones, por lo que no es posible conocer el número de beneficiarios en Luxemburgo, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. En segundo lugar, respecto al objetivo de lucha contra la pobreza, estas prestaciones, debido en parte a una baja adecuación, no son suficientes para evitar situaciones de pobreza en los beneficiarios. Se define adecuación como el porcentaje de umbral de pobreza que cubre la cuantía de la prestación, por lo que una adecuación del 100% evitaría la pobreza en la población beneficiaria. Puede observarse que únicamente en Dinamarca la prestación de ingresos mínimos consigue evitar situaciones de pobreza. Respecto al total de población beneficiaria, lo que es un determinante del desarrollo de la prestación, la situación diverge desde valores por debajo del 2% como en España, Bulgaria, Italia o Bélgica, hasta porcentajes superiores al 7% en Alemania o Finlandia.

En particular, España se sitúa dentro del marco europeo entre aquellos países que han ofrecido un impulso tardío a estas prestaciones y cuyos resultados han sido limitados. El retraso en el desarrollo de las RMI se ha debido a las peculiaridades en nuestro sistema de garantía de rentas, donde existe una mayor apuesta por el nivel contributivo, y al desarrollo autonómico de las RMI. Pues a medida que se descentralizan las prestaciones, aumenta la discrecionalidad y se reduce la intensidad protectora (Rodríguez-Cabrero, 2009).

En 1989, las autoridades del Gobierno Vasco aprobaron el Ingreso Mínimo Familiar, sentando las bases para la primera RMI en España. Tras ello, con la expansión de las RMI en otras CCAA en la década de 1990, se consolida el sistema de RMI en España. Rodríguez-Cabrero (2009) señala que esto sucede gracias a diversos motivos. En primer lugar, existe un proceso de europeización cognitiva que se extiende tras las Recomendaciones de la Comisión Europea de 1989 y 1990, y se afianza con la publicación de la Carta Social Europea del año 1996 (Moreno

& Pascual, 2007). En segundo lugar, la consolidación del Estado de Bienestar y la descentralización de las políticas sociales habilitan la implementación de políticas destinadas a la reinserción social de los colectivos en pobreza severa y/o exclusión social. Asimismo, todo lo anterior surge en un momento en el que la precariedad laboral aumenta y se generan nuevas formas de pobreza y exclusión social, para las que es necesario el diseño de nuevas prestaciones.

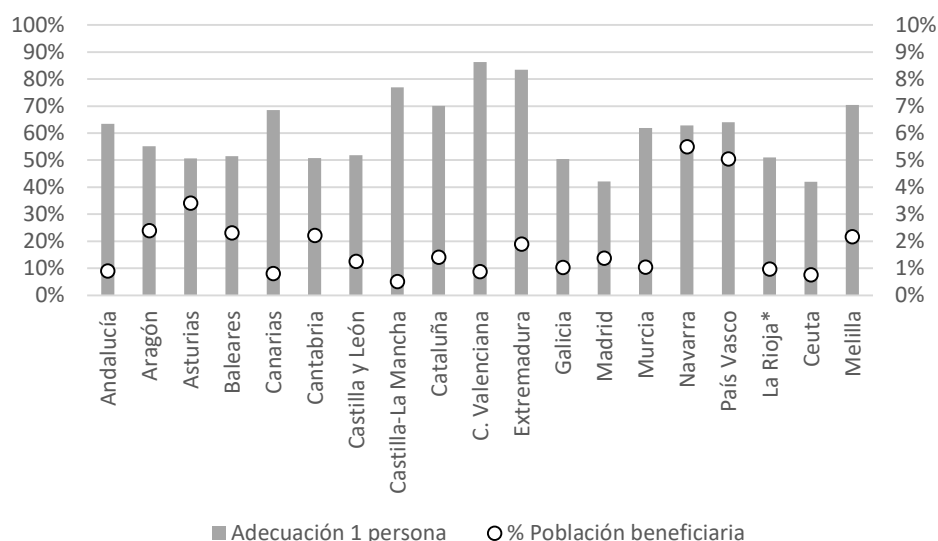
Tras la crisis de 2008 las RMI se han desarrollado a distintas velocidades. Este hecho ha generado un mosaico irregular de prestaciones, con territorios que experimentan una evolución similar a la de los países más desarrollados de nuestro entorno, frente a políticas claramente insuficientes en otras regiones (Ayala et al. 2016). Esta evolución tan heterogénea ha generado distintos resultados en cada CCAA (Fuenmayor et al., 2020a) y una limitada convergencia entre territorios (Bergantiños et al., 2017). En última instancia, el desarrollo regional de las RMI ha generado inequidad interterritorial (Ayala et al. 2016).

Existe una vasta literatura que ha estudiado el sistema regional de rentas mínimas, tanto en su conjunto (Ayala et al. 2016; Bergantiños et al., 2017; AIReF, 2019; Aguilar & Arriba, 2020), como reformas en regiones concretas (Fuenmayor et al., 2020a). Estos trabajos muestran las limitaciones existentes y la evidente necesidad de cambio y reformulación de las prestaciones de garantía de ingresos.

Las diferencias regionales, tanto normativas como en resultados, motivan el desarrollo de una prestación a nivel nacional. Se destaca entonces la modificación acaecida en mayo de 2020, cuando el sistema de RMI en España sufre una transformación trascendental, la introducción del IMV. Esta prestación, diseñada y financiada por el Gobierno Central busca racionalizar el sistema de RMI español a través de la creación de una prestación suelo, que pueda ser complementada por las CCAA.

Las RMI han aumentado su relevancia dentro del Estado de Bienestar, como así refleja el incremento en número de beneficiarios y gasto ejecutado a lo largo de los años. En el año 2019, previo a la puesta en marcha del IMV, casi 300.000 hogares se beneficiaban de una RMI en España, lo que equivale a más de 687.000 personas, con un gasto total ejecutado de 1.686 millones de euros.

Los resultados obtenidos por las RMI en España son diversos, en la Figura 0- 2 se ofrece información de la adecuación y población beneficiaria en cada CCAA.

Figura 0- 2: Adecuación de las RMI en España y población beneficiaria (eje secundario)

*La Rioja no ofrece el total de personas beneficiarias.

Fuente: elaboración propia con datos de INE e Informes de RMI del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2019).

En relación a la adecuación de la prestación, esta se calcula teniendo en cuenta el umbral de renta regional. Como ha sido comentado, las prestaciones están adaptadas al contexto de cada CCAA, por lo que un análisis tomando el nivel de renta nacional no sería adecuado. En promedio, la adecuación de las RMI era del 60% en 2019, con grandes divergencias entre territorios. Algunas de las regiones con un menor nivel de renta destacan como aquellas con una mayor adecuación. Podemos destacar la Comunidad Valenciana y Extremadura, con adecuaciones por encima del 85%. En el extremo opuesto, Madrid y Ceuta apenas alcanzan el 42%.

Respecto a la población beneficiaria, de nuevo hay una gran diversidad de resultados. Destacan el País Vasco y Navarra como los territorios donde la prestación de ingresos mínimos está llegando a más personas, superando el 5% de su población, en línea con los países europeos con prestaciones más desarrolladas. En el extremo opuesto se sitúan Andalucía, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y Ceuta, territorios en los que la prestación no alcanza ni al 1% de su población.

La situación de la Comunidad Valenciana es un caso de estudio dentro de esta Tesis doctoral. Esto se debe a la modificación trascendental que realizan las autoridades valencianas sobre su prestación en el año 2018, adaptándola al nuevo contexto social. Por ello en la Figura 0- 2 se aprecia el incremento en la cuantía, y por ende en la adecuación, pero no la mejora en los resultados en término de beneficiarios. Este hecho se desarrolla más en profundidad en el Capítulo 1.

Respecto a los resultados de estas prestaciones, a nivel agregado las RMI han tenido un efecto muy limitado en la reducción de la pobreza, Ayala et al. (2021) destacan que las prestaciones

de ingresos mínimos apenas reducen la desigualdad en un 3,5%. Respecto a la reinserción laboral, apenas el 20% de los beneficiarios han tenido una salida laboral exitosa.

El limitado impacto de las prestaciones de ingresos mínimos en España y en Europa se explica, en parte, debido al non-take-up existente. Sin embargo, frente a otros Estados europeos, donde hay información acerca de la magnitud del non-take-up, para el caso español no se han encontrado estudios que cuantifiquen y analicen el non-take-up en las RMI regionales.

3. Non-take-up

Se define non-take-up como la situación en que una persona u hogar es elegible para recibir una prestación pública, pero finalmente no la solicita, por lo que evidentemente no recibe dicha prestación (van Oorschot, 1995).

El estudio del non-take-up es sumamente relevante en el marco de la evaluación de políticas públicas, pues este fenómeno merma la eficacia de la prestación, en términos de reducción de pobreza y desigualdad, y lastra la eficiencia, relacionada con el coste-beneficio de implantar una política. En última instancia, el non-take-up crea desigualdades entre la población elegible (Hernanz et al., 2004).

Los primeros estudios acerca del non-take-up estaban basados en la teoría microeconómica del consumidor racional. Según esta teoría, un individuo, tratando de maximizar su utilidad, únicamente solicitará una prestación pública si los beneficios de recibir esta superan los costes de solicitud (Moffitt, 1983). Sin embargo, Matsaganis et al. (2010) actualizan dicha teoría incorporando la existencia de problemas de comportamiento. Estos se deben principalmente a que los costes son soportados en el momento de realizar la solicitud mientras que los beneficios son futuros e inciertos.

El non-take-up puede dividirse en distintas categorías dependiendo de la motivación individual, perspectiva temporal o intensidad del mismo (van Oorschot, 1991; 1995). Respecto a la motivación individual, el autor diferencia entre non-take-up primario y secundario. El non-take-up primario es la decisión individual de no solicitar una prestación. El non-take-up secundario, sin embargo, se produce cuando una persona elegible solicita una prestación, pero finalmente no completa esta solicitud.

Esta primera clasificación ha sido revisada para incluir otros factores ajenos al solicitante (Warin, 2010). En relación al non-take-up primario, se incluye la falta de conocimiento acerca de la existencia de la prestación. Respecto al non-take-up secundario, se constata la no percepción de la prestación, independientemente del motivo que conduce a ello. Warin (2010) añade además una nueva categoría de non-take-up, la no concesión de la prestación por parte de la administración responsable, que puede ocurrir, por ejemplo, debido al silencio administrativo negativo.

En relación a la perspectiva temporal el non-take-up puede ser permanente, si la persona elegible nunca solicita la prestación, temporal, en caso de que se solicite la prestación después de ser elegible, o friccional, entendido como el periodo comprendido entre el comienzo de la

solicitud y la percepción de la prestación. Este último concepto es la suma entre el periodo de tiempo necesario para reunir la documentación y el tiempo de resolución de la administración. No obstante, el non-take-up friccional puede ser eliminado si se reconoce la prestación con carácter retroactivo, es decir, desde el momento de realizar la solicitud (Goedemé et al., 2022).

Por último, la intensidad del non-take-up depende de la cuantía de la prestación que se reciba. El non-take-up puede ser total, en caso de no recibir la prestación, o parcial, si únicamente se recibe una parte del total al que se tiene derecho. Esta segunda situación puede ocurrir debido a información inexacta en la documentación o errores de valoración por parte de la administración (van Oorschot, 1991; 1995).

A la hora de analizar el non-take-up en las prestaciones, la literatura internacional se centra principalmente en el estudio del non-take-up primario, no diferencia entre non-take-up permanente y temporal y tampoco se suele tener en cuenta el non-take-up parcial (Goedemé et al., 2022).

Tras comentar las diferentes categorizaciones que la literatura ha realizado sobre el non-take-up, es posible avanzar en los determinantes del mismo. En este punto, otros estudios han identificado cuatro grandes grupos de determinantes: el individuo, la administración, el diseño de la política (van Oorschot, 1996) y más recientemente, el contexto social y legal en el que se implementa la prestación (Janssens & van Mechelen, 2022). Cada una de estas categorías han sido investigadas en profundidad (Bargain et al., 2012a; Bruckmeier & Wiemers, 2012; Hernanz et al., 2004). No obstante, existen aún aspectos sobre los que se puede ofrecer una nueva perspectiva.

En primer lugar, respecto a los determinantes del individuo, estos se enfrentan a una disyuntiva a la hora de realizar la solicitud de una prestación. En esta, la balanza se mueve entre los beneficios de recibir dicha prestación y los costes asociados a la solicitud.

En un lado de la balanza, respecto a los beneficios de recibir la prestación, incrementar la cuantía de la política reduce el non-take-up (Hernanz et al., 2004). Sin embargo, en referencia a la duración de la política, el efecto no es tan claro, y la decisión de realizar la solicitud depende en mayor medida de cuánto tiempo espera el solicitante necesitar de la prestación (Bruckmeier & Wiemers, 2012).

En el otro lado de la balanza se encuentran los costes asociados a la solicitud de la prestación. Destacan aquellos predichos, observados o experimentados para comprender el procedimiento de solicitud de la prestación, así como los pasos a seguir durante el mismo (van Oorschot, 1996). Por ello, el non-take-up puede reducirse si la información necesaria está claramente disponible, se reducen los requerimientos de documentación y aumenta la cercanía y acompañamiento de la administración durante la solicitud (Hernanz et al., 2004; Chareyron & Domingues, 2018). En relación a los costes experimentados, debe destacarse el estigma asociado a recibir una prestación, el cual incrementa el non-take-up. A medida que se generan programas menos restrictivos y/o universales, el estigma, y el non-take-up, se reducen (Janssens & van Mechelen, 2022).

En segundo lugar, la administración pública juega un papel fundamental al explicar los determinantes que generan el non-take-up (Peeters, 2020). Sin embargo, esta faceta ha sido menos estudiada debido a la falta de datos.

Hay evidencia de que la colaboración entre administraciones públicas, por ejemplo entre los servicios de empleo y servicios sociales, así como la existencia de información y guías claras que acompañen a la solicitud, puede reducir el non-take-up de una prestación (Kopczuk & Pop-Eleches, 2007; van Gestel et al., 2022). Asimismo, la calidad de los datos sociodemográficos de los que dispone la administración juegan un papel muy importante en la reducción del non-take-up (Raeymaeckers & Dierckx, 2012). Estos son necesarios para alcanzar a posibles beneficiarios a través del diseño de campañas publicitarias y trabajo de campo (EAPN, 2024). Este hecho abre la posibilidad, además, a desarrollar políticas en las que la inscripción al programa se realice de oficio por parte de la administración (Janssens & van Mechelen, 2022).

El tercer grupo de determinantes del non-take-up se refiere al diseño de las prestaciones. La literatura subraya que el tipo de prestación, las prioridades de la administración y la relación de esta con los individuos afectan a las probabilidades de solicitar la ayuda (Janssens & van Mechelen, 2022). Las prestaciones categóricas, diseñadas para sectores específicos de la población, se asocian a reglas de elegibilidad complejas y numerosas, lo que incrementa los costes de información y procedimiento a los solicitantes (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Debido a ello es necesario avanzar en el diseño de prestaciones generales que puedan llegar a cubrir a gran parte de la población. Posteriormente, sobre esta prestación, se podría generar un complemento específico para sectores identificados con una necesidad particular.

Por último, el conjunto de determinantes comentados con anterioridad se ve afectado por el contexto social e institucional vigente (Eurofound, 2015; Janssens & van Mechelen, 2022). Por ejemplo, Reijnders et al. (2018) demuestra que las convenciones sociales respecto a cuándo es socialmente aceptado buscar ayuda son una barrera para la solicitud de una prestación social.

Esta última dimensión cobra especial relevancia en el caso español debido a las peculiaridades del mismo. Como ha sido comentado, el sistema de RMI ha tenido un desarrollo político diferente en cada CCAA, donde la promoción y generación del derecho a recibir la prestación de ingresos mínimos ha sido desigual entre territorios. Asimismo, la transformación generada por el IMV en 2020 ha modificado, de manera sustancial, el contexto institucional español en relación a las rentas mínimas.

Debe recalcar que al estudiar el non-take-up los investigadores han de enfrentarse a problemas en las fuentes de datos. Estas, al no estar específicamente diseñadas para este propósito, pueden presentar problemas de identificación e infranotificación de la prestación, problemas de representatividad de la población objeto de estudio, contrariedades en la valoración de rentas y/o patrimonio del hogar y ausencia de variables necesarias para simular la elegibilidad o estudiar los determinantes del non-take-up. Las principales fuentes de datos de las que disponen los investigadores son las encuestas de ámbito general, los registros administrativos, combinaciones entre ambas o encuestas específicamente diseñadas. Estas últimas apenas se usan debido a su coste.

Dichos problemas dificultan, que no invalidan, las estimaciones de non-take-up. Los resultados pueden variar para los investigadores dependiendo de la fuente de datos utilizada y las decisiones que tomen en el proceso de análisis (Doorley & Kakoulidou, 2023).

Es por ello que, debido al carácter multidimensional del non-take-up y las limitaciones en las fuentes de datos, es necesario el uso de distintas aproximaciones metodológicas y/o bases de datos para estudiar el non-take-up de manera precisa y robusta. Esta Tesis doctoral utiliza cuatro fuentes de datos distintas y tres aproximaciones metodológicas, con un fuerte impacto de la microsimulación.

4. Descripción de los capítulos

El germen de esta Tesis doctoral comienza a desarrollarse gracias a las prácticas universitarias y el posterior Trabajo de Fin de Máster de Política Económica y Economía Pública. Este supuso la primera aproximación, tanto académica como en la práctica, a las RMI. En particular, la política estudiada fue la Renta Valenciana de Inclusión (RVI), medida implementada en la Comunidad Valenciana en el 2018 para sustituir a la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC). El motivo principal del cambio fue la insuficiencia de la RGC ante el incremento en las situaciones de pobreza y/o exclusión social, tras la crisis económica de 2008. La RVI supuso un cambio de raíz en la prestación de ingresos mínimos, pero esta debía ser evaluada antes de valorar la idoneidad de dicho cambio.

La experiencia obtenida en las prácticas universitarias, centradas en la gestión de la RVI y las dificultades observadas en la valoración de los recursos económicos de los solicitantes, generan la idea de que el sistema de evaluación de los medios económicos de los solicitantes puede estar creando tanto un desincentivo a la solicitud como un problema a la hora de resolverla. Esta experiencia motiva el **Capítulo 1**, en el cual se evalúa la RVI. En este primer capítulo se realizan dos análisis principales.

En primer lugar, un análisis cualitativo, en el que se compara el diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia y la Universidad de Valencia, con el perfil de los beneficiarios de la RVI. Fruto de esta comparación, es posible afirmar que la RVI alcanza en gran medida a los perfiles poblacionales para los que ha sido diseñada. Principalmente familias en situación de exclusión social, para las que se desarrollan itinerarios de reinserción y, dentro de ellas, los hogares feminizados y unipersonales. No obstante, debido a una escala de equivalencia inadecuada, la RVI alcanza en menor medida a los hogares con menores.

En segundo lugar, con datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) y a través de un modelo de regresión logística, se obtiene la información necesaria para determinar si las características del solicitante, su unidad de convivencia o el centro de gestión, influyen en la probabilidad de obtener una resolución positiva. Los resultados ofrecidos muestran que ni el género ni la nacionalidad influyen en el signo de la resolución. Sin embargo, la tipología de hogar sí tiene influencia sobre la probabilidad de obtener una resolución positiva. Las estructuras familiares más grandes, en las que conviven uno o dos adultos con menores,

tienen una menor probabilidad de obtener una resolución positiva respecto a los hogares unipersonales.

Además, y como punto a resaltar de esta investigación, se ofrece evidencia de que el centro de tramitación influye en la probabilidad de obtener una resolución positiva. Este resultado se mantiene aun controlando por la renta media, número de solicitudes, población e indicadores de pobreza en ese centro de gestión. Por ello, distintas dotaciones de personal, formación o recursos, así como un reglamento para la valoración de los recursos económicos del solicitante excesivamente complejo, podrían generar distintas probabilidades de obtener una resolución positiva, así como el desincentivo a la solicitud de la prestación.

Con todo ello, las conclusiones y recomendaciones ofrecidas en este primer capítulo abogan por la simplificación y homogenización del procedimiento administrativo de la RVI. Además, es necesario la reforma de la escala de equivalencia, incrementando en mayor medida la cuantía de la prestación por miembro adicional.

A modo de valoración, *a posteriori*, los resultados ofrecidos por la nueva prestación, dos años después de ser evaluada, demuestran que el cambio ha sido positivo. La RVI, en 2022, alcanza a un mayor número de personas, ha mejorado la adecuación, los itinerarios de inclusión social y simplificado el procedimiento administrativo. Sin embargo, algunos defectos encontrados, como una inadecuada escala de equivalencia, aún no han sido corregidos.

Con el desarrollo de este primer capítulo se obtiene además una perspectiva más amplia de qué es una RMI, cuáles son sus objetivos, cómo ha sido su desarrollo en España y, sobretudo, las principales problemáticas a las que se enfrenta. Respecto a este último hecho se observa que en España, en contraposición a otros países europeos, no hay estudios que pongan el foco en el non-take-up. Dada la carencia de estudios acerca del non-take-up, se decide ampliar y modificar el plan de investigación de la Tesis doctoral. Para con ella cubrir, al menos parcialmente, el vacío existente en la literatura española. Tras esta decisión, la disertación apunta más en particular al problema del non-take-up en las RMI en España.

Esta modificación, sin embargo, supone enfrentarse a un nuevo problema, la escasez de datos para estudiar el non-take-up. La falta de una base de datos adecuada, en la que se pueda identificar a los titulares de una RMI y/o simular los posibles beneficiarios, es el mayor problema identificado por la literatura internacional al estudiar el non-take-up. Esta limitación es más importante en España. En la *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), principal encuesta a nivel europeo con información acerca de la renta, prestaciones, condiciones sociales o privación material de los individuos y hogares, las RMI aparecen mezcladas con otras prestaciones sociales. Debido a ello, en muchas ocasiones no es posible identificar a los beneficiarios de la prestación. Además, esta encuesta no presenta las variables necesarias para simular correctamente la elegibilidad del hogar.

A pesar de las limitaciones comentadas, el proceso de investigación se basa en la búsqueda de nuevas aproximaciones para solventar los problemas que puedan surgir. Con este objetivo, el **Capítulo 2** se centra en el análisis de los determinantes del non-take-up en las RMI en España. Asimismo, para salvar la limitación existente en los datos, se utiliza una metodología novedosa,

para la que no se han encontrado otros estudios en el análisis del non-take-up. Con la metodología Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (FsQCA) no es necesario disponer de grandes bases de microdatos para ofrecer conclusiones robustas. Con esta técnica se puede aprovechar, además, la gran variabilidad que ofrece el sistema de RMI en España, tan heterogéneo en sus características normativas como en sus resultados.

Debe recalcar que, a la hora de realizar este segundo capítulo, no había información disponible en España acerca de la cuantificación del non-take-up en las RMI. Tampoco una base de datos con información suficiente para estimarlo. Debido a ello, el capítulo realiza una primera aproximación al non-take-up en las RMI en España, utilizando como *proxy* la cobertura de la prestación en cada Comunidad y Ciudad Autónoma.

La metodología usada relaciona las características normativas de cada política con los resultados obtenidos por las mismas, en términos de cobertura. Las condiciones que se consideran en el análisis son: la cuantía básica de la prestación, la duración de la prestación hasta la primera renovación, el tiempo de resolución de la solicitud por parte de la administración, los requerimientos de documentación para hacer la solicitud y un agregado de factores administrativos, denominado voluntad política, donde destacamos si el silencio administrativo es positivo, el hecho de articular la prestación como derecho subjetivo y los canales de información a través de los que se publicita la medida.

Además de solventar la falta de microdatos existente, gracias a las variables utilizadas, el Capítulo 2 ofrece evidencia acerca de uno de los grupos de determinantes del non-take-up menos estudiados por la literatura, el papel del diseño de las políticas públicas en la no solicitud.

Para llevar a cabo el análisis, se recopila información de las características de cada RMI disponible en los Informes de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, los distintos reglamentos que articulan las prestaciones y el estudio de Ayala et al. (2016). La cobertura alcanzada por cada programa está disponible en el estudio de Hernández et al. (2020).

Los resultados muestran que existen tres combinaciones de condiciones distintas que pueden derivar en que la cobertura alcanzada por una prestación sea inferior al 45%. Estas combinaciones muestran el carácter multidimensional del non-take-up y la interacción entre factores monetarios y no monetarios.

En primer lugar, una RMI puede fallar, en términos de cobertura, si no existe voluntad política para desarrollar la misma, a pesar de que la duración de la prestación sea superior a 24 meses. En segundo lugar, largos periodos de resolución junto a falta de voluntad política reducen la cobertura de las prestaciones. Por último, la combinación entre largos periodos de resolución y requerimientos de documentación excesivos, a pesar de que la duración de la prestación pueda ser superior a 24 meses, también mina la cobertura de una prestación.

Estos resultados ofrecen una nueva perspectiva de análisis para el non-take-up, en el que cobra relevancia la interacción entre factores monetarios, no monetarios y la implicación política en el desarrollo y resultados de las prestaciones.

Los resultados obtenidos se comparan con las características del IMV. De esta manera se puede evaluar *ex ante* si esta nueva prestación puede solucionar los problemas de cobertura del sistema regional previo. Encontramos que el IMV no sigue ninguna de las combinaciones de características normativas que derivan en una baja cobertura. La realidad es que el IMV ha superado al sistema regional previo en cuanto a beneficiarios y cobertura. No obstante, a pesar de sufrir aún problemas de non-take-up (AIReF, 2022; 2023), este es inferior al existente en el sistema regional previo de RMI. Este hecho ratifica las conclusiones derivadas de este capítulo.

En este punto, la AIReF ofrece información, a partir de 2021, del nivel de non-take-up en el IMV. Estos Informes han supuesto el primer estudio a nivel nacional de non-take-up en una prestación de ingresos mínimos. Sin embargo, no se ha encontrado ningún análisis que haya cuantificado el non-take-up en el sistema regional de RMI, previo al IMV.

Como ha sido comentado, debido a la falta de una base de datos adecuada, esta Tesis doctoral tampoco podía dar respuesta a ello. Al menos, hasta la publicación del Panel de Hogares en el año 2022. Esta nueva fuente de microdatos ofrece información adecuada y suficiente para la estimación de los hogares elegibles para recibir una RMI, y con ello el cálculo del porcentaje de non-take-up.

Gracias a ella es posible avanzar en el conocimiento de este fenómeno, principalmente a través de la cuantificación del mismo. Este es el argumento central del **Capítulo 3**. En este capítulo se estima el non-take-up en el año 2019 en las Comunidades de Régimen Común, que son las presentes en el Panel de Hogares. Para ello, con técnicas de microsimulación, se estima la población elegible para recibir la prestación en cada territorio. Debe recalarse que se aplican las reglas de elegibilidad y límites monetarios presentes en cada Comunidad y Ciudad Autónoma de Régimen Común, por lo que en realidad se están realizando 17 simulaciones distintas.

Los resultados obtenidos se comparan con los beneficiarios efectivos de cada prestación, información disponible en los Informes de RMI del Ministerio. Esta comparativa permite calcular el porcentaje de non-take-up en las prestaciones. Los resultados muestran que este se sitúa el año 2019 entre el 55% y el 94%, dependiendo de la Comunidad Autónoma analizada. Destaca Asturias como el territorio con un menor porcentaje de non-take-up (55%), seguido de Cantabria, con un 63%. En el extremo opuesto se encuentran Castilla-La Mancha, Ceuta y Andalucía, con porcentajes superiores al 93%. En promedio, la ratio de non-take-up se sitúa en torno al 80% en España. Estos resultados muestran que el non-take-up es superior a la media de los países de nuestro entorno, donde alrededor del 50% de la población elegible no solicita la prestación (Fuchs et al. 2020).

Asimismo, a pesar de que el objetivo principal del capítulo es mostrar la magnitud de la falta de solicitud de estas políticas, se ofrece un segundo resultado también muy importante: la capacidad protectora de las prestaciones. Esta muestra que, si todos los hogares elegibles para recibir una RMI efectivamente lo hiciesen, únicamente el 50% de la población en riesgo de pobreza en España estaría cubierta por una prestación. Este resultado es muy heterogéneo entre territorios.

La baja capacidad protectora de las RMI se debe a dos razones principales. En primer lugar, la insuficiente adecuación de las prestaciones impide superar una situación de pobreza en los beneficiarios. En segundo lugar, las reglas de elegibilidad no monetarias, las cuales no atienden a criterios de renta o patrimonio, expulsan a personas en situación de pobreza de la posible recepción de las prestaciones.

Extremadura destaca como el territorio donde una mayor parte de su población podría llegar a beneficiarse de la prestación, pudiendo alcanzar esta a casi el 70% de las situaciones de pobreza. Esto se debe a la adecuación de su prestación, que se sitúa en el 80% del umbral de pobreza regional y a criterios no monetarios más laxos. En el extremo opuesto se ubica la Comunidad de Madrid o Cataluña. Para el primer caso, debido a una cuantía insuficiente, la prestación apenas podría alcanzar al 22% de la población en riesgo de pobreza. Respecto a Cataluña, donde únicamente el 28% de la población podría beneficiarse de su RMI, esto se debe a límites de patrimonio más estrictos que en otras Comunidades.

Por último, en referencia al Capítulo 3, se valoran los resultados obtenidos por el IMV. Esta prestación, como se había adelantado en el Capítulo 2, debía reducir el non-take-up existente, pues sus características normativas no siguen ninguna de las combinaciones de condiciones que derivan en una baja cobertura. Esto se ha cumplido, pues en el año 2022 el non-take-up para el IMV era del 58% (AIREF, 2023), inferior al promedio del sistema regional previo. Sin embargo, a pesar de lo positivo de este hecho, es necesario seguir avanzando en el estudio y comprensión del non-take-up, así como en la reducción del mismo. El Capítulo 3 explora el problema de non-take-up en las RMI en España, y con ello ofrece un punto de partida a una gran variedad de estudios posteriores.

Paralelamente, el desarrollo de una estancia de investigación en el *University College Dublin*, ha permitido conocer otro tipo de políticas que no son comunes en España, los complementos salariales. Estas prestaciones, cuyo foco de actuación son los trabajadores pobres, están más circunscritas a los países anglosajones. Sin embargo, dado que las RMI pueden llegar a actuar como complemento salarial, es necesario entender también este otro grupo de prestaciones.

El **Capítulo 4** realiza una actualización del non-take-up en el *Working Family Payment*, principal complemento salarial para las familias trabajadoras en Irlanda. Esta prestación, desarrollada en 1984, tiene una larga historia de non-take-up, pues investigaciones como la de Callan et al. (1995), ya ofrecían como resultado porcentajes de non-take-up de alrededor del 75%. Sin embargo, en la literatura internacional, los complementos salariales han sido menos estudiados que las políticas de ingresos mínimos. El Capítulo 4 ofrece una nueva perspectiva acerca de su funcionamiento y problemáticas a las que se enfrentan.

Para este caso, la EU-SILC es la encuesta más adecuada para estudiar el non-take-up de la prestación. Esto se debe a que el WFP es perfectamente identificable en la encuesta, ya que es incluido por la administración al cruzar esta con registros administrativos. Sin embargo, esto solo puede hacerse desde 2014, pues previo a ese año la información del WFP estaba mezclada junto a otras prestaciones. El último año de análisis es el 2019, pues las medidas tomadas ante la COVID-19 podrían alterar los resultados y conclusiones de la investigación. Los resultados

muestran que el porcentaje de non-take-up en el WFP se sitúa en el 76% en el año 2014, pero disminuye y se estabiliza en torno al 65% a partir de 2017.

Sin embargo, el decrecimiento en el non-take-up se explica en mayor medida por la falta de indexación de la prestación, pues el incremento en su cuantía ha sido menor al de los salarios. Debido a ello, año a año, la población elegible para recibir el WFP se reduce.

Posteriormente, tras estimar la ratio del non-take-up, se analizan los determinantes del mismo. En este punto, para evitar el posible sesgo de selección, al igual que otras investigaciones (Frick et al. 2007; Fuchs et al. 2020) se aplica el modelo bietápico de Heckman. Gracias a este modelo, es posible controlar el sesgo de selección y estimar los determinantes del non-take-up de manera robusta.

Respecto al análisis, dado que las poblaciones estudiadas son diferentes, los determinantes del non-take-up para un complemento salarial son distintos a los de una RMI. Los resultados evidencian que factores como la autopercepción de encontrarse en una situación de necesidad pueden influir en la solicitud. Se destaca también la influencia del nivel educativo. En una prestación de complemento salarial, el estigma asociado a recibir la misma es menor, por lo que, frente a las rentas mínimas, donde el nivel educativo aumenta el non-take-up, en el WFP un mayor nivel educativo reduce el non-take-up. Esto sucede gracias a que los costes de información asociados a la solicitud son menores. Asimismo, para el caso de Irlanda en particular, aunque también es extrapolable a España, existen interacciones negativas entre prestaciones. Esto se debe a que, al crear una gran variedad de políticas que ponen el foco en sectores de población específicos, se genera incertidumbre y dificulta la decisión óptima por parte del individuo sobre qué prestación solicitar.

Para esta Tesis doctoral, las conclusiones encontradas en este último capítulo son muy relevantes, y pueden aplicarse al caso español. Debido principalmente a que una de las reformas más solicitadas sobre el IMV ha sido la compatibilidad con los ingresos procedentes del trabajo, para que este pueda actuar como complemento salarial. Sin embargo, ha quedado patente que esto no garantiza que el non-take-up del IMV se reduzca. Por lo que son necesarias nuevas reformas en la prestación.

A modo de consideración general, es crucial continuar avanzando en el estudio del non-take-up. Tanto en su cuantificación, necesaria para dar perspectiva al problema, como en el análisis de los determinantes del mismo. Sin evidencia académica acerca de la magnitud, determinantes e importancia del non-take-up, no es posible rediseñar las políticas públicas para solventarlo. Paso imprescindible para que estas puedan cumplir sus objetivos de reducción de la pobreza y reinserción sociolaboral.

Introduction

1. Welfare state and the fight against poverty

The Welfare state is developed, among other objectives, to promote a minimum standard of living and economic security for the population (Barr, 2020). To achieve both, the Welfare state provides monetary benefits and in-kind benefits, including education, health and social services. Related to monetary benefits, these are organised, following the classification of Fuenmayor et al. (2020b), into two large groups. Income substitution benefits, the aim of which is to provide a deferred wage that has been previously generated in the labour market, including unemployment, retirement, widowhood and sickness or disability benefits. The second group includes benefits to combat social exclusion, the receipt of which is conditional on a lack of resources and which include family and child benefits, housing benefits and minimum income schemes.

The aim of these benefits is to reduce monetary poverty, defined as 60% of the equivalent median income. Although they are able to reduce poverty by more than 10 percentage points, it does not disappear (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). In 2022, 16.5% of the European population was living in monetary poverty. In Spain this percentage is higher, reaching 20.4% of the population (Eurostat, 2023a). This reflects the need for further development of monetary benefits.

However, within monetary benefits, both groups do not carry the same weight in the Welfare state. On average, in the EU-27, income substitution benefits account for 17% of social protection expenditure, compared with 4% for benefits to prevent social exclusion. In the case of Spain, the difference is even greater, as this second group represents barely 2% of social protection expenditure (Eurostat, 2023b).

Minimum income schemes (MIS) are positioned within the income guaranteed system as the last social protection net available to institutions to prevent situations of poverty and/or social exclusion in the population. These are generated with two main objective, to guarantee a minimum level of income to those who have lost the right to receive the main public benefits, and to promote the socio-occupational integration of the beneficiaries (Noguera, 2019).

By targeting the population at risk of poverty and/or social exclusion, minimum income schemes (Rentas Mínimas de Inserción in Spanish) have a clear redistributive and inequality-reducing nature. However, the impact of these benefits has been limited. The ineffectiveness of the MIS is largely due to the fact that those eligible do not claim them. This phenomenon, commonly referred to in the literature as non-take-up, affects over half of the population eligible for minimum income schemes in Europe (Fuchs et al., 2020).

2. Minimum Income Schemes

In Europe, MIS have been developed heterogeneously, at different speeds and according to different underlying paradigms, poverty levels and political will (Frazer & Marlier, 2016). This fact has led to different benefits, which have achieved uneven results across countries.

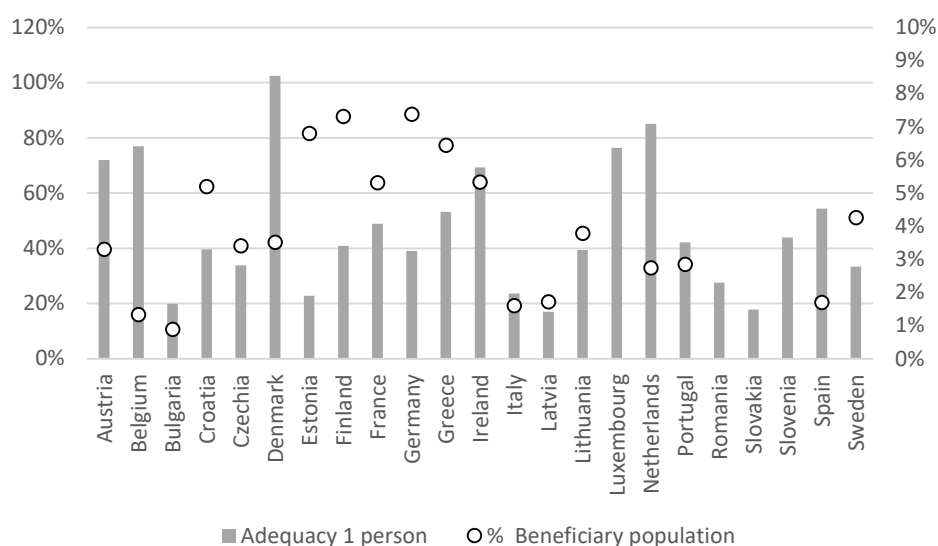
The roots of today's MIS can be traced back to the 1950s, influenced by the ideals enshrined in the 1948 Universal Declaration of Human Rights. The Declaration particularly emphasised the importance of providing a minimum income to people in need (Carmona, 2017). France and Sweden were the first European countries to develop a very basic model of social protection, a precursor of their current system.

Subsequently, the European Social Charter of 1961 advocated the need for and positive effects of an adequate social protection system. This encouraged the creation of MIS across Europe, for example in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany in 1961, or the Netherlands in 1974. From the 1980s onwards, MIS development became widespread throughout Europe, including in some regions of Spain (Natili, 2020).

The development of the MIS had a final boost in the 21st century, when a major modernisation of these policies was carried out, in line with the recommendations of the European Council in 2008 and 2013 (European Council, 2008; 2017). This institution recommended the creation, extension or adaptation of income guaranteed benefits in order to guarantee the social integration of beneficiaries and provide a link to the labour market. Italy, in 2019, was the last country to incorporate a minimum income benefit at national level, until the implementation of the Minimum Vital Income (Ingreso Mínimo Vital) in Spain in May 2020.

Due to the uneven development of benefits, it is not possible to speak of a single minimum income in Europe, and the focus should be on the existing differences. There are regulatory differences in MIS across European countries. Mainly in terms of benefit amount, age limit for beneficiaries, residence criteria in the country before claiming the benefit, or the level of government responsible for funding the programmes. Because of this, the results obtained differ across countries, as summarised in Figure 0- 3.

Figure 0- 3: Adequacy of the MIS and beneficiary population (secondary axis)



Source: Own elaboration based on AIREF (2022) and Natili (2020).

Firstly, MIS are not properly identifiable in some European countries. The information provided on MIS in the EU-SILC can be combined with other benefits, so it is not possible to know the number of beneficiaries in Luxembourg, Romania, Slovakia and Slovenia. Secondly, with regard to the anti-poverty objective, these benefits are not sufficient to prevent poverty among the beneficiary population, partly due to low adequacy. Adequacy is defined as the percentage of the poverty threshold covered by the benefit amount, whereby 100% adequacy would prevent poverty in the beneficiary population. It can be seen that only in Denmark does the minimum income prevent poverty on beneficiaries. With regard to the total beneficiary population, which is a determinant of the development of the benefit, the situation varies from rates below 2%, as in Spain, Bulgaria, Italy and Belgium, to percentages above 7% in Germany and Finland.

In particular, in the European context, Spain is one of the countries that have lagged in promoting these benefits and whose results have been limited. The delay in the development of MIS is due to the peculiarities of the Spanish income guaranteed system, where there is a greater emphasis on the contributory level, and to the decentralized development of MIS. The decentralisation of benefits increases the degree of discretion and reduces the intensity of protection. (Rodríguez-Cabrero, 2009).

In 1989, the Basque Government authorities approved the *Ingreso Mínimo Familiar*, laying the foundations for the first minimum income scheme in Spain. Subsequently, the extension of MIS to other autonomous regions in the 1990s consolidated the MIS system in Spain. Rodríguez-Cabrero (2009) points out that there are two main reasons for this. Firstly, there is a process of cognitive Europeanisation that extends after the European Commission's Recommendations of 1989 and 1990 and is consolidated with the publication of the European Social Charter in 1996 (Moreno & Pascual, 2007). Secondly, the consolidation of the Welfare state and the decentralisation of social policies allow for the implementation of policies aimed at the social reintegration of groups in severe poverty and/or social exclusion. Furthermore, all of the above arises at a time when job insecurity is increasing and new forms of poverty and social exclusion are emerging, requiring the design of new benefits.

After the 2008 crisis, MIS developed at different speeds. This fact has generated an uneven mosaic of benefits, with territories experiencing an evolution similar to that of the most developed countries around Europe, while in other regions policies are clearly insufficient (Ayala et al. 2016). This heterogeneous evolution has led to different results in each Autonomous Community (Fuenmayor et al., 2020a) and limited convergence between territories (Bergantiños et al., 2017). Ultimately, the regional development of MIS has led to inter-territorial inequalities (Ayala et al. 2016).

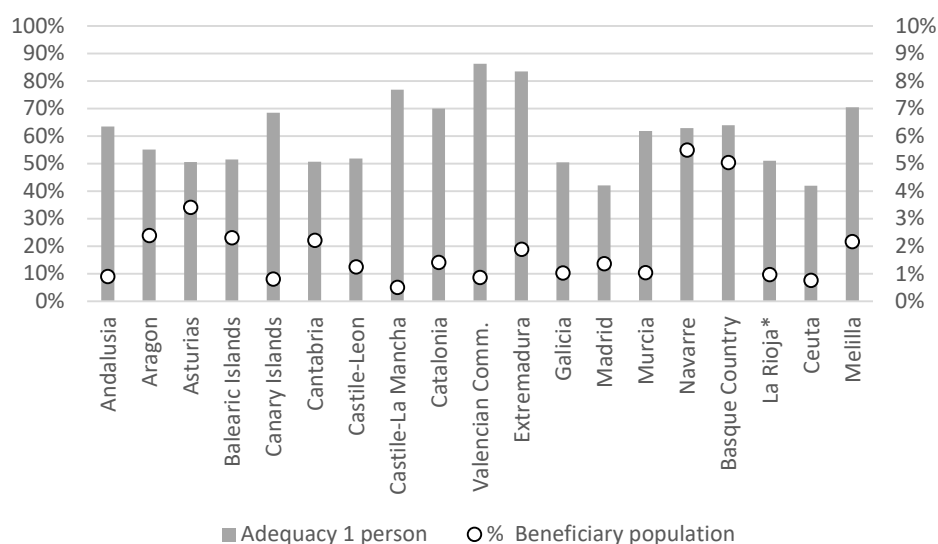
There is an extensive literature that has studied the regional minimum income system, both as a whole (Ayala et al. 2016; Bergantiños et al., 2017; AIReF, 2019; Aguilar & Arriba, 2020), as well as reforms in specific regions (Fuenmayor et al., 2020a). These studies highlight the existing limitations and underscore the urgent need for reform and redesign of income guarantee benefits.

Regional differences, both in terms of policy and outcomes, encourage the development of a nationwide benefit. This highlights the change that occurred in May 2020, when the MIS system in Spain underwent a major transformation with the introduction of the Minimum Vital Income (MVI). This benefit, designed and financed by the central government, aims to rationalise the Spanish MIS system by creating a floor benefit that can be supplemented by the Autonomous Communities.

The relevance of MIS has increased within the Welfare state, as reflected in the increase in the number of beneficiaries and expenditure over the years. In 2019, before the implementation of the MVI, almost 300,000 households in Spain benefited from MIS, equivalent to more than 687,000 people, with a total expenditure of 1,686 million euros.

The results obtained by the MIS are varied; Figure 0- 4 provides information on the adequacy of the benefit and beneficiary population in each Autonomous Community.

Figure 0- 4: Adequacy of the MIS in Spain and beneficiary population (secondary axis)



* La Rioja does not provide the total number of beneficiaries.

Source: Own elaboration based on INE and *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* from the Spanish Ministry of Social Rights, Consumer Affairs and 2030 Agenda (2019).

The adequacy of the benefit is calculated on the basis of the regional income threshold. As mentioned above, benefits are adapted to the context of each Autonomous Community, so an analysis based on the national income threshold would not be appropriate. On average, the adequacy of the MIS was 60% in 2019, with large divergences between territories. Some of the regions with a lower income levels stand out as those with a higher adequacy. We can highlight the Valencian Community and Extremadura, with adequacies above 85%. At the opposite end, Madrid and Ceuta barely reach 42%.

With regard to the beneficiary population, the results are again very diverse. The Basque Country and Navarre stand out as the regions where the minimum income benefit reaches the most people, more than 5% of their population, in line with European countries with more

developed benefits. At the opposite end are Andalusia, Castile-La Mancha, the Valencian Community and Ceuta, where the benefit does not even reach 1% of the population.

The situation in the Valencian Community is a case study in this doctoral Thesis. This is due to the fact that in 2018 the Valencian authorities made a significant change to its benefits, adapting them to the new social context. As a result, Figure 0- 4 shows the increase in the amount, and therefore in the adequacy, but not the improvement in the results in terms of beneficiaries. This is discussed in more detail in Chapter 1.

Regarding results of these benefits, minimum income benefits have had a very limited impact on poverty reduction, Ayala et al. (2016) highlight that minimum income benefits barely reduce inequality by 3.5%. In terms of labour market reintegration, barely 20% of beneficiaries had a good labour market reintegration.

The limited impact of minimum income schemes in Spain and in Europe is partly explained by the existing non-take-up. However, compared to other European countries, where there is information on the magnitude of non-take-up, no studies have been found for Spain that quantify and analyse the non-take-up of regional MIS.

3. Non-take-up

Non-take-up is defined as the situation in which an individual or household is eligible to receive a public benefit, but ultimately does not apply for it and therefore does not receive it (van Oorschot, 1995).

The study of non-take-up is extremely relevant in the context of public policy evaluation. This phenomenon reduces the effectiveness of the benefit in terms of poverty and inequality reduction and undermining the efficiency in terms of the cost-benefit ratio of implementing this scheme. Ultimately, non-take-up creates inequalities among the eligible population (Hernanz et al., 2004).

Early studies on non-take-up were based on the microeconomic theory of the rational consumer. This theory posits that individuals, acting to maximize their utility, will only apply for a public benefit if the benefit of receiving it outweighs the application costs (Moffitt, 1983). However, Matsaganis et al. (2010) update this theory by incorporating the existence of behavioural problems. These are mainly due to the fact that the costs are incurred at the time of application, while the benefits are future and uncertain.

Non-take-up can be categorised according to individual motivation, temporal perspective, or intensity (van Oorschot, 1994; 1995). Regarding to individual motivation, the author distinguishes between primary and secondary non-take-up. Primary non-take-up is the individual decision not to claim a benefit. Secondary non-take-up occurs when an eligible person applies for a benefit but ultimately does not complete the application.

This initial classification has been revised to include other factors unrelated to the claimant (Warin, 2010). For primary non-take-up, the lack of knowledge about the existence of the benefit is included. With regard to secondary non-take-up, the non-perception of the benefit is

noted, regardless of the reason leading to it. Warin (2010) also adds a new category of non-take-up, the non-award of the benefit by the responsible administration. This occurs, for example, in cases of negative administrative silence.

Regarding the temporal perspective, non-take-up can be permanent if the eligible person never applies for the benefit; temporary if the benefit is applied for after eligibility; or frictional, understood as the period between the start of the application and the receipt of the benefit. The latter concept is the sum of the time needed to gather documentation and the administration's resolution time. However, frictional non-take-up can be eliminated if the benefit is recognized retroactively, i.e., from the moment of application (Goedemé et al., 2022).

Lastly, the intensity of non-take-up depends on the amount of the benefit received. Non-take-up can be total, if the benefit is not received, or partial, if only a part of the total amount to which one is entitled is received. This second situation can occur due to inaccurate information in the documentation as well as due to errors in assessment by the administration (van Oorschot, 1994; 1995).

When analyzing non-take-up of benefits, the international literature focuses mainly on the study of primary non-take-up, does not distinguish between permanent and temporary non-take-up, and in most cases does not consider partial non-take-up (Goedemé et al., 2022).

After discussing the different ways in which non-take-up has been categorised in the literature, it is possible to move on to understanding its determinants. At this point, other studies have identified four major groups of determinants: the individual, the administration, the policy design (van Oorschot, 1996) and, more recently, the broader social and legal context in which the benefits are implemented (Janssens & van Mechelen, 2022). Each of these categories has been thoroughly investigated (Bargain et al., 2012; Bruckmeier & Wiemers, 2012; Hernanz et al., 2004). However, there are still aspects for which a new perspective can be provided.

First, regarding individual determinants, individuals face a trade-off when applying for benefits. In this, the balance shifts between the benefits of receiving such a policy and the costs associated with the application.

On one side of the balance, in terms of the benefits for receiving such a policy, increasing the amount of the policy reduces non-take-up. However, regarding the duration of the policy, the effect is less clear and the decision to apply depends more on how long the applicant expects to need the benefit (Bruckmeier & Wiemers, 2012).

On the other side of the balance, there are the costs associated with applying for the benefit. These are those that are predicted, observed or experienced in order to understand the application procedure and the steps to be followed during the application process (van Oorschot, 1996). Therefore, non-take-up can be reduced if the necessary information is clearly available, documentation requirements are reduced and administrative proximity and support during the application process are increased (Hernanz et al., 2004; Chareyron et al., 2015). Regarding experienced costs, the stigma associated with receiving a benefit should be highlighted, as it

increases non-take-up. As less restrictive and/or universal programmes are created, stigma and non-take-up decrease (Janssens & van Mechelen, 2022).

Secondly, public administration plays a fundamental role in explaining the determinants on non-take-up (Peeters, 2020). However, this aspect has been less studied due to a lack of data.

There is evidence that collaboration between public administrations, for example between employment and social services, as well as the existence of clear information and guidelines accompanying the application, can reduce non-take-up of a benefit (van Gestel et al., 2022; Kopczuk & Pop-Eleches, 2007). Likewise, the quality of the sociodemographic data available to the administration plays a crucial role in reducing non-take-up (Raeymaeckers & Dierckx, 2012). These are necessary to reach potential beneficiaries through the design of advertising campaigns and fieldwork (EAPN, 2024). This fact also opens up the possibility of developing policies in which enrolment in the programme is done automatically by the administration (Janssens & van Mechelen, 2022).

The third group of determinants of non-take-up relates to the design of benefits. Literature emphasizes that the type of benefit, the priorities of the administration, and its relationship with individuals affect the likelihood of claiming (Janssens & van Mechelen, 2022). Categorical benefits, designed for specific groups of the population, are associated with complex and numerous eligibility rules. These increase the information and procedural costs for applicants (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Therefore, it is necessary to advance in the design of universal benefits that can reach a large part of the population. Subsequently, a specific complement to this benefit could be generated for sectors identified as being in particular need.

Finally, the set of determinants discussed above is affected by the broader social and legal context (Eurofound, 2015; Janssens & van Mechelen, 2022). For example, Reijnders et al. (2018) demonstrate that social conventions about when it is socially acceptable to ask for help are a barrier to applying for social benefits.

This last dimension is particularly relevant in the Spanish case due to its peculiarities. As mentioned above, the MIS system have had a different political evolution in each region, where the promotion and creation of the right to receive a minimum income benefit has been uneven across different territories. Likewise, the transformation brought about by the MVI in 2020 has substantially modified the Spanish social and legal context of minimum income.

It should be emphasized that when studying non-take-up, researchers face problems with data sources. These sources, which are not specifically designed for this purpose, can present problems of identification and underreporting of benefits, as well as problems of representativeness of the study population, difficulties in assessing household income and/or assets, and the absence of necessary variables to simulate eligibility or to examine determinants of non-take-up. The main data sources available to researchers are general-purpose surveys, administrative records, combinations of both or specifically designed surveys. The latter are rarely used due to their higher cost.

These issues complicate, but do not invalidate, non-take-up estimations. Researchers may find different results depending on the data source used and the choices made in the analysis process (Doorley & Kakoulidou, 2023).

Therefore, due to the multidimensional nature of non-take-up and the limitations of data sources, it is necessary to use different methodological approaches and/or databases to study non-take-up accurately and robustly. This doctoral Thesis uses four different data sources and three methodological approaches, with microsimulation having a strong impact.

4. Description of the chapters

The seed of this doctoral Thesis were planted through university internship and the subsequent master's Thesis on Economic Policy and Public Economics. This was the first approach, both academic and practical, to a minimum income scheme. In particular, the policy studied was the Valencian Inclusion Income (Renta Valenciana de Inclusión), a benefit implemented in the Valencian Community in 2018 to replace the Guaranteed Citizenship Income (Renta Garantizada de Ciudadanía). The main reason for the change was the inadequacy of the RGC in the face of increasing situations of poverty and/or social exclusion after the economic crisis of 2008. The RVI was a fundamental change to the minimum income benefit, necessitating a thorough evaluation before assessing its appropriateness.

The experience of the university internship, which focused on the administration process of the RVI, and the difficulties observed in assessing claimants' means, lead to the idea that the means-testing system may be create both a disincentive to claim and a problem in adjudication. This experience motivates **Chapter 1**, in the RVI is assessed. Two main analyses are carried out in this first chapter.

Firstly, a qualitative analysis comparing the social diagnosis carried out by the Social Services of Valencia City Council and the University of Valencia with the profile of RVI beneficiaries. As a result of this comparison, it can be affirmed that the RVI largely reaches the population profiles for which it was designed. Mainly families in a situation of social exclusion, for whom reintegration itineraries are developed and, within them, feminised and single-person households. However, due to an inadequate equivalence scale, the RVI reaches fewer households with minors.

Secondly, using data from the Social Services User Information System (SIUSS in Spanish) and through a logistic regression model, the necessary information is obtained to determine whether the characteristics of the applicant, their household or the social service centre influence the probability of obtaining a positive resolution. The results show that neither gender nor nationality influences the outcome of the resolution. However, the type of household does have an impact on the likelihood of receiving a positive resolution. Larger family structures, where one or two adults and children live together, are less likely to receive a positive decision than single-person households.

Moreover, and as a highlight of this research, there is evidence that the social services centre influences the likelihood of receiving a positive resolution. This finding holds even when controlling for average income, number of applications, population and poverty indicators in that social service centre. Differences in staffing, training or resource allocation, as well as overly complex means-testing rules, could therefore lead to different probabilities of receiving a positive decision and a disincentive to claiming the benefit.

All in all, the conclusions and recommendations of this first chapter advocate the simplification and homogenisation of the RVI administrative procedure. Moreover, it is also necessary to reform the equivalence scale by further increasing the amount of benefit per additional member.

As an ex-post evaluation, the results offered by the new benefit, two years after the end of this chapter, show that the change has been positive. As of 2022, the RVI reaches a larger number of people, has improved its adequacy, has improved social inclusion pathways and has simplified the administrative procedure. However, some of the shortcomings identified, such as an inadequate equivalence scale, have not yet been corrected.

The development of this first chapter also provides a broader perspective on what the minimum income is, what its objectives are, how it has been developed in Spain and, above all, the main problems it faces. With regard to the latter, it should be noted that in Spain, unlike other European countries, there are no studies that focus on non-take-up. Given the lack of studies on non-take-up, it was decided to extend and modify the research plan of the doctoral Thesis. The aim was to fill, at least partially, the existing gap in the Spanish literature. Following this decision, the dissertation focuses more specifically on the problem of non-take-up of MIS in Spain.

However, this change means facing a new problem; the lack of data to study non-take-up. The lack of an adequate database, in which to identify MIS holders and/or simulate possible beneficiaries, is the main problem identified in the international literature when studying non-take-up. This limitation is even more important in Spain. In the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), the main European general-purpose survey providing information on the income, benefits, social conditions and material deprivation of individuals and households, MIS appears mixed with other social benefits. As a result, it is often not possible to identify the beneficiaries. In addition, this survey does not provide the necessary variables to correctly simulate household eligibility.

Despite these limitations, the research process is based on the search for new approaches to solving the problems that may arise. With this objective in mind, **Chapter 2** focuses on analysing of the determinants of the non-take-up of minimum income in Spain. In order to overcome the existing data limitation, a novel methodology is used that has not been found in other studies analysing non-take-up. The Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (FsQCA) methodology does not require a large micro-data base to draw robust conclusions. This technique can also take advantage of the great variability offered by the MIS system in Spain, which is as heterogeneous in its regulatory characteristics as it is in its results.

It should be stressed that, at the time of writing this second chapter, no information was available in Spain to quantify the non-take-up of MIS. Nor was there a database with sufficient information to estimate it. For this reason, the chapter takes a first look at the non-take-up of MIS in Spain, using the coverage of the benefit in each Autonomous Community and Autonomous City as a proxy for non-take-up.

The methodology used relates the regulatory characteristics of each policy to the results obtained, in terms of coverage. The conditions considered in the analysis are: the basic amount of the benefit, the duration of the benefit until the first renewal, the time taken by the administration to decide on the application, the documentation requirements for making the application and a set of administrative factors, known as political will, where we highlight whether administrative silence is positive, the fact that the benefit is articulated as a subjective right and the information channels through which the measure is publicised.

In addition to overcoming the existing lack of micro-data, thanks to the variables used, Chapter 2 provides evidence on one of the least studied sets of determinants of non-take-up in the literature, namely the role of public policy design in non-take-up.

To carry out the analysis, we compile information on the characteristics of each minimum income available in the Minimum Income Reports of the Spanish Ministry of Social Rights and Agenda 2030, the different regulations that articulate the benefits, and the study by Ayala et al. (2016). The coverage achieved by each programme is available in the study by Hernández et al. (2020).

The results show that there are three different combinations of conditions that can lead to the coverage achieved of a benefit being less than 45%. These combinations illustrate the multidimensional nature of non-take-up and the interaction between monetary and non-monetary factors.

Firstly, a MIS may fail, in terms of coverage, if there is no political will to develop it, even if the benefit duration is longer than 24 months. Secondly, long resolution times combined with a lack of political will, will reduce benefit coverage. Finally, the combination of long resolution times and excessive documentation requirements, even if the benefit duration is longer than 24 months, also undermines the coverage of a benefit.

These results offer a new perspective for the analysis of non-take-up, in which the interaction between monetary, non-monetary factors and political will in the development and outcome of benefits becomes relevant.

The results obtained are compared with the characteristics of the MVI. In this way it can be assessed *ex ante* whether this new benefit can solve the coverage problems of the previous regional system. We find that the MVI does not follow any of the combinations of regulatory characteristics that lead to low coverage. In fact, the MVI has outperformed the previous regional system in terms of beneficiaries and coverage. However, although it still suffers from the problem of non-take-up (AIReF, 2022; 2023), this is lower than the regional MIS system. This confirms the conclusions of this chapter.

On this point, AIReF provides information on the level of non-take-up of MVI from 2021 onwards. These reports are the first national study of non-take-up of a minimum income benefit. However, no analysis was found that has quantified the non-take-up of the regional MIS system prior to the MVI.

As mentioned above, due to the lack of an adequate database, this doctoral Thesis could not provide an answer to this question. At least until the publication of the Household Panel in 2022. This new source of micro-data provides adequate and sufficient information for estimating the number of households eligible to receive an MIS, and thus for calculating the non-take-up rate.

This makes it possible to advance our knowledge of this phenomenon, mainly by quantifying it. This is the main argument of **Chapter 3**. This chapter estimates the non-take-up in 2019 in Common System Communities, which are those present in the Household Panel. For this purpose, microsimulation techniques are used to estimate the eligible population in each region. It should be stressed that the eligibility rules and monetary limits that exist in each Autonomous Communities and Autonomous Cities of the Common System are applied, so that in reality, 17 different simulations are being carried out.

The results obtained are compared with the actual beneficiaries of each benefit, information available in the Ministry's Minimum Income Reports. This comparison allows the percentage of non-take-up of benefits to be calculated. The results show that in 2019 this will be between 55% and 94%, depending on the Autonomous Community analysed. Asturias stands out as the region with the lowest non-take-up rate (55%), followed by Cantabria, with 63%. At the other end are Castile-La Mancha, Ceuta and Andalusia, with percentages above 93%. On average, the non-take-up ratio is around 80% in Spain. These results are higher than the average for neighbouring countries, where around 50% of the eligible population does not claim for the benefit (Fuchs et al. 2020).

Furthermore, although the main objective of this chapter is to show the magnitude of non-take-up, a second very important result is also provided: the protective capacity of the benefits. This shows that, if all households eligible for MIS were receive it, only 50% of the population at risk of poverty in Spain would be covered by a benefit. This result is very heterogeneous across regions.

There are two main reasons for the low protective capacity of the MIS: first, the insufficient adequacy of benefits is a barrier to overcoming poverty. Secondly, the non-monetary eligibility rules, which do not take into account income or wealth criteria, exclude people living in poverty from the possibility of receiving benefits.

Extremadura stands out as the region where most of the population could qualify for the benefit, with almost 70% of those living in poverty being eligible. This is due to the adequacy of its benefit, which is set at 80% of the regional poverty threshold, and to more lenient non-monetary criteria. At the other end of the scale are the Community of Madrid and Catalonia. In the first case, due to an insufficient amount, the benefit could barely reach 22% of the population at risk

of poverty. In Catalonia, where only 28% of the population could benefit from the minimum income, this is due to stricter asset limits than in other communities.

Finally, with reference to Chapter 3, the results obtained by the MVI are assessed. As expected in Chapter 2, this benefit should reduce the existing non-take-up, as its regulatory characteristics do not follow any of the combinations of conditions that lead to low coverage. This has been achieved, as the non-take-up of the MVI in 2022 is 58% (AIReF, 2023), lower than the average of the previous regional system. However, despite this positive development, further progress needs to be made to investigate, understand and reduce non-take-up. Chapter 3 explores the problem of non-take-up of MIS in Spain, providing a starting point for a wide range of subsequent studies.

At the same time, a research stay at University College Dublin has provided an insight into another type of policy that is not common in Spain, namely in-work benefits. These benefits, targeted at the working poor, are more limited to Anglo-Saxon countries. However, given that the MIS can act as a wage supplement, it is also necessary to understand this other set of benefits.

Chapter 4 provides an update on the non-take-up of the Working Family Payment, the main wage supplement for working families in Ireland. This benefit, introduced in 1984, has a long history of non-take-up, with research such as Callan et al. (1995) already finding non-take-up rates of around 75%. However, wage supplements have been less studied in the international literature than minimum income policies. Chapter 4 offers a new perspective on how they work and the problems they face.

In this case, EU-SILC is the most appropriate survey to study non-take-up. This is because the WFP is perfectly identifiable in the survey, as it is included by the administration when the survey is matched with administrative records. However, this can only be done from 2014 onwards, as prior to that year the information on WFP was mixed with other benefits. The last year of analysis is 2019, as the measures taken before COVID-19 could alter the results and conclusions of the research. The results show that the percentage of non-take-up of the WFP stands at 76% in 2014 but decreases and stabilises at around 65% from 2017 onwards.

However, the decline in non-take-up is largely explained by the lack of indexation of the benefit, as its increase is lower rate than wages. As a result, the number of people eligible for the WFP decreases year by year.

Once the non-take-up rate has been estimated, its determinants are analysed. At this point, the two-stage Heckman model is applied to avoid possible selection bias, as in other studies (Frick et al. 2007; Fuchs et al. 2020). This model controls for selection bias and provides a robust estimate of the determinants of non-take-up.

In terms of analysis, the determinants of non-take-up of a wage supplement are different from those of a minimum income, as the populations studied are different. The results show that factors such as the self-perception of being in need can influence claiming. The influence of educational level is also highlighted. For a wage supplement, the stigma associated with

receiving it is lower, so that compared to the minimum income, where education increases non-take-up, higher education reduces non-take-up for the WFP. This is because the information costs associated with claiming are lower. Moreover, in the case of Ireland in particular, although this can also be extrapolated to Spain, there are negative interactions between benefits. This is because the creation of a wide variety of policies targeted at specific groups of the population creates uncertainty and makes it difficult for individuals to make the optimal decision about which benefit to claim.

For this Thesis, the conclusions of this last chapter are very relevant and can be applied to the Spanish case. This is mainly due to the fact that one of the most requested reforms of the MVI was to make it compatible with earned income, so that it could act as a wage supplement. However, it has become clear that this does not guarantee a reduction in the non-take-up of the MVI. Further reforms of the benefit are therefore needed.

As a general consideration, it is crucial to make further progress in the study of non-take-up. Both in quantifying it, which is necessary to put the problem in perspective, and in analysing its determinants. Without academic evidence about the extent, determinants, and importance of non-take-up, it is not possible to redesign public policies to address this problem. This is an essential step if these policies are to achieve their objectives of poverty reduction and socio-occupational integration.

The conclusions of these studies show that non-take-up affects the results of minimum income policies. This is more intensely in Spain than in other European countries, where a higher proportion of the eligible population does not claim the benefits to which they are entitled. The design of the benefit, its interaction with other public policies and the characteristics of the claimant and their household are also determinants to be taken into account when explaining non-take-up.

Finally, on the basis of the analyses carried out, it is possible to offer economic policy recommendations aimed at improving the benefits analysed and reducing their non-take-up, so that they can achieve their objectives of poverty reduction and socio-labour reintegration. We stress the need to strengthen the adequacy of benefits and record them in a reference index to prevent erosion. It is important to simplify the system of benefits to avoid negative interactions between them, and to move towards universal benefits that can cover the entire population at risk of poverty and/or social exclusion.

Capítulo 1: Evaluación Cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión¹

¹ Este capítulo ha sido publicado en: Muñoz-Higueras, D. & Granell, R. (2020). Evaluación Cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión. *Studies of Applied Economics* 38 (3).

RESUMEN

Este trabajo presenta la primera evaluación cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión, renta mínima de inserción que se desarrolla en la Comunidad Valenciana desde 2018. El trabajo se circunscribe a la ciudad de Valencia y se utilizan datos administrativos del Servicio de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). En primer lugar, se realiza una comparación entre el diagnóstico social realizado desde el ayuntamiento de Valencia y el perfil de los beneficiarios de la prestación, pudiendo comprobar que esta renta se dirige a los colectivos más vulnerables, aunque no alcanza todavía de forma adecuada a los hogares con menores. Se completa el estudio con un análisis econométrico de regresión logística, que analiza los principales determinantes que influyen a la hora de obtener una resolución positiva de la prestación. Este análisis muestra como el proceso administrativo es un determinante fundamental a la hora de obtener una resolución positiva. Tras el análisis, han sido elaboradas unas recomendaciones que buscan mejorar el funcionamiento de esta nueva prestación.

Palabras clave: Renta Valenciana de Inclusión, Rentas Mínimas, pobreza y exclusión social, diagnóstico social.

ABSTRACT

This paper presents the first quantitative evaluation of the “Renta Valenciana de Inclusión”, a minimum income support developed in the Valencian Community since 2018. The paper is limited to the city of Valencia and use administrative data from the Social Services User Information System (SIUSS in Spain). Firstly, a comparison is made between the social diagnosis carried out by the Valencia City Council and the profile of those applying for benefit, and it can be seen that the income is aimed at the most vulnerable groups, although it does not yet adequately cover households with children. The study is completed with an econometric analysis of logistic regression, which analyses the main determinants that influence the positive resolution of the benefit. This analysis shows how the administrative process is a fundamental determinant in obtaining a positive resolution. After the analysis, some recommendations have been elaborated in order to improve the functioning of this new benefit.

Keywords: Renta valenciana de inclusión, Minimum Income, poverty and social exclusion, social diagnosis.

1.1. Introducción

Con la llegada de la gran recesión, las esperanzas para España de cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se desvanecieron. En el ámbito de *Integración Social*, nuestro país debía “reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (en el periodo 2009-2019) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social”, recogidas por el indicador AROPE (Programa Nacional de Reformas, 2011). Sin embargo, en lugar de reducirse como estaba previsto, el número de personas que se encontraban en esta situación aumentó en 1.506.985 individuos entre 2009 y 2016. Puede explicarse parte de este incremento en el número de personas en situaciones de pobreza y exclusión social debido a la evolución del mercado laboral. Entre los años 2008-2013 la tasa de desempleo a nivel nacional, se multiplicó por tres, alcanzando cotas superiores al 25%. Además, puesto que los sistemas de protección social finalizan con la pérdida de los derechos laborales, gran parte de la población queda desprotegida². Conceptos como precariedad económica y exclusión social han vuelto de nuevo al debate público, trasladándose la lucha contra ambos a las instituciones (Fernández, 2015; Santa Cruz, 2019).

La lucha contra estas nuevas situaciones de pobreza por parte de las instituciones se divide entre los distintos niveles de gobierno, hecho que dificulta la organización y homogenización de la misma. En España, la distribución de competencias y prestaciones, siguiendo a Ayala et al., (2016) y Fuenmayor et al., (2019), se organiza de acuerdo a tres niveles:

- Nivel Central: Responsable de las prestaciones contributivas (desempleo, jubilación, invalidez y supervivencia), y algunas no contributivas y asistenciales, sean complementarias a las anteriores (jubilación no contributiva, desempleo no contributivo), o bien prestaciones de carácter esporádico, improvisado y temporal.

- Nivel Autonómico: Responsable de las Rentas Mínimas de Inserción.

- Nivel Local: Proporciona principalmente asistencia en especie. Servicios sociales dedicados a la lucha contra la pobreza, en estrecha colaboración con las ONG's.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, los esfuerzos políticos se han traducido en el constante, aunque todavía insuficiente, desarrollo de los programas de rentas mínimas de inserción (RMI) (Ayala, 2000; Ayala et al., 2016; Noguera & Ubasart, 2003), pues no hay un programa centralizado de rentas mínimas en España (Rodríguez-Cabrero, 2009). Debido a esta carencia, son las Comunidades Autónomas las encargadas de articular y financiar sus propias políticas de garantías de ingresos mínimos, creándose en España 17 modelos distintos, y dos más en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La heterogeneidad de los programas lleva a que el desarrollo de las RMI sea muy desigual entre los territorios (Moreno, 2010), y la Comunidad Valenciana (CV) tradicionalmente se ha posicionado en las últimas posiciones.

² La prestación por desempleo no evita que parte de esta población se considere en riesgo de pobreza y exclusión social puesto que la tasa de cobertura apenas alcanzaba el 54,6% en 2018. Fuente Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018).

En el caso de la Comunidad Valenciana, el indicador AROPE aumentó un 20% durante el periodo 2008-2014, año en el que alcanza el 34,73% de la población, lo que se traduce en 1.600.878 personas que estaban en riesgo de pobreza o exclusión social. Situación que deja a las autoridades valencianas en evidencia. Es por ello que desde la *Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas* se pone en marcha en 2018, un nuevo programa de renta mínima, que busca sustituir a la anterior y poco efectiva Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC). La nueva medida, denominada Renta Valenciana Inclusión (RVI), pretende combatir el incremento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Se trata de una prestación más generalista y con un ámbito de actuación mayor, puesto que se articula en cuatro modalidades distintas (ver apartado 1.2.1), además se convierte en un derecho subjetivo, se garantiza su percepción si es solicitada y se obtiene una resolución positiva y se aumenta la duración y cuantía de la prestación (Fuenmayor et al., 2019).

Este trabajo se presenta como la primera evaluación cuantitativa tras la puesta en marcha de la RVI. Creemos relevante este estudio pues analiza la Comunidad Valenciana, que presenta tasas de pobreza y exclusión social por encima de la media nacional (Llano, 2019), en la que se ha puesto en marcha una nueva renta mínima de inserción más ambiciosa. La RVI presenta unas características similares a las de los programas vasco y navarro (Noguera, 2019), caracterizados por una elevada cobertura y generosidad de la prestación.

Hubiera sido deseable estudiar el desempeño de la Renta Valenciana de Inclusión para el conjunto de la Comunidad Valenciana, sin embargo, dado lo novedoso de la RVI, únicamente ha sido posible obtener datos de la ciudad con mayor población de la CV, la ciudad de Valencia, que será el objeto de este estudio.

El principal objetivo de esta investigación es estudiar la eficacia y alcance de la Renta Valenciana de Inclusión tras su primer año en vigor, a través del análisis de las dos modalidades vigentes en 2018: la RGIS (Renta de Garantía de Inclusión Social) y la RGIM (Renta de Garantía de Ingresos Mínimos). Para ello analizaremos la cobertura de la RVI gracias a la comparativa entre el perfil de población que se encuentra recibiendo esta renta y el diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales de la ciudad de Valencia. Esta comparación nos permitirá comprobar si la RVI está llegando a los colectivos para los que había sido diseñada.

Complementando el estudio, se ofrece un análisis econométrico de regresión logística, que busca determinar si el proceso administrativo o las características intrínsecas de los solicitantes, influyen en la probabilidad de obtener una resolución positiva o negativa de su solicitud.

Con este análisis pretendemos dar relevancia a un ámbito no tan estudiado de las rentas mínimas, el proceso administrativo, y como el diferente desempeño de los Centros Municipales Servicios Sociales otorga distintas probabilidades de obtener una resolución positiva de la RVI.

Los datos utilizados han sido obtenidos personalmente del Servicio de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS).

A modo de conclusión se establecen una serie de recomendaciones, al hilo de los resultados planteados, que se espera que sean de utilidad para continuar en la mejora y perfeccionamiento de la Renta Valenciana de Inclusión.

El artículo tiene la siguiente estructura. En el siguiente apartado se contextualiza y estudia brevemente el desarrollo de las rentas mínimas en España y particularmente en la Comunidad Valenciana, donde se explican los principales cambios introducidos por la RVI. El tercer apartado de este capítulo se dedica a exponer los datos y el método de análisis usados en la investigación. En el cuarto epígrafe, se muestra una síntesis del diagnóstico social realizado desde el ayuntamiento de Valencia, el análisis descriptivo de los solicitantes de las modalidades de garantía de ingresos de la RVI y se comparan ambos para determinar si la cobertura de la RVI es correcta. Posteriormente, en el quinto apartado se ofrecen los resultados del análisis econométrico de regresión logística, además de los controles realizados para reafirmar nuestras hipótesis. Por último, el sexto apartado del capítulo sirve para recalcar las principales conclusiones y establecer recomendaciones que buscan mejorar el servicio de la RVI.

1.2. Rentas mínimas de inserción (RMI) en España

En España, hasta finales de los años 80 del pasado siglo no comienzan a institucionalizarse las RMI. Este novedoso instrumento es fruto de una intensa labor de los sindicatos, asociaciones y colectivos sociales y religiosos (Arriba, 1999), los cuales pedían la institucionalización de un sistema de RMI a nivel nacional. El gobierno nacional argumentaba que un sistema de estas características no era conveniente y que la apuesta debía realizarse por reforzar el empleo (Aguilar et al., 1995), cediendo a las CCAA la opción de desarrollar programas de estas características.

En 1989 nace el primer programa de rentas mínimas en el País Vasco. Posteriormente, las distintas CCAA comienzan a desarrollar sus propios sistemas. Como se comentó anteriormente, existen en nuestro país 19 modelos de RMI, tantos como Comunidades y Ciudades Autónomas, por lo que el conjunto del sistema es muy heterogéneo, se encuentra poco desarrollado, exceptuando en el País Vasco y Navarra, es tremendamente desigual entre comunidades autónomas y se encuentra muy lejos de los niveles europeos (Fuenmayor & Granell, 2011).

Las RMI se constituyen con una doble función. Por un lado, tratan de crear una red de seguridad para aquellas personas que han perdido el derecho a recibir las principales prestaciones públicas. Asimismo, buscan la inserción social y laboral de los beneficiarios. En términos cuantitativos, las RMI no han conseguido ofrecer una cobertura suficiente para salir de la pobreza, pues la cuantía de la prestación resulta insuficiente (Arriba & Ayala, 2013; Bergantiños et al., 2017), ni la entrada en el mercado laboral de los beneficiarios, pues apenas el 20% tienen una inserción “exitosa” (Ayala et al., 2016).

A continuación, se muestra la evolución de las RMI en el conjunto de España desde el año 2002 hasta los últimos datos disponibles, y la situación por Comunidad Autónoma en el año 2018 para poder comparar el desarrollo individual de las mismas.

Tabla 1- 1: Evolución de las rentas mínimas de inserción (2002-2018). Total Nacional

Año	Cuantía Mínima – media-	Cuantía Máxima – media-	Beneficiarios	Gasto Ejecutado
2002	297,16	478,97	322.319	250.754.934
2003	309,27	484,02	377.674	296.275.013
2004	318,28	480,90	373.580	328.488.529
2005	334,96	508,21	366.543	364.395.918
2006	349,18	562,42	359.286	368.395.918
2007	375,68	593,86	299.756	417.543.607
2008	398,59	623,78	351.227	440.584.259
2009	408,08	621,36	422.294	619.254.159
2010	418,24	639,85	511.295	766.731.832
2011	422,36	645,60	547.663	843.113.610
2012	420,55	645,72	556.857	854.748.462
2013	418,58	667,62	637.573	1.040.033.742
2014	420,63	664,14	616.885	1.167.033.742
2015	435,80	671,54	789.672	1.359.577.029
2016	431,57	698,69	782.806	1.483.675.029
2017	449,98	748,69	779.199	1.545.443.622
2018	463,05	774,34	679.180	1.519.671.021

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018).

Puede comprobarse que existe una evolución creciente de las cuantías máximas y mínimas de las prestaciones en el periodo estudiado. Aunque también se observa como durante los años más duros de la crisis económica (2008-2014) este proceso queda prácticamente paralizado, puesto que su desarrollo suele estar subordinado a la existencia de presupuesto. Aun con eso, la media de la cuantía mínima de la prestación aumenta un 55,8% durante los 17 años, y la cuantía máxima se amplía un 59,7%. En cuanto a los beneficiarios del sistema, su número cae en los años de bonanza económica, pero a partir de 2008 el total de beneficiarios aumenta hasta el año 2013. Con la recuperación económica y la caída del desempleo, el total de usuarios de beneficiarios comienza a descender, disminuyendo un 15,3% entre los años 2015 y 2018. A pesar de los datos de los últimos años, en el periodo 2007- 2018 el número de personas que recibe algún tipo de RMI en España se incrementa un 110%.

Tabla 1- 2: Renta mínima de inserción en cada Comunidad Autónoma (2018)

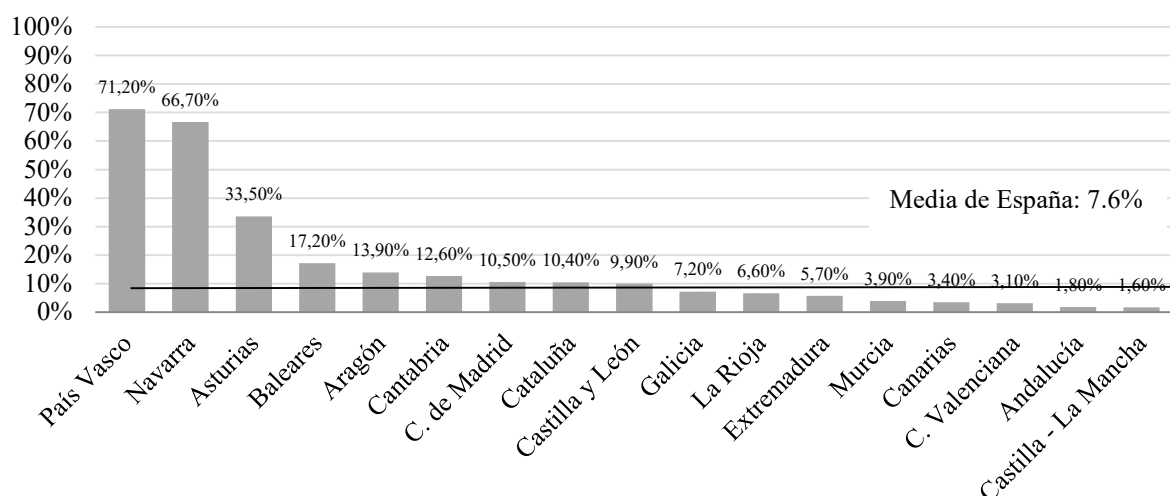
Comunidad Autónoma	Cuantía Mínima	Cuantía Máxima	Beneficiarios	% Población Beneficiaria	Gasto Ejecutado
Andalucía	419,52	779,87	40.870	0,48%	53.714.504
Aragón	491,00	707,00	23.428	1,79%	48.504.116
Asturias	442,96	730,88	45.511	4,42%	124.553.633
Baleares	431,53	776,58	24.824	2,19%	21.333.051
Canarias	478,77	667,75	20.792	0,98%	42.616.784
Cantabria	430,27	665,64	11.286	1,94%	30.986.481
Cast.-La Mancha	446,42	729,77	8.731	0,41%	9.440.813
Castilla y León	430,27	699,19	33.497	1,39%	71.879.041
Cataluña	604,00	1122,00	99.682	1,31%	240.506.407
Ceuta	300,00	420,00	951	1,12%	441.535
Extremadura	430,27	726,08	21.099	1,97%	48.434.000
Galicia	403,38	726,08	29.694	1,10%	55.319.059
Madrid	400,00	735,90	106.746	1,62%	152.559.867
Melilla	458,64	764,40	3.001	3,47%	3.306.558
Murcia	430,27	806,76	14.489	0,98%	16.523.433
Navarra	610,80	1221,60	36.303	5,61%	103.520.674
País Vasco	644,49	915,47	120.606	5,48%	438.561.747
La Rioja	430,27	672,30	2.941	0,93%	12.590.000
C. Valenciana	515,13	809,44	35.089	0,71%	44.879.309
Total			679.180	1,45%	1.519.671.020

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018).

La Tabla 1- 2 refleja la gran diferencia que existe en 2018 entre unos programas de RMI y otros, tanto en el importe percibido como en el porcentaje de población beneficiaria. Primeramente, debe remarcarse la situación global de debilidad que sufren las RMI en nuestro país, puesto que únicamente tres CCAA superan el margen del 4% de población beneficiaria, País Vasco, Navarra y Asturias. Las dos primeras además destacan por la generosidad de las prestaciones. En el otro lado de la balanza se encuentran Andalucía, Canarias, Castilla –La Mancha, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana que no alcanzan el 1% de población beneficiaria.

La diferencia en cuanto a la generosidad de la prestación es menos variable, puesto que, exceptuando la Comunidad Valenciana, Cataluña y de nuevo Navarra y el País Vasco, el importe mínimo se encuentra entre 400€ y 500€. En cuanto al importe máximo su variabilidad es mucho mayor, pero destacan de nuevo las mismas CCAA.

Sin embargo, además de conocer el total de personas que se benefician de las RMI, es necesario aportar datos de la tasa de cobertura. Es decir, cuánta gente que se encuentra en una situación de pobreza y exclusión social está recibiendo una renta mínima. No se trata de saber la ratio que representan los beneficiarios sobre la población total, sino lo que representan sobre los que necesitan estas ayudas.

Figura 1- 1: Tasa de cobertura de las rentas mínimas en España (2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de “Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2019)”.

La tasa cobertura (de la población por debajo del umbral de pobreza³) de las rentas mínimas en España apenas alcanza el 7,6%, con diferencias notables entre comunidades. Destaca la elevada cobertura del País Vasco y Navarra (71,2% y 66,7% respectivamente) frente al exiguo porcentaje de beneficiarios en la Comunidad Valenciana, Andalucía y Castilla la Mancha (3,1%, 1,8% y 1,6%).

A pesar de que el desarrollo de las RMI en España ha venido de la mano de los gobiernos autonómicos, no cesa el empeño por desarrollar una única renta mínima a nivel nacional. Recientemente, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha evaluado, tras la iniciativa legislativa popular propuesta en 2017 por los sindicatos CCOO y UGT ante las Cortes, la propuesta de creación de una renta mínima única para todo el Estado. Su requisito fundamental sería la renta del hogar, independiente de la situación laboral de los beneficiarios (por lo que podría actuar como un complemento salarial). Además, podría ser complementada por otras administraciones (sustituyendo las actuales RMI autonómicas y algunas prestaciones estatales).

La alternativa propuesta por la AIReF se focaliza en reducir la pobreza extrema. Se trataría de una prestación que podría alcanzar el 80% del IPREM (alrededor de 430€ al mes), con un complemento anual de 1.200€ por hijo. Según sus estimaciones, beneficiaría a 1.800.000 personas y supondría un coste total de 5.500 millones de euros, a los que habría que restar 2.000 millones al eliminar las duplicidades con las actuales medidas. Su efecto más importante sería sobre la pobreza severa, que se vería reducida entre un 50% y un 60%. (AIReF, 2019).

³ Se fija el umbral de pobreza en el 60% de la renta mediana de los ingresos por unidad de consumo de los hogares a nivel nacional. Situado en 8.871€ en 2018 (INE, 2020).

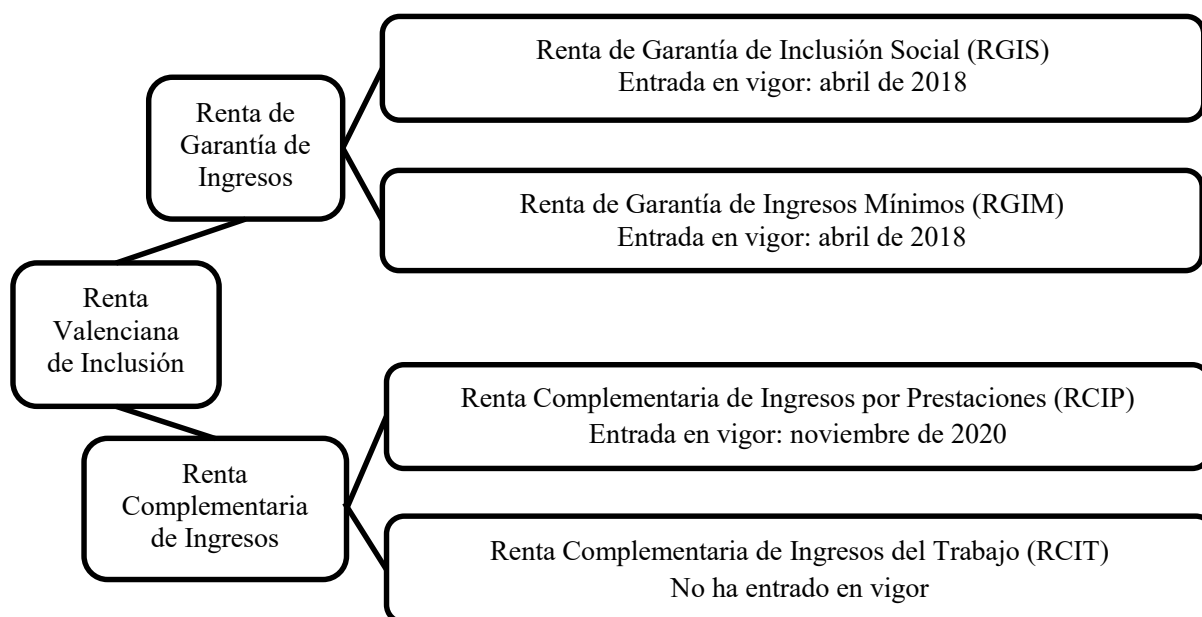
1.2.1 La Renta Valenciana de Inclusión

La renta de inserción existente desde 2007 en la Comunidad Valenciana se denominaba Renta Garantizada de Ciudadanía. Este instrumento resultó insuficiente para paliar las crecientes desigualdades derivadas de la crisis económica de 2008. La RGC, cuya percepción dependía de la existencia de presupuesto, apenas alcanzaba a 20.007 personas en 2016 (menos del 1% de la población), con una ayuda media por titular de 2.200€ anuales (Fuenmayor et al., 2019). Estas deficiencias llevaron al gobierno valenciano a una modificación sustancial del sistema de rentas mínimas, creando a través de una reforma legislativa⁴, una nueva figura, denominada Renta Valenciana de Inclusión.

La nueva Renta Valenciana de Inclusión se articula, según el Decreto 60/2018, como “un instrumento integral para garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social con una fuerte perspectiva de género y que promueve una alianza intergeneracional”. Presenta nuevas características que la llevan a posicionarse como una de las RMI más innovadoras de España. Entre estas, destaca su configuración como derecho subjetivo y duración indefinida de la prestación, de ahí que los hogares puedan recibirla durante el tiempo que sea necesario. La RVI puede actuar además como complemento salarial, dado que presenta compatibilidad con salarios o prestaciones no contributivas, siempre que no alcancen un umbral de renta determinado por el tamaño familiar. Y, por último, buscando la integración social efectiva de la población beneficiaria, presenta automaticidad en ayudas complementarias (tales como la obtención de plaza en escuelas infantiles públicas, becas de comedor o ayudas de libros de texto).

La RVI se articula en torno a cuatro modalidades distintas, tal y como aparece en la Figura 1-2.

⁴ Ley 19/2017 de la Comunitat Valenciana, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión y Decreto 60/2018, de 11 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión.

Figura 1- 2: Modalidades de la Renta Valenciana de Inclusión

Fuente: Elaboración propia.

Además de ser una prestación más general que la RGC, la RVI aumenta también la cuantía teórica de la prestación y mejora su escala de equivalencia⁵. La RGIS, modalidad que podemos considerar análoga a la RGC, presenta una cuantía de referencia mensual igual al 70% del SMI, y se incrementa entre un 8-12% por cada miembro de la unidad de convivencia adicional (con un máximo de seis), por lo que oscila entre 515€-809€ mensuales. Muy por encima de la RGC, cuya cuantía de referencia mensual se situaba en 385€ (62% del IPREM), y el incremento en la cuantía por miembro adicional era únicamente del 3%.

Las demás modalidades, presentan distintas cuantías de referencia, la RGIM (que no implica la firma de un acuerdo de inclusión social), es siempre igual a la mitad de la cuantía mensual de la RGIS. Para las Rentas Complementarias de Ingresos, la RCIP presenta una cuantía mensual de referencia igual a la RGIS (70% del SMI), y la RCIT se sitúa en el 80% del SMI, por lo que oscila entre 589€-883€.

La cuantía de RVI que recibe una unidad de convivencia se calcula teniendo en cuenta el nivel de renta declarado, que será complementado por la prestación hasta alcanzar el límite que marca la normativa. Para todas las modalidades de RVI, existe un complemento mínimo de 50€ mensuales y máximo del 25% de la cuantía de la prestación, para aquellas unidades de convivencia que deban costear gastos de alquiler, hipoteca o hayan presentado dificultades para el pago de luz o calefacción.

Este estudio se realiza tras apenas un año de vigencia de la RVI, por lo que únicamente han sido estudiadas las dos modalidades de garantía de ingresos de la RVI, pues solo estas comenzaron

⁵ Las escalas de equivalencia consisten en indicadores que permiten ajustar los ingresos o gastos de hogares de distintos tamaños y composición para volverlos comparables o equivalentes (INE, 2020).

a funcionar en 2018. Para conocer el desempeño general de la RVI será necesario reevaluarla en el futuro.

La principal característica de las dos modalidades analizadas (Rentas de Garantías de Ingresos) es su incompatibilidad si el solicitante está trabajando o recibiendo alguna prestación pública (jubilación, viudedad, desempleo o invalidez). No así el resto, si los hubiera, de miembros de la unidad de convivencia. Entre ellas, se diferencian en la obligatoriedad de la RGIS en suscribir un acuerdo de inclusión y que la cuantía de esta es siempre el doble que en RGIM.

1.3. Metodología y datos

En este estudio se realiza una evaluación de la RVI utilizando dos análisis diferenciados y metodologías tanto cualitativas como cuantitativas, cada uno de ellos buscando dar respuesta a una de las siguientes hipótesis:

1. ¿Existe un correcto ajuste entre las necesidades de la población en riesgo de pobreza y exclusión social de la ciudad de Valencia, y los grupos de población a los que efectivamente alcanza la RVI?
2. ¿Influyen las características intrínsecas de los solicitantes, o el proceso administrativo, en la probabilidad de obtener una resolución positiva de la solicitud?

Para dar respuesta a la primera hipótesis, es decir, comprobar la cobertura de la RVI, ha sido realizada una síntesis de las conclusiones del diagnóstico social, elaborado desde los Servicios Sociales de Ayuntamiento de Valencia. Resultados que serán comparados con el análisis descriptivo de las principales características de los beneficiarios de las modalidades de Garantía de Ingresos de la RVI. Mediante esta metodología, es posible comprobar si la incidencia de la RVI se ajusta al diagnóstico social realizado.

Podemos encarar la segunda hipótesis con estimaciones de máxima verosimilitud. Para este análisis, buscando conocer si las características individuales de los solicitantes o el proceso administrativo, tienen algún tipo de influencia en la probabilidad de obtener una resolución positiva. Hemos preferido utilizar el método econométrico de regresión logística, puesto que ofrece información acerca de los *odds ratios* de las variables explicativas. Por tanto, se construye el análisis econométrico de regresión logística con una variable dependiente dicotómica, el *Tipo de Resolución* que puede obtener un solicitante.

La base de datos empleada para tal fin, ha sido creada personalmente tras obtener la autorización necesaria para explotar los registros del SIUSS del Ayuntamiento de Valencia. En ellos, se encuentra información acerca de los solicitantes de ambas modalidades de RVI. Para este estudio, analizamos las solicitudes desde la entrada en vigor de la RVI, hasta el 4 de abril de 2019⁶, por lo que el periodo estudiado es de un año. Este sistema no permite explotar

⁶ Dentro de las solicitudes presentadas se encuentran también aquellos solicitantes que provienen del Centro Municipal de Atención a Personas Sin Techo (CAST). Sin embargo, serán eliminados del análisis puesto que el registro de sus solicitudes no es realizado a través del SIUSS, por lo que no se ha tenido acceso a los expedientes. Estas solicitudes representan el 3,65% y 2,85% de las solicitudes de RGIM y RGIS respectivamente.

microdatos, por lo que las características de las observaciones han sido recogidas individuo a individuo, buscando siempre aquellas cualidades que ofrecieran la información más importante y no presentaran un elevado número de valores faltantes (*missing values*). Debido al elevado número de solicitantes de RGIS, ha sido desarrollada una muestra aleatoria estratificada por nacionalidad y tipo de resolución, al ser estas las únicas características observables desde el principio. La estratificación permite ajustar la muestra para adecuarla al conjunto de la población. El muestreo aleatorio estratificado se compone del 30% de las observaciones de cada uno de los estratos. Para los solicitantes de RGIM, al representar apenas una décima parte del total de solicitudes, han podido obtenerse datos de la totalidad de demandantes. La muestra empleada para los solicitantes de RGIS cuenta con 544 observaciones, y el total de la población demandante de RGIM consta de 211 observaciones

Las variables consideradas en los análisis se presentan en la Tabla 1- 3, y han sido seleccionadas de acuerdo a su importancia, fiabilidad y posibilidad de obtención, siguiendo además los principales estudios realizados en el análisis de las rentas mínimas de inserción (AIREF, 2019; Ayala et al., 2016). Existen, no obstante, algunas diferencias importantes, pues no hemos podido obtener información acerca del nivel educativo de los solicitantes ni de su actividad laboral previa a entrar en el programa de RMI. Sin embargo, incluimos como novedad las diferencias en el desempeño administrativo, a través del CMSS desde el que se realiza la tramitación de la RVI. Las variables analizadas se agrupan de acuerdo a si son características del solicitante, de la unidad de convivencia o del CMSS.

Respecto al demandante, las variables aportan información sobre la edad, la nacionalidad y el sexo. El segundo grupo de variables se refiere a la unidad de convivencia e incluye información acerca del número de personas que conviven, el tipo de hogar que forman y la existencia de menores dentro del mismo. Existe también información del total de ingresos anuales que declara cada unidad de convivencia⁷.

Asimismo, disponemos de información acerca del CMSS desde el que ha sido tramitada la solicitud de RVI. Esta variable es de vital importancia puesto que es la única que aporta información ajena al demandante. Y, por último, la cuantía recibida por cada una de las resoluciones positivas.

⁷ No han sido transformados en ingresos mensuales puesto que la variabilidad de los mismos es muy elevada. Estamos analizando unidades de convivencia sin una relación estable con la actividad económica, que pueden sufrir importantes variaciones de su ingreso intermensual.

Tabla 1- 3: Variables utilizadas en el análisis de los determinantes del tipo de resolución

Tipo de Variable	Variable teórica	Proxy utilizada
Variable dependiente	Tipo de resolución	<i>Dummy</i> del tipo de resolución obtenida por el solicitante: - 0 resolución denegada. - 1 resolución aprobada.
Variables explicativas Solicitante	Edad	Edad del solicitante.
	Nacionalidad	<i>Dummy</i> sobre nacionalidad: - 0 el solicitante tiene nacionalidad española. - 1 el solicitante tiene una nacionalidad distinta a la española.
	Sexo	<i>Dummy</i> sobre el sexo del solicitante: - 0 si el solicitante es hombre. - 1 si el solicitante es mujer.
Unidad de convivencia	Miembros	Suma del número de miembros de la unidad de convivencia.
	Tipo de hogar	Tipo de hogar en el que convive el solicitante. Variable categórica: - Unipersonal: el solicitante convive solo. - Monoparental: el solicitante convive únicamente con su descendencia. - Familia Nuclear: el solicitante convive con su cónyuge y su descendencia. - Familia Extensa: el solicitante convive con su cónyuge, descendencia y algún familiar. - Pareja sin Hijos: el solicitante convive únicamente con su pareja. - Otros: el solicitante presenta una unidad de convivencia distinta a las anteriores.
	Menores	<i>Dummy</i> sobre la existencia de menores en la unidad de convivencia. - 0 no existen menores en la unidad de convivencia. - 1 existen menores en la unidad de convivencia.
	Ingresos totales	Suma del total de ingresos de la unidad de convivencia.
Proceso administrativo	CMSS	Centro Municipal de Servicios Sociales: Es un conjunto de variables binarias que permite discriminar el CMSS desde el que ha sido tramitada la solicitud.
	Cuantía recibida	Variable categórica (CMSS), ha sido anonimizada: Puede tomar valor de 0 (categoría de referencia) a 11. Renta total mensual que recibe el solicitante.

Fuente: Elaboración propia.

1.4. Cobertura de la Renta Valenciana de Inclusión

En este apartado, se ofrecen los análisis que darán respuesta a nuestra primera hipótesis. Primeramente, se presenta un resumen de las principales conclusiones del diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia y la Universitat de València-Estudi General⁸. Este diagnóstico, hecho para la ciudad de Valencia, está dividido en un primer análisis sociodemográfico, y segundo, presenta los resultados de una encuesta sobre necesidades sociales, las características de los colectivos vulnerables y nuevos perfiles de vulnerabilidad en la ciudad.

Estos resultados son comparados con un análisis descriptivo de las principales características de los beneficiarios de las modalidades de Garantía de Ingresos de la RVI. Mediante esta metodología, es posible comprobar si la incidencia de la RVI se ajusta al diagnóstico social realizado.

1.4.1. Diagnóstico social

Análisis sociodemográfico

- a) La Ciudad de Valencia presenta una pirámide poblacional constrictiva, fruto del descenso progresivo en la tasa de natalidad que no asegura la tasa de remplazo. La población de entre 18 y 29 años en el periodo 2003-2016 se ha reducido en un tercio.
- b) Como principal consecuencia, surge una tendencia clara al envejecimiento de la población. Esta situación puede llevar a la necesidad de nuevos sistemas de protección social, destinados a un grupo de población creciente y vulnerable. La mayor esperanza de vida en las mujeres lleva a la feminización de este grupo social y al incremento de hogares unipersonales.
- c) Junto a la feminización de las cohortes de mayor edad, nos encontramos con una tendencia similar en el conjunto de la población nacional y extranjera.
- d) Existe un incremento de la población de origen extranjero fruto de la bonanza económica que, sin embargo, está viviendo un proceso de exclusión social al sufrir en mayor medida los efectos de la crisis económica.
- e) Concorre con una reducción generalizada del tamaño de los hogares e incremento de los hogares unipersonales. Estos últimos representan alrededor de un tercio del total.
- f) La población no se reparte de forma homogénea, por lo que existen tendencias distintas dependiendo de cada Centro Municipal de Servicios Sociales, por ello el diseño de políticas y actuaciones sociales debe ser específico para cada CMSS.

⁸ Ver: (Plan de Servicios Sociales de Ciudad de Valencia (2019-2023), 2018). Ayuntamiento de Valencia, Servicio de Bienestar Social e Integración. (Pág. 17-33).

Encuesta sobre necesidades sociales

a) Existe una intensa desigualdad en los ingresos de los hogares, situación agravada por la concentración de las situaciones de pobreza. En la ciudad de Valencia, en el año 2018, el 26,7% de los hogares (211.133 personas) se encontraban dentro del Espacio Social de Vulnerabilidad⁹. Los hogares más vulnerables son aquellos con integrantes menores y jóvenes.

b) Asimismo, en una proporción similar a la anterior, los hogares perciben que tienen mucha dificultad para llegar a fin de mes. Esta se dispara hasta el 42,9% de la población para aquellos hogares que presentan cierta dificultad. Este hecho revela que apenas la mitad de la población de Valencia está cómoda con sus ingresos actuales.

c) La tasa de cobertura en la Ciudad de Valencia (sin contar pensiones de jubilación) es de un 5,8% para los solicitantes de beca o ayuda escolar; de un 2,8% para aquellos que recibían la antigua Renta Garantizada de Ciudadanía; de un 1,8% para los solicitantes de ayudas de asistencia social y apenas el 0,3% de los ciudadanos han recibido la Renta Activa de Inserción por parte del Estado.

d) La tasa de desempleo continua su descenso, situándose en el 12,5% para el cuarto trimestre de 2018. Sin embargo, la brecha entre la tasa de desempleo masculina y femenina se acrecienta, alcanzando 4,8 puntos porcentuales en ese mismo trimestre. Asimismo, la tasa de paro juvenil, correspondiente a la población entre 16 y 29 años, alcanza el 35,8%. La temporalidad y precariedad en el trabajo se ha asentado en el mercado laboral de la ciudad de Valencia.

e) El indicador AROPE muestra que el 27,7% de los hogares de la Ciudad de Valencia en 2018 se encontraban en una situación de riesgo de pobreza o exclusión social. Del análisis realizado puede concluirse que los colectivos más proclives a sufrir una situación de vulnerabilidad son i) los hogares altamente feminizados, ii) con menores de 16 años, iii) con algún miembro nacido en el extranjero, iv) con problemas de salud limitantes y v) con integrantes en situación de desempleo.

⁹ La línea del Espacio Social de Vulnerabilidad se define como el 70 % de la mediana de los ingresos por unidad de consumo; en la ciudad de Valencia era de 630 euros al mes en el hogar por unidad de consumo.

1.4.2. Resultados e impacto de la RVI

Para demostrar que la RVI llega a los colectivos más desfavorecidos, detallados en el diagnóstico social, se presentan a continuación los principales estadísticos descriptivos de las variables descritas en el apartado 1.3. La Tabla 1- 4 contiene información de las resoluciones positivas de la muestra de los solicitantes de RGIS, y del conjunto de resoluciones positivas de la población de RGIM. Ambos análisis son comparados para determinar la cobertura de la RVI.

En primer lugar, la lucha contra la exclusión social y la precariedad económica se traduce en acuerdos de inclusión (para los receptores de RGIS) y transmisión de rentas para todos los perceptores de RVI. Al vincular la prestación con el SMI pueden evitarse situaciones de pobreza relativa respecto a la población empleada. Encontramos que un total de 1.367 resoluciones de RGIS y 132 de RGIM han sido aprobadas en la ciudad de Valencia.

Existe una diferencia importante en cuanto al porcentaje de resoluciones aprobadas entre RGIS y RGIM. Para los solicitantes de RGIS, el 74% de las resoluciones resultan aprobatorias, frente al 60% de los solicitantes de RGIM. Para el conjunto de la RVI se sitúa en el 72%.

Al no poseer información acerca del motivo de denegación de una solicitud, creemos que el nivel de renta presentado por los solicitantes de RGIM es el principal determinante de esta diferencia. Al analizar el conjunto de las solicitudes (y teniendo en cuenta que los límites de renta son menores para los solicitantes de RGIM), la media de ingresos presentados asciende a 1969,72€ para aquellos que solicitan una RGIM frente a 1554,86€ para quienes demandan una RGIS. Sin embargo, podemos ver como para aquellas unidades de convivencia que efectivamente reciben la RVI, no alcanza los 1300€.

Como ha sido comentado, la principal diferencia entre ambas modalidades es la obligatoriedad de firmar o no, un acuerdo de inclusión. En este sentido, los solicitantes de RGIM no parecen estar dispuestos a ello, por lo que únicamente pueden solicitar esta modalidad, más restrictiva en los límites de renta.

Tabla 1- 4: Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas. Media (desviación típica)

Variables	RGIS	RGIM*	Total
Edad	48,10 (11,11)	51,42 (11,95)	48,39 (11,19)
Nacionalidad	0,3341 (0,4722)	0,2755 (0,4485)	0,3290 (0,4701)
Sexo	0,6138 (0,4874)	0,5884 (0,4921)	0,6125 (0,4878)
Miembros	2,38 (1,65)	2,18 (1,75)	2,38 (1,66)
Tipos de Hogar			
Unipersonal	0,4516 (0,4982)	0,5411 (0,4993)	0,4603 (0,4983)
Monoparental	0,1960 (0,3974)	0,1436 (0,3580)	0,1919 (0,3940)
Familia Nuclear	0,2382 (0,4265)	0,1711 (0,3686)	0,2331 (0,4230)
Familia Extensa	0,0545 (0,2270)	0,0634 (0,2448)	0,0553 (0,2289)
Parejas sin Hijos	0,0347 (0,1833)	0,0787 (0,2703)	0,0386 (0,1910)
Otros	0,0247 (0,1555)	0,0078 (0,0887)	0,0232 (0,1496)
Menores	0,4876 (0,5004)	0,3779 (0,4867)	0,4779 (0,4992)
Ingresos Totales	1291,71 (2677,58)	1278,80 (2412,80)	1290,57 (2654,23)
Cuantía Recibida	682,02 (182,93)	338,47 (104,34)	651,72 (176,01)

*Los estadísticos correspondientes a los solicitantes de RGIM son poblacionales.

Fuente: Elaboración propia.

La definición de la RVI comentada en el apartado 1.2.1, ya ponía en valor la lucha contra la feminización de la pobreza de esta nueva medida. Encontramos, que las mujeres representan más del 60% de los beneficiarios de la RVI, por lo que esta medida está incidiendo directamente en las mujeres.

Puede observarse también como la RVI está llegando a una población envejecida y en situación de soledad, como así demuestra la elevada edad media de los receptores de renta (por encima de 48 años¹⁰), y la proporción de hogares unipersonales, que representa el 46% de los usuarios de la renta. La reducción del tamaño de los hogares que muestra el diagnóstico social está directamente relacionada con el aumento de los hogares unipersonales que solicitan la RVI. Al contrario, dado que la prestación llega a modalidades familiares más pequeñas, no cubre de igual modo a los hogares en los que conviven menores.

En cuanto a la lucha contra la estigmatización social y las situaciones especiales, a las que se enfrenta la población inmigrante, la RVI aporta un acuerdo de inclusión que puede ayudar a evitar este tipo de situaciones. En la ciudad de Valencia, la población extranjera en 2018 representa alrededor del 13% del total, sin embargo, son un tercio de los beneficiarios de RVI. Además, puede verse como la RGIS llega, en términos porcentuales, a un mayor número de inmigrantes, que buscan esta integración social efectiva.

Por último, dado el total de resoluciones aprobadas, así como la media de la cuantía recibida por solicitud para RGIS y RGIM, puede calcularse el coste mensual de la RVI en el Ayuntamiento de Valencia, el cual asciende a 976.999€. Con un cálculo similar es posible conocer el total de población beneficiaria; el tamaño medio de las unidades de convivencia

¹⁰ El informe sobre exclusión y desarrollo social en la Comunitat Valenciana (Fundación FOESSA, 2019), muestra que la edad media del sustentador principal en la CV se sitúa entre 30 y 44 años. Por lo que la RVI alcanza a unidades de convivencia de mayor edad.

beneficiarias de la muestra de RGIS se ha situado en 2,38 miembros y para la población de RGIM en 2,18 miembros por unidad de convivencia, dado el tamaño medio y el total de solicitudes aprobadas, la población que se beneficia de la RVI asciende a 3.541 personas.

Debido a la corta perspectiva temporal no es posible profundizar más en este punto, puesto que como ha sido comentado, la RVI aún tiene pendiente de desarrollar otras dos modalidades, que, dada su definición, se espera que actúen sobre un sector poblacional distinto al analizado. Tras la entrada en vigor de las modalidades de complemento de ingresos se espera que la cobertura de la RVI alcance a todas aquellas situaciones para las que había sido diseñada.

1.5. Factores que determinan una resolución positiva de la RVI

Con el análisis econométrico de regresión logística se pretende identificar si los factores relativos a las características personales y familiares del demandante de RVI, así como el CMSS desde el que se tramita la solicitud, tienen una influencia positiva, negativa o neutra sobre la posibilidad de obtener una resolución positiva.

En ese apartado únicamente han sido utilizadas las observaciones de la muestra de RGIS, debido principalmente a que ambas poblaciones son distintas, por lo que no pueden tratarse conjuntamente ambos grupos.

El conjunto de variables presentadas anteriormente no puede ser consideradas para realizar un análisis de estas características, puesto que presentarían una serie de limitaciones o problemas que se presentan a continuación:

- Hemos decidido no incluir en el análisis la variable *Ingresos Totales*, puesto que esta variable, debido a su construcción desde el órgano administrativo de los CMSS, acarrea una serie de deficiencias que impiden su análisis econométrico: i) la dificultad para la valoración de los ingresos y patrimonio de los solicitantes y su unidad de convivencia, por parte del personal de los Servicios Sociales, que puede llevar a una infravaloración de los mismos, ii) dada la gran cantidad de valores cero “0” hallados en la muestra, no es posible aplicar la transformación en logaritmo necesaria para el análisis de los ingresos, puesto que dichos valores se convierten en indeterminaciones, e incluir la transformación logarítmica en el análisis conllevaría perder 377 observaciones y, por último, iii) la renta puede comportarse como una variable endógena, puesto que sobrepasar un límite determinado implica *de facto* la denegación de la prestación.

- En cuanto al conjunto de características relativas a la unidad de convivencia, incluir la totalidad de las mismas derivaría en problemas de colinealidad, por lo que ha sido incluida únicamente aquella que creemos que aporta más información, el *Tipo de Hogar*. Esta variable ofrece información tanto del número de miembros como de la existencia de menores dentro de la unidad de convivencia.

1.5.1. Resultados del modelo

Los resultados, presentados en la Tabla 1- 5 muestran que, ni la nacionalidad ni el género de los solicitantes afectan a la probabilidad de obtener una resolución positiva o negativa. Sin embargo, la edad de los mismos se convierte en un factor importante, puesto que el valor del coeficiente indica que tiene una influencia positiva y el *Odds Ratio* muestra un incremento del 1,85% de la probabilidad de obtener una resolución positiva por cada año de más que posea el solicitante. Este valor puede deberse, como ha sido comentado en el diagnóstico social, a los esfuerzos realizados desde los Servicios Sociales para evitar situaciones de pobreza en la población adulta y al mayor impacto del desempleo de larga duración.

Tabla 1- 5: Determinantes del tipo de resolución

Variable	Coeficiente	Odds Ratio	Error Estándar
Nacionalidad	-0,2248		0,2409
Sexo	0,0815		0,2482
Edad	0,0183	1,0185	0,0110 *
Tipo de Hogar			
Monoparental	-1,2837	0,2770	0,3302 ***
Familia Nuclear	-0,8017	0,4485	0,3207 **
Familia Extensa	0,3409		0,4305
Pareja sin Hijos	-1,1292	0,3232	0,4741 **
Otros	-0,6593		0,6305
CMSS			
1	1,1512	3,1620	0,5105 **
2	0,7594	2,1371	0,4461 *
3	1,4025	4,0655	0,4092 ***
4	0,4215		0,4992
5	1,5531	4,7264	0,5214 ***
6	0,5124		0,3944
7	0,7554		0,5061
8	0,6700		0,4536
9	2,4967	13,3536	1,0996 **
10	1,5650	2,2663	0,4738 ***
11	1,8698	4,0514	0,6245 ***
Constante	-0,2050		0,6793
R ² :0,1054			
Prob > chi ² :0,000			
Log likelihood: -274,9965		n: 538	

Nota: Estadísticamente significativos a un nivel de confianza del ***99%, **95% y *90%, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

De nuevo la unidad de convivencia, reflejada a través de la variable “Tipo de Hogar”, presenta resultados diversos. La variable omitida es el tipo de hogar *Unipersonal*, y puede verse como no existen diferencias estadísticas entre esta y las unidades de convivencia “Familia Extensa” y “Otros”. Encontramos muy interesantes los resultados obtenidos para el resto de categorías, pues para todas ellas la probabilidad de obtener una resolución positiva es sensiblemente menor.

Una posible explicación puede ser la mayor renta presentada por estas categorías respecto al hogar unipersonal (Ver Tabla 1- 6 y Tabla 1- 7), que aumenta en una medida muy superior a la escala de equivalencia considerada en la normativa.

Por último, se presenta la variable CMSS, que se comporta como un *cluster* del proceso administrativo, la cual debería ser el eje central de este análisis, puesto que es la única variable no intrínseca a la unidad de convivencia y que puede afectar al resultado de la resolución, independientemente de las características individuales de cada solicitante. El primer hecho que llama la atención es la gran diferencia que existe entre los centros, pues siete de ellos presentan diferencias estadísticamente significativas respecto a la categoría de referencia. El contraste entre ellos es muy elevado¹¹, y es muy posible que se deba al proceso administrativo y a las diferencias entre los centros sociales, tales como, características del personal (número, formación y experiencia), características del material informático, número de solicitudes y posible saturación del centro. En el punto 5.3 se profundiza en el análisis de los CMSS.

Las dos conclusiones principales que extraemos del modelo son: existen diferencias importantes entre la renta presentada por las distintas unidades de convivencia, que, junto a una escala de equivalencia inadecuada, derivan en distintas probabilidades de obtener una resolución positiva de la prestación. Y, el proceso administrativo, y las diferencias entre los CMSS, son un factor relevante a la hora de tramitar la solicitud de la RVI.

A continuación, se profundiza en ambas conclusiones, mediante nuevos análisis que actúen como controles. Primero, a través del estudio de la escala de equivalencia de la RVI y las diferencias de renta entre unidades de convivencia. Y, segundo, exponiendo la situación socioeconómica de los CMSS, la cual no parece ser un determinante a la hora de explicar los resultados del modelo.

1.5.2. Escala de equivalencia y renta equivalente

La escala de equivalencia, no implica únicamente la cuantía de referencia mensual que puede recibir una unidad de convivencia. Actúa también, como techo de la renta mensual que puede presentar y como límite a la condición de bienes suficientes que puede poseer esta. Por lo que, si la escala de equivalencia no refleja la situación socioeconómica, puede dejar fuera de esta ayuda a familias en situación de pobreza o exclusión social.

¹¹ No es el objetivo de este trabajo criticar el desempeño de los distintos centros sociales, puesto que no poseemos la información necesaria. Únicamente serán comentados los resultados del modelo.

Tabla 1- 6: Renta Equivalente de la RVI y de la OCDE Modificada

Escala de Equivalencia según Decreto 60/2018		Escala de Equivalencia de la OCDE Modificada*	
Miembros	Escala de Equivalencia	Miembros	Escala de Equivalencia
1	100%	1	100%
2	117%	2 (1 adulto 1 niño) (2 adultos)	130% 150%
3	128%	3 (1 adulto 2 niños) (2 adultos 1 niño)	160% 180%
4	137%	4 (2 adultos 2 niños) (1 adulto 3 niños)	210% 190%
5	145%	5 (2 adultos 3 niños)	240%
6 o más	157%	6 (2 adultos 4 niños) (3 adultos 3 niños)	270% 290%

*Nº de U.C.= $1 + (a-1) \times 0,5 + b \times 0,3$

Fuente: Elaboración propia.

Puede verse como la escala de equivalencia de la RVI crece en menor medida que la de la OCDE Modificada, por lo que a priori, las estructuras familiares más grandes podrían quedar excluidas, dado el bajo límite de renta que la normativa de la RVI permite. Siguiendo esta referencia internacional, y para evitar la exclusión de estas modalidades familiares, el reglamento de RVI debería contemplar mayores incrementos por miembros adicionales.

Esta primera aproximación ya podría justificar las diferencias encontradas en el modelo. Sin embargo, buscando la robustez del análisis, se presentan los ingresos totales de las distintas unidades de convivencia (Tabla 1- 7). Queda patente que la renta presentada por las familias “Monoparental” y “Nuclear” es muy superior a “Unipersonal”, aun teniendo en cuenta el mayor tamaño de estas.

Tabla 1- 7: Características de los solicitantes de RVI

Unidad de Convivencia	Media Ingresos Totales (€)	Media Miembros
Unipersonal	557	1
Monoparental	2.198	2,54
Familia Nuclear	2.078	3,84
Familia Extensa	2.673	4,37
Pareja sin Hijos	1.725	2
Otros	3.088	2,29

Fuente: Elaboración propia.

Aceptamos estas como las explicaciones más verosímiles, pues la RVI no tiene incompatibilidades con las principales prestaciones sociales destinadas a este tipo de unidades de convivencia, tales como la Prestación Familiar por Hijo a Cargo o la Pensión Compensatoria o Alimenticia.

1.5.3 Análisis de los Centros Municipales de Servicios Sociales

Dado que ha sido comprobado que el CMSS desde el que se realiza la tramitación de la solicitud es un factor relevante a la hora de obtener una resolución positiva, debemos avanzar en el análisis de estos centros. A través de aclaraciones en el proceso de tramitación de la RVI y del análisis de la situación socioeconómica de los mismos.

En primer lugar, respecto al funcionamiento de la RVI: la resolución (positiva o negativa) de la solicitud no la realizan los trabajadores de los CMSS. Estos, ayudan a los solicitantes en el proceso de información y cumplimiento de los requerimientos técnicos de la RVI, solicitando toda la información necesaria para cumplimentar la solicitud. Una vez que disponen de ella, siguiendo la norma establecida en el Decreto, realizan un “informe-propuesta”, que podrá ser positivo o negativo. Y este es enviado a la dirección territorial, que será quien apruebe o deniegue una resolución de RVI¹².

Por ello, para lograr un informe-propuesta positivo es necesario que el solicitante cumpla las condiciones establecidas, y que desde el CMSS este se construya adecuadamente. En este aspecto el proceso administrativo y los costes de información son muy relevantes. (Ayala & Ávila (2018) y Ayala et al. (2016) defienden que la RMI son excesivamente complejas, y que este hecho afecta al desempeño de las mismas.

En segundo lugar, es lícito pensar que las diferencias apreciadas se pueden deber a la situación socioeconómica de la zona donde está situado cada centro. Sin embargo, tras analizar el contexto de los CMSS, rechazamos esta hipótesis.

¹² Debe aclararse que una solicitud de RVI puede ser denegada desde la dirección territorial a pesar de haber recibido un informe-propuesta positivo del CMSS.

Tabla 1- 8: Características socioeconómicas de los CMSS

CMSS	Odds Ratio Significativos	% Solicitudes Recibidas	Renta Media (€ año. 2018)	Población (2018)	AROPE (Media 30,7%) ¹
0		6%	21.430	49499	
1	3,162	7%	21.883	62283	(38,6 %)
2	2,137	9%	24.021	75469	
3	4,065	16%	22.985	71783	
4		6%	24.511	76763	
5	4,726	7%	20.876	26134	
6		13%	22.032	96434	(46,1 %)
7		6%	21.308	98262	
8		8%	31.682	74492	
9	13,353	3%	23.229	73073	(34,5 %)
10	2,266	11%	22.283	62177	
11	4,051	9%	21.269	75240	(44,1 %)

¹Solo se muestran aquellos CMSS con un indicador AROPE por encima de la media de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Servicios Sociales de Ciudad de Valencia (2019-2023) y la Oficina Estadística del Ayuntamiento de Valencia.

Es posible comprobar como existen múltiples realidades socioeconómicas dentro de la ciudad de Valencia. Sin embargo, parece verse que la eficacia de los CMSS no depende del nivel medio de riesgo de pobreza y/o exclusión social, de la población a la que deba atender el centro o de la carga de trabajo medida a través del porcentaje de solicitudes recibidas. Puesto que, por ejemplo, el CMSS “11” presenta una menor renta media, atiende a un mayor número de personas y su indicador AROPE es el segundo más alto de la ciudad y, sin embargo, el desempeño de este centro es sensiblemente mejor. Por el lado contrario, el CMSS “8”, que ostenta la mayor renta media de la ciudad, y con una diferencia muy notable respecto al segundo, no muestra diferencias respecto a la categoría de referencia.

Pueden compararse además entre sí, los CMSS 6 y 7. Pues, aunque presentan la misma renta media, el indicador AROPE y el porcentaje de solicitudes recibidas adelantan que su contexto socioeconómico es más complicado que en el CMSS 7. Sin embargo, ambos se comportan estadísticamente de forma similar que la categoría de referencia.

Por todo ello, validamos la hipótesis presentada anteriormente. La ejecución desigual de los CMSS deriva de una desigualdad disponibilidad de recursos, entre los que pueden destacarse distintas dotaciones de personal, de la formación y veteranía de los mismos, de la disponibilidad de equipos o dificultad del proceso administrativo.

1.6. Conclusiones

En este último apartado vamos a recapitular las principales ideas que han sido planteadas a lo largo del estudio.

Hemos comprobado como las RMI pueden actuar como última red de seguridad para evitar la pobreza extrema y promover la inclusión social de la población beneficiada, sin embargo su desarrollo se encuentra muy limitado por su diseño y la falta de voluntad política en algunas Comunidades Autónomas. En este sentido, dadas las limitaciones de la RGC, ha existido en la Comunidad Valenciana una respuesta por parte de las autoridades políticas para hacer frente al incremento de las situaciones de pobreza y la exclusión social, que derivan de la crisis económica y han afectado a los grupos más vulnerables. La Generalitat Valenciana parece que ha tomado el compromiso de avanzar en el desarrollo de las rentas mínimas de inserción creando la RVI, cuyos requisitos de acceso son más laxos. Incluye la subjetividad del derecho y duración indefinida de la prestación, además, su generosidad es mayor que en la anterior RGC, puesto que los reglamentos marcan un incremento del 33% de la cuantía de referencia mensual, entre un hogar unipersonal que reciba una RGIS y la misma situación en la anterior RGC.

En segundo lugar, a pesar de que únicamente han podido analizarse las modalidades de Garantía de Ingresos de la RVI, parece que el impacto de la RVI se acerca al diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia. Como así puede verse con el alto porcentaje de hogares unipersonales que reciben la prestación (>45%), el mayor número de mujeres (61%), el porcentaje creciente de extranjeros (33%) y los acuerdos de inclusión que trae consigo la RGIS. Sin embargo, debido al reducido incremento por miembro adicional en la escala de equivalencia, que marcan los reglamentos de la RVI, esta medida no alcanza aún a las estructuras familiares más grandes, en las que se incluyen a los hogares con menores de edad.

En este sentido, encontramos diferencias estadísticamente significativas en la probabilidad de obtener una resolución positiva entre las unidades de convivencia. Debido a dos factores principales: al escaso incremento por miembro adicional de la escala de equivalencia de la RVI y a la mayor renta declarada por las familias monoparentales y nucleares. Debido a ambos, estas unidades de convivencia tienen una menor probabilidad de recibir una resolución positiva en su solicitud. Para solucionar este problema, es necesario modificar la escala de equivalencia marcada en los reglamentos, aumentando el porcentaje de renta por miembro adicional.

En tercer lugar, existen divergencias importantes entre los CMSS de la ciudad de Valencia, que repercuten en probabilidades desiguales de obtención de una resolución positiva dependiendo desde donde se tramite la solicitud. Consideramos que la dificultad del procedimiento y las distintas dotaciones y características del personal influyen en el desempeño del CMSS.

En este aspecto, el ayuntamiento de Valencia debe avanzar hacia la homogeneización del proceso administrativo, una dotación de personal igual en relación al número de solicitantes, así como la continua formación de los profesionales. Asimismo, la Generalitat debe además simplificar el proceso administrativo y los reglamentos que rigen la RVI. En especial el Capítulo III “*Valoración de los recursos económicos y cuantía de la prestación*”, puesto que las modalidades de garantía de ingresos son muy sensibles a una incorrecta valoración de la renta presentada. De esta manera las solicitudes podrían resolverse en un menor tiempo, y la posibilidad de cometer errores por parte del personal sería menor.

Por último, concluir que el desarrollo de las RMI en España y la RVI en la Comunidad Valenciana es una medida acertada y necesaria, para la que queda mucho camino por recorrer. Este, no está exento de problemas y dificultades, principalmente presupuestarios y de diseño, que sin embargo pueden ser solucionados. Abogamos además por una reevaluación de la RVI para el conjunto de la Comunidad Valenciana una vez que las modalidades de Complemento de Ingresos se encuentren activas.

Chapter 2: Could the impact of a public policy help us to evaluate the changes implemented? An analysis of non-take-up of the Spanish minimum income schemes¹³

¹³ This chapter has published on: Muñoz-Higueras, D., Granell, R., & Fuenmayor, A. (2023). Could the impact of a public policy help us evaluate the changes that have been implemented? An analysis of non-take-up of Spanish minimum income benefits. *Review of Economic Analysis*, 15(3-4), 185-213.

ABSTRACT

This paper provides new evidence on why people who are eligible for a benefit do not claim it, commonly referred to as 'non-take-up'. It examines the relationship between the characteristics of the Minimum Income Scheme (MIS) and the non-take-up rate of these benefits. The study examines five main causal conditions in the design of a MIS: the amount of the benefit, the duration of the benefit, the administration's resolution times, the documentation requirements and an aggregation of supply-side factors. The sample used corresponds to the 19 existing regional MIS in Spain. The existence of relationships between causal conditions is tested using the Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (FsQCA) methodology. The results show that there are three different combinations of conditions that lead to less than 45% coverage of a MIS.

With these results, it is possible to evaluate *ex ante* whether the Spanish Minimum Vital Income (MVI) can avoid the non-take-up problem of other MIS in Spain. We find that the features of the MVI are different from the combinations of causal conditions that lead to the failings of the MIS coverage rate.

Keywords: Non-take-up, Coverage, fuzzy-set QCA, minimum income, Minimum Vital Income, public policy evaluation

RESUMEN

Este documento aporta nueva evidencia acerca de los motivos por los que las personas que tienen derecho a percibir una prestación no la solicitan, fenómeno denominado “non-take-up” o “brecha de acceso”. La investigación examina las relaciones entre las características normativas de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) y el non-take-up de estas prestaciones. Este estudio analiza cinco características principales en el diseño de una RMI: la cuantía de la prestación, la duración de la misma, los plazos de resolución de la administración, los requerimientos de documentación al solicitante y una agregación de factores administrativos. La muestra utilizada corresponde a los 19 programas regionales de RMI presentes en España. La existencia de relaciones entre las condiciones causales se comprueba mediante la metodología Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (FsQCA). Los resultados muestran que existen tres combinaciones de condiciones causales que dan lugar a una cobertura inferior al 45% de una RMI.

Con estos resultados, es posible evaluar *ex ante* si el Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede evitar el problema de non-take-up que tienen otras RMI en España. Encontramos que el diseño del nuevo IMV no sigue ninguna de las combinaciones de condiciones causales que derivan en fallos en la tasa de cobertura de una RMI.

Palabras clave: Non-take-up, cobertura, Fuzzy-set QCA, renta mínima de inserción. Ingreso Mínimo Vital, evaluación de políticas públicas

2.1. Introduction

The Minimum Vital Income (MVI) has been in place in Spain since May 2020. Its aim is to ensure that all citizens who lack the basic economic resources to meet their basic needs have a minimum income that allows them to survive and to avoid situations of poverty or social exclusion. It has been implemented to create a national income base that is equal across Regions and that can be complemented by regional MIS, within the framework of a non-contributory benefit scheme, financed by taxes. It is configured as a subjective right of indefinite duration. The objective of the MVI is to be considered as a minimum income protection net, guaranteed by the Spanish Social Security, an applicable in the Spanish regions and cities (i.e. Ceuta and Melilla), allowing the transition from situations of social exclusion to a position of active participation in society (Jefatura del Estado, 2020). The MVI is implemented to, among other objectives, reduce inequalities in regional benefits.

One of its objectives is the need to improve the coverage, which is an issue in the current system. Involving claimants in the necessary procedures and the homogenisation of the system will lead to an increase in the coverage of the benefit (Jefatura del Estado, 2020). One of the main objectives is therefore to increase the take-up of the MIS system.

As Ayala et al. (2016) point out, this is so relevant because the actual system has not achieved an adequate coverage level. Overall, the Spanish system of minimum income benefits has not worked properly.

Non-take-up is defined as the set of individuals or households who are entitled for benefits but do not claim them (Hernanz et al., 2004). This is particularly important because the non-take-up can affect both the efficiency (adjustment between costs and benefits) and the effectiveness (in terms of reduction or increase in the expected indicators) of the policy implemented. This is a general problem of the social policy in the European and OECD countries, with more than half of those eligible for means-tested social assistance in working age do not receive it (Fuchs et al., 2020).

Despite this problem, relevant literature has generally focused more on the benefits overpayment, as these represent additional costs for public administrations. Earlier shown by Korpi & Palme, (1998) and Matsaganis et al. (2010), public policies designed to target specific groups together with means-testing instruments have captured the interest of policymakers. However, the phenomenon known as non-take-up has generated a growing interest within public institutions (Eurofound, 2015; European Commission, 2013; Laín & Julià, 2022). This interest is due to the impact that non-take-up has on the design of public policies, as low coverage distorts the objective for which they are designed. Moreover, as Hernanz et al. (2004) underline, knowing that an individual who is eligible for a benefit is not receiving it can help to highlight weaknesses in the policy and ultimately lead to improvements in its design.

There are several studies that quantify the percentage of people who are likely to receive a benefit but do not claim it. In social assistance programmes within the OECD, it ranges from 40-80% (Hernanz et al., 2004) and from 20-60% in the EU28 (Fuchs, 2007). More localised studies show similar percentages. Among them, Bargain et al. (2012a) show non-take-up rates of 40-50% for social assistance policies in Finland; Fuchs et al. (2020), estimate non-take-up of 39-51% for a scheme similar to a minimum income in Austria and Bruckmeier & Wiemers, (2012), a non-take-up of 67% in Germany. These studies show that non-take-up is a global problem, and since MIS benefits are similar across European countries, the findings for Spain could be applied to other countries.

Although there is limited research in this area in Spain, the work of Matsaganis et al. (2010) shows an estimated non-take-up of 60% for the minimum complement of contributory pensions and 20% in the non-contributory retirement pension. Khalifi et al. (2016) calculate a non-take-up of the Minimum Income Scheme by homeless people of 67% and Laín & Julià, (2022) estimate a non-take-up rate of 22.5% in the B-MINCOME pilot project in Barcelona.

The average of the studies analysed in this paper and in the study by Fuchs et al. (2020) estimates the level of non-take-up of social assistance benefits in Europe at around 55% of the total eligible population. However, there are discrepancies as to which factors are the most accurate in explaining why potential beneficiaries do not claim a benefit, and on the relationships between these factors. The aim of this paper is not quantify non-take-up of MIS in Spain, but rather to analyse its causes. This paper focuses on how policy design and administration can affect non-take-up and non-coverage, an issue that has been less explored in the literature. In addition, it is the first study that provides evidence on how the different drivers of non-take-up can be related to each other.

The aim of this work, using the FsQCA (Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis) methodology, is to find out which policy design and administrative conditions are responsible for non-take-up and, above all, how these conditions are related to each other. The analysis is performed in two steps. The first consists of an analysing of the system before to the implementation of the MVI. The heterogeneity of the autonomous systems of MIS and the unequal development and impact of these programmes allow us to identify the conditions or set of conditions that lead to MIS coverage below 45%. This study analyses the amount of the benefit, the duration of the benefit, the administration's resolution times, the documentation requirements and an aggregation of supply-side factors.

In a second step, these results are used to check whether the MVI follows any of the sets of conditions that lead to in the low coverage of a MIS, and thus to the existence of a high non-take-up of the benefit. We identify that there are three different combinations of conditions that lead to less than 45% coverage of a MIS.

Therefore, having identified which sets of conditions lead to high non-take-up rates and low-coverage rates, it is possible to evaluate *ex ante* whether the MVI, according to the same

characteristics used in the analysis, will have the same problems as the MIS system. Or, on the contrary, it offers a solution to one of the main problems of the MIS in Spain. The features of MVI do not follow any of the combinations of causal conditions that lead to coverage problems in a MIS.

We believe that this research is relevant because it provides new evidence on how policy design and administration features can affect non-take-up rates and offers the possibility of improving both MIS and other public policies whose results are much lower than expected due to the fact that they are not sufficiently requested. Moreover, it has strong international implications because, as Matsaganis et al. (2003) point out, the non-contributory schemes in Europe share similar features, especially in the Southern European welfare model.

The data used come from the Minimum Income Reports of the Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality (various years), the regulations governing the MIS in each Spanish region, the study by Ayala et al. (2016) and the research by (Hernández et al., 2020).

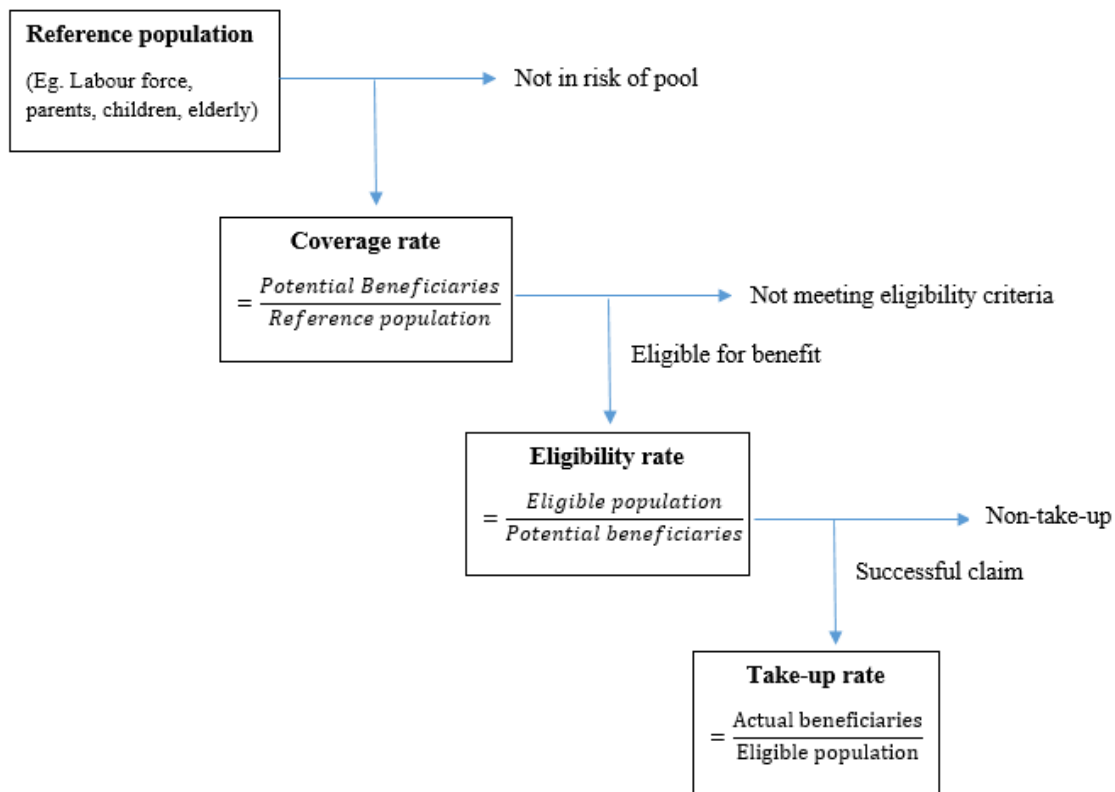
The paper is structured as follows. Section 2 presents an extensive review of the relevant literature on non-take-up. Section 3 contextualises the MIS in Spain and explains the new MVI. Section 4 explains the method used, Fuzzy-set QCA, and the steps followed to obtain consistent and logically valid results. Section 5 presents the variables that are theoretically fundamental to explain non-take-up and low-coverage, as well as the data used in the study. Section 6 then provides the results of the parsimony and intermediate solution and the reasoning behind them. Finally, section 7 highlights the main conclusions of the study and provides a series of recommendations that aimed at improving the performance of the MIS, evaluating the performance of the MVI ex ante, and to advancing in the analysis of a larger number of public policies.

2.2. Theoretical framework: non-take-up

Non-take-up is defined as the non-application for a benefit by a person or family unit entitled to it which can occur due to ignorance, indifference or rejection. Low coverage of a benefit is related to non-take-up, as a person who does not claim a benefit does not receive it. Nelson & Nieuwenhuis (2021) provide a conceptual framework to illustrate these relationships.

In this sense, this paper does not attempt to quantify non-take-up in MIS. Following the definitions of Nelson & Nieuwenhuis (2021), these allow enable us to use the coverage achieved by each MIS as a proxy for non-take-up. The difference between coverage and take-up of a policy is the identification of the eligible population, and as highlighted in Figure 2- 1, the eligible population is a subsample of potential beneficiaries. Therefore, the causal relationships that we will analyse in this paper are kept to explain non-coverage and non-take-up.

Figure 2- 1: A multidimensional framework for the analysis of benefit coverage



Source: Nelson & Nieuwenhuis (2021).

There is a discussion of the literature that provides evidence of non-take-up. Non-take-up was first approached from the microeconomic theories of the consumer and individual rationality. According to these theories, and following Moffitt (1983), an individual seeking to maximize utility will only request a public policy if the benefits of receiving it exceed the costs of requesting it. However, Matsaganis et al. (2010) suggest that behavioral problems may arise because the costs are incurred at the time of the request and the benefits are distant and uncertain.

Several authors, such as Hernanz et al. (2004), Bruckmeier & Wiemers (2012), Bargain et al. (2012), Chareyron & Domingues (2018), Janssens & van Mechelen (2022) have analysed which factors may determine the existence of non-take-up in different public policies. In this sense, the costs and benefits of applying for such a policy are organised in different ways. Firstly, by distinguishing between monetary and non-monetary factors and, secondly, by organising the non-take-up factors at different levels: the client level, the administrative level, the policy design level and the wider social and legal context (Janssens & van Mechelen, 2022). In this study both approaches are mixed.

By using Qualitative Comparative Analysis, we aim to shed light on the policy design and administration characteristics that determine the success or failure of a MIS in terms of take-

up, and the possible relationships between them. Possible differences in the characteristics of the claimants will not be addressed, although this parallel line of research could be approached using the same methodology.

2.2.1. Monetary factors

Benefits of receiving such a policy: The insufficient amount of a benefit increases non-take-up. Most of these studies, such as Hernanz et al. (2004), report a higher take-up rate as the benefit level increases. When quantifying this effect, the results vary depending on the measure used and the country analysed. For example, the work of Riphahn (2001) shows that a 10% increase in the amount of social assistance in Germany reduces non-take-up by 2%, and Bargain et al. (2012) report a 0.5% reduction for a similar policy change in Finland.

With regard to benefit duration, the empirical evidence is less clear and, according to the research by Khalifi et al. (2016), seems to depend more on the degree of future dependency of claimants based on their current economic situation. Furthermore, Chareyron et al. (2018) have considered that a higher probability of claiming a benefit is observed among the unemployed or in families where there are minors or pensioners.

2.2.2 Non-monetary factors

a) Client level: *Information costs, process costs and social and psychological costs.*

There may be a lack of knowledge of the benefit or, if it is known about, a lack of understanding as to whether it can be applied for. Lack of knowledge is a fundamental factor in the existence of non-take-up, and is greater in immigrant groups or those with a higher degree of social exclusion. Process cost derived from the need to gather evidence, the necessary documentation or distance to an office to make an application. An application process that requires large amounts of documentation to demonstrate the personal situation discourages potential applicants.

There may be a lack of knowledge about the benefit or, if known, a lack of understanding about whether it can be claimed. Lack of knowledge is a fundamental factor in non-take-up and is greater among immigrant groups or those with higher levels of social exclusion. Process costs, as the need to gather evidence, the documentation required or the distance to an office to make an application, or an application process that requires large amounts of documentation to prove personal circumstances discourages potential applicants.

Possible social stigma derived from receiving such a benefit. Social stigma is itself a multidimensional phenomenon, which may be due to several factors. First, the more unconditional and universal the benefit, the lower the stigma associated with it. However, an individual who is less associated with particular social groups is more likely to apply for public benefits. For example, as Riphahn (2001) points out, take-up is higher in larger cities than in small towns because the anonymity of the applicant is not violated.

Social stigma can be personal, associated with the embarrassment of being identified as a benefit claimant, or collective, since claiming a benefit may result in the claimant being included in a particular group that is socially frowned upon.

b) Policy design level: *Existence of administrative errors and delays.*

Linked to an inadequate application process, which may lead to errors in the level of payment or in the resolution process. It may also be due to the lack of clear specification in public policy regulations. The time taken by the administration to resolve the issue may affect the rational balance of the applicant's behaviour, in the sense that the costs are incurred in the present but the benefits are in the future.

Degree and way of targeting of the policy. The higher the degree of targeting, the higher the associated non-take-up (van Oorschot, 2002). Rules and regulations put in place by policymakers to assess the means of claimants increase the time and effort required to understand the benefit and gather the necessary evidence. It is also highlighted when these procedures require too much personal information and are perceived as stigmatising.

Other reasons, such as the time when the claim can be presented. If it is only possible during working hours, a person in employment may not be able to apply for the benefit. Or, for psychological reasons related to self-perception and pride, a person may not want to be seen applying for the benefit.

c) Level of administration. *Degree and quality of information provided by administrators.*

Specific information on eligibility rules, conditions for application procedures as well as targeted information (e.g. mailing campaigns) play an important role in reducing non-take-up.

User-friendliness of the application procedure. Related to the cost of the application process (both time spent on administrative requirements and other seemingly minor costs). Providing personal assistance has been shown to be an effective measure (Finn & Goodship, 2014). Clever design of deadlines and reminders is a mechanism that has been found to be useful in reducing non-take-up.

Internal and external organization of agencies charged with policy delivery. Collaboration between agencies offering similar social programmes is also an important factor in reducing non-take-up. Moreover, the higher the level of integration of social services, the higher the quality of information and administrative services and the lower the information costs (Raeymaeckers & Dierckx, 2012). The availability of different information channels could increase the take-up of a policy.

d) Broader Social and Legal Context. This could *either* facilitate or inhibit agents' behaviour in relation to non-take-up.

It could be influenced in different directions: at the client level, Reijnders et al. (2018) show that social conventions about when it is acceptable to ask for help are a barrier for people seeking social support from third sector organisations. Next, the policy design level is

influenced by the broader social context in the sense that perceptions of need or deservingness are motivated by the 'culture' of the society. Finally, focusing on the administrative level, it is highly influenced by the social context in the sense that the role of social services and administrative workers depends on the training of street-level bureaucrats and the density and functions of third-sector organisations.

e) Possible interactions between the above points.

This study provides new evidence on the relationships between characteristics of the different levels of non-take-up and drivers. It focuses on the policy design and the administration level (the documentation requirements, the administrative resolution times, the publicity of the benefit, a supply-side factor that could be called "political will"), but also uses as a variable the monetary drivers (amount and duration of the benefit). The FsQCA methodology makes it possible to analyse the relationships between these factors.

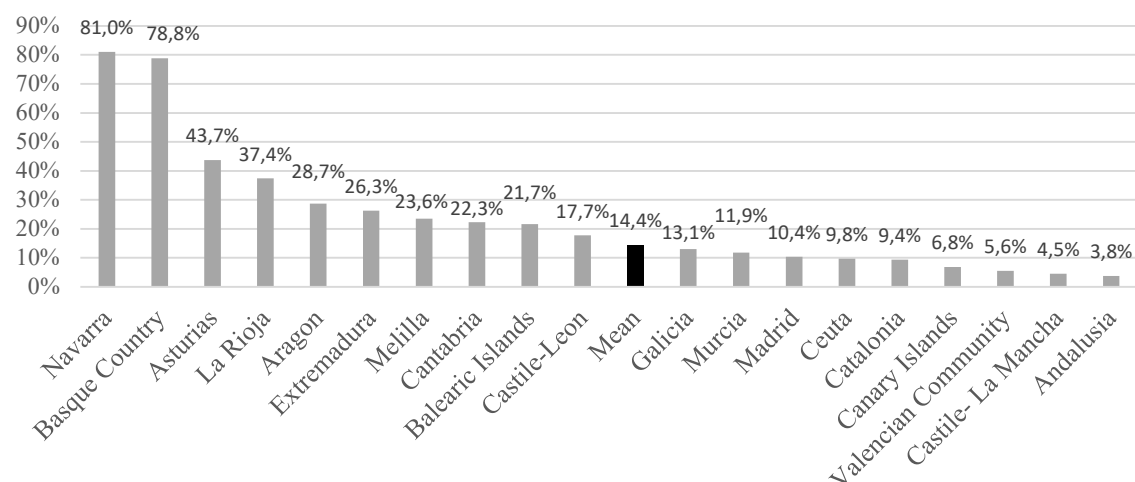
2.3. Minimum Income Schemes in Spain

MIS began to be institutionalised in Spain at the end of the 1980s. As Arriba (1999) points out, they came about after religious and social groups and trade unions called for a national scheme. Nevertheless, the central government allowed the autonomous regions to develop their own benefits, arguing that the aim should be to strengthen employment (Aguilar et al., 1995).

The MIS are designed with a twofold objective: to provide a safety net for those who have lost their entitlement to the main public benefit (i.e. unemployment benefit), and to help beneficiaries reintegrate into society and the labour market.

The development of MIS in Spain began in 1989 in the Basque Country. Subsequently, it spread and each Spanish region implemented its own minimum income. As a result, as shown early by Fuenmayor and Granell (2011) and more recently by authors (Chapter 1), the system is extremely heterogeneous, underdeveloped, very unequal between regions and far from the European level. This is why, from a quantitative point of view, Bergantiños et al. (2017) show that the MIS have failed to provide sufficient coverage to avoid poverty, as the amount of benefits is insufficient.

In 2019, only 369,000 households were holders of a MIS in Spain, and the total number of beneficiaries did not exceed 795,000, with an average amount per holder of €489 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2020). The total coverage of the system was 14.4%, ranging from 81% in Navarre to 3.8% in Andalusia, reflecting differences between the different MIS.

Figure 2- 2: Minimum income coverage rates in Spain by regional criteria (2018)

Source: Hernández, A., Picos, F., & Riscado, S. (2020).

2.3.1. The Minimum Vital Income (MVI)

The MVI was approved on 29 May 2020. It is articulated as a non-contributory social security benefit, as a subjective right and of indefinite duration, compatible with the receipt of other benefits and with work, as long as it does not exceed an income threshold determined according to the size and characteristics of the family unit. It can therefore act as a wage supplement. The amount varies between €462 and €1,015 per month, depending on the applicant's income and family situation. For single-parent families, there is a monthly supplement of €100.

Table 2- 1: Amount of MVI by household characteristics

Children	Adults		
	1	2	3
0	462	600	738
1	700	738	877
2	838	877	1015
3	977	1015	1015
4 or above	1015	1015	1015

Source: Adapted from *Royal Decree-law 20/2020*.

The MVI is very restrictive in terms of wealth, since an applicant cannot have wealth, other than their usual residence (unless it is of exceptional value) that exceed three times the maximum annual amount corresponding to the circumstances. For example, this limit is €16,614 for an individual adult.

It is important to remember that this is a supplement to the income of the family unit. The amounts shown in Table 2- 1 are the maximum income levels that must be reached by adding any personal income to the amount of the MVI. Therefore, the monthly income of the family unit must be deducted from the maximum amount of the benefit.

The MVI is linked to the signing of an integration agreement and the applicant's active job search. Therefore, in order not to discourage applicants from actively looking for a job, an employment incentive is set in advance. This is based on the fact that part of the income from a new job is not taken into account when calculating personal income, which means that the amount of the benefit is reduced by less than the increase in income.

In relation to non-take-up, the law refers several times to the lack of coverage and protection intensity of the MIS system in Spain. *'...these are very different models, with very substantial variations in their design, and especially in their degrees of coverage and level of protection', '...the regional minimum income systems present great disparities in the conditions of access, coverage and sufficiency (...). As a result, many of those in need do not receive support (...) The amounts are low and coverage is lacking.'* (Jefatura del Estado, 2020). Therefore, the MVI seems to have strong intentions to achieve high coverage rates by homogenising the rules and conditions of access.

The MVI is expected to reach around 800,000 families (2.3 million people) living in poverty and social exclusion, of which up to 1.6 million could be lifted out of poverty. The annual cost is estimated at 3,000 million euros (Jefatura del Estado, 2020).

2.4. Methodology: Fuzzy-Set QCA

The QCA methodology, following Ragin (1987), is based on categorising cases according to whether causal conditions are present or absent. It identifies the necessary and sufficient conditions and the causal relationships between them that lead to a given outcome. Ragin (2008) explained that a condition is necessary if the outcome cannot occur without it, and it is sufficient if the outcome occurs whenever the condition is verified, even if it can be obtained through other conditions.

The QCA methodology differs from regression methods in that it does not consider marginal effects. This type of analysis, as advocated by Woodside (2012), is appropriate when the number of cases is small (< 30), although it can also be used with larger samples. We use this method for two main reasons: 1) our sample consists of only 19 observations due to the lack of unified microdata sets, which makes it impossible to perform regression analysis, and 2) the QCA methodology has an attribute, equifinality, explained by Ragin (2008), which consists of the possibility that more than one sufficient (but not necessary) condition can exist to produce a result. The equifinality provided by this method can help to understand a phenomenon as complex as non-take-up.

Fuzzy-set QCA is a variant of the QCA method that allows scaling of the explanatory conditions within the interval from 0 to 1. The different cut-off points are defined by calibrating the conditions and the result.

The sample used corresponds to the 19 MIS existing in Spain (17 corresponding to the different Autonomous Regions, plus the two applicable to the Autonomous Cities of Ceuta and Melilla). These programmes are heterogeneous in terms of their characteristics and their performance is generally inefficient, although there are some successful examples.

This normative heterogeneity is necessary for the use of QCA, since the characteristics to be analysed must be present in the cases that are classified as successful, as well as in those that fail. In this way we can obtain information about the interactions between them.

The FsQCA process follows a specific sequence, or steps, as described by Ragin (2008) and Roig-Tierno et al. (2015):

- 1) Calibration of the outcome and conditions: the transformation of variables into sets. In this study, the FsQCA is used as the method of analysis, where, as Ragin (2008) points out, calibration allows the best of quantitative and qualitative research to be brought together.
- 2) Construction of the Truth Table. The Truth Table shows the set of all possible logical configurations. It is constructed in such a way that each row corresponds to a different combination of causal conditions that may or may not lead to the result. It consists of 2^k rows (where k is the number of causal conditions used), in this study, it is composed of 32 (2^5) rows.
- 3) Setting a consistency cut-off for a combination of conditions is considered to contribute to the outcome. Consistency indicates the rate at which a condition or combination of conditions is sufficient for the outcome.
- 4) In this study, the cut-off is set at 0.8, as recommended by Ragin (2008) for analyses with fuzzy variables. Subsequently, the Quine-McCluskey algorithm developed by Fiss (2007) reduces the rows of the truth table.
- 5) The process offers three solutions: complex, parsimonious, and intermediate solution. The configuration of these solutions is different but equally valid in terms of logic since, none of them contains contradictory information.

2.5. Data and variables used

In line with the literature, which identifies the main determinants to be analysed, both the outcome and the explanatory variables used in this study are presented below. In this research, we focus on the policy design and administrative characteristics of a MIS, which are the least studied factors in explaining non-take-up. We use the following variables, which are explained in the Section 2.5.

- 1) Amount (in euros) that a single-member household would receive.
- 2) Duration (in months) of the benefit.
- 3) Resolution time (in months) that the administration can take to resolve an application.

- 4) The set of documents that an applicant has to submit.
- 5) Supply-side factors: combining a) Publicity channels: shows that each MIS can be promoted through different information systems, b) Administrative silence: the application of a citizen could be accepted or rejected after the legal deadline has passed. and c) Subjective right: which ensures that a positive resolution of the benefit will be effective independently of budgetary constraints. It can be translated as 'political will' to develop such a policy, in the sense that all these factors depend directly on the will of politicians to create a more accessible benefit.

The values of the variables used for each of the observations in the sample are shown in Table 2- 2.

Table 2- 2: Data from each Spanish region MIS (2015) and MVI (2020)

Sample	Dependent Variable		Causal conditions					
	Coverage (%)	Amount (€)	Duration (months)	Resolution time (months)	Documentation (no. of documents)	Publicity (channels)	Administrative silence	Subjective Right
Andalusia	3.80	402	6	4	8	3	Negative	No
Aragon	28.70	441	12	2	10	2	Positive	No
Asturias	43.70	442	Undefined	3	10	1	Negative	No
Balearic Islands	21.70	429	12	6	8	1	Negative	No
Canary Islands	6.80	472	12	4	11	1	Positive	No
Cantabria	12.60	426	24	6	9	2	Negative	No
Castile-Leon	17.70	426	Undefined	4	9	3	Negative	Yes
Castile-La Mancha	4.50	372	6	3	0	1	Negative	No
Catalonia	9.40	426	12	4	11	2	Negative	No
Valencian Comm.	5.60	330	6	4	4	1	Negative	No
Extremadura	26.30	426	12	6	13	2	Positive	Yes
Galicia	13.10	399	12	3	12	2	Positive	Yes
Madrid	10.40	375	Undefined	4	9	3	Negative	No
Murcia	11.90	300	12	5	12	1	Negative	No
Navarre	81.00	625	12	3.66	9	1	Positive	Yes
Basque Country	78.80	619	24	2	7	2	Positive	Yes
La Rioja	37.40	399	24	3	6	2	Positive	No
Ceuta	9.80	300	12	3	10	1	Negative	No
Melilla	23.60	458	12	3	10	2	Negative	No
Mean MIS	14.40	431.52	13	3.8	9	2		
MVI	-	462	Undefined	3	4	3	Negative	Yes

Source: Adapted from *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* from the Spanish Ministry of Health, Consumption and Social Welfare. (2015), Ayala et al. (2016), and MIS regulations for each of the observations.

As already mentioned by Fuenmayor and Granell, (2011) and authors (Chapter 1), the MIS system in Spain is very heterogeneous and generally underdeveloped, evidence by the low coverage rates, with only two regions exceeding 45%.

Looking at each programme individually, we find regions that, according to the literature, have favourable characteristics. However, these characteristics alone are not sufficient to provide an attractive and simple benefit that is suitable for those for whom it is designed. The MIS in

Canary Island, offers a higher amount than the mean of the system, lower than to the Basque Country and Navarre programmes (which are the ones with the greatest coverage in their benefits), but differs in other characteristics (higher documentation requirements, shorter duration of the benefit...). The Castile-La Mancha programme does not require any documentation at the time of application, which is a positive feature missing in the other programmes, and only if the resolution is approved does the applicant required to submit the relevant documents. However, in this programme the amount is much lower, the maximum duration is very limited and there is no channel through which the benefit is advertised.

These are some of the examples that show the difference between the MIS in Spain. Clearly, there are theoretically positive features but, in the absence of other features, these schemes do not result in high coverage rates. Due to this heterogeneity, we believe that the methodology used can provide interesting results. The main limitation of the variables used is the impossibility of measuring the perceived stigma associated with receiving a minimum income.

As we are concerned with the phenomenon of non-take-up, we analyse the conditions that lead to the absence of coverage (as a proxy of non-take-up). The QCA methodology requires heterogeneity in the conditions and outcomes, in other words, multiple combinations of conditions to arrive at the output. Therefore, given that there are only two successful cases in terms of coverage, it would not be correct to carry out the research in this way since the results would be excessively determined by the conditions of both cases. However, this fact does not invalidate the analysis, as Ragin (2013) shows that the QCA methodology presents a causal asymmetry, according to which the absence or presence of an outcome requires different analyses and explanations.

We can also appreciate that the MVI has characteristics that, according to the literature, would allow us to achieve a sufficient coverage rate. Its positive features are the indefinite duration of the benefit, the low number of documentation requirements and the high level of publicity of the benefit. However, the reference amount of the benefit is not much higher than the average of the MIS, which, as mentioned above, is insufficient, and the administrative resolution period is within the required time limit.

2.5.1. Calibration

The first step in the FsQCA methodology is the calibration of outcomes and conditions. As Verkuilen (2005) shows, calibration is carried out according to the qualitative calibration method, based on the researcher's knowledge to identify the location of the theoretical anchors. These must make theoretical sense, either because they fit a conceptual classification, as Medina et al. (2017) point out, or because there are obvious separations between the data. Conditions have a natural anchor because they are a discrete variable.

Outcome variable

The variable we use to approximate non-take-up is the coverage rate of these programmes. This variable is used as an outcome. The MIS coverage rate comes from the research of Hernández et al. (2020) (Figure 2- 2). Our own calculations are based on SILC data (Poverty Indicator) and the *Rentas Mínimas de Inserción* Report (2018) of the Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality.

The focus of this study is not on what causal relationships must exist for a benefit to have a 100% take-up rate: we are more interested in the current situation of MIS in Spain and what characteristics, or relationships between them, a MIS should have in order to reach a coverage rate of 45%, sufficient to be considered a success. Given the level of non-take-up of benefits in Spain, Europe and the OECD (the average of the studies analysed in this paper and the study by Fuchs et al. (2020) estimates the level of non-take-up of social assistance benefits in Europe at around 55% of the total eligible population), and given that the current system is well below this 45% coverage threshold, it would be considered a success if the coverage of the MIS system in Spain reached at least this value. In this sense, it should be noted that 'success' refers to this methodology and the comparison with other minimum income schemes in Europe, but from a policy implementation point of view, the take-up should be much higher.

Therefore, coverage has been calibrated (see Table 2- 3) according to the following axioms: taking into account Figure 2- 2 and the non-take-up estimated by other authors. We consider a programme to be successful if its coverage exceeds 45%. Given this threshold, the variable is divided by 10 in order to capture as much as possible the differences between MIS. Thus, each 5% increase in MIS coverage would increase the calibration by 0.1. Other calculations have been carried out with different calibrations and the results do not show any significant variation. We consider this to be the best calibration.

Table 2- 3: Calibration of the outcome

Coverage (%)	> 0%	> 5%	> 10%	> 15%	> 20%	> 25%	> 30%	> 35%	> 40%	> 45%
	≤ 5%	≤ 10%	≤ 15%	≤ 20%	≤ 25%	≤ 30%	≤ 35%	≤ 40%	≤ 45%	
Calibration	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1

Source: compiled by the authors.

Causal conditions – explanatory variables

The causal conditions used in this study were selected for their relevance and availability. Following the discussion of the theoretical framework in section 2.2. In order to clarify the sign expected from the literature, we have hypothesised the values that each variable would take, either positive or negative, in order to achieve the expected result.

In order to prevent each variable individually from influencing the causal results of the outcome, the ratio recommended by Ragin (2008) is applied, according to which the sample

should be at least four times the number of causal conditions used. In addition, the regulations in force in 2015 were analysed to check the impact of these characteristics on MIS performance in each region. We believe it is necessary to give a benefit a period of time in order to be able to evaluate its performance. For this reason, the data sources used are the regulations of each MIS in that year, the *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* of the Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality (2015) and the study by Ayala et al. (2016).

The causal conditions used are presented below and the results of their calibration are shown in Table 2- 9.

Amount

We take into account the reference amount (in euro) that a single-member household would receive, according to the current regulations, if it had no previous income.

As Ayala et al. (2016) point out, the aim of the MIS is to lift beneficiaries out of poverty and facilitate their social reintegration and entry into the labour market. In this variable, it is only possible to quantify the first aspect. It has therefore been calibrated according to whether it succeeds in lifting the applicant out of poverty (1)¹⁴, severe poverty (0.66) or fails to lift beneficiaries out of severe poverty (0.33).

Table 2- 4: Calibration of ‘Amount’

Amount (€)	> 0 ≤ 40% of median	≥ % 40 of median < 60% of median	≥ 60% of median
Calibration	0.33	0.66	1

Source: compiled by the authors.

Hypothesis 1: Low MIS amount leads to higher non-take-up rates.

Duration

In relation to the duration of the benefit, the empirical evidence is less clear and seems to depend more on the degree of future dependency of the claimant. Therefore, in our analysis, both the presence and the absence of duration can lead to a lack of coverage. The initial duration of the benefit (in months) is taken into account once a positive decision has been taken on the application. We take into account the time until new documentation is required, even though the benefit may be renewed. The calibration is as follows:

¹⁴ The at-risk-of-poverty threshold per consumption unit is calculated for those whose income is below 60% of the regional median income; for severe poverty, the threshold drops to 40% of the median income. The median annual income per consumer unit is calculated for each region.

Table 2- 5: Calibration of ‘Duration’

Duration (months)	$> 0 \leq 6$	$> 6 < 24$	≥ 24
Calibration	0.33	0.66	1

Source: compiled by the authors.

Hypothesis 2: Expected duration of the benefit can contribute to the presence or absence of non-take-up.

Resolution time

This is the maximum time (in months) that the competent administration can take to resolve an application. The above framework shows that the longer the resolution time, the more discouraging it is to apply for a benefit. It takes into account the sum of the time for referral to the region and the time for resolution. In cases where there is evidence that the periods are longer because of administrative delays, the higher value is calculated in relation to the limits set by law.

The calibration is carried out considering the maximum time (6 months) and minimum time (1 month) set by the regulations and the delay for those administrations where there is evidence of this problem. Each additional month taken by the administration to resolve the request increases the calibration value by 0.2.

Table 2- 6: Calibration of ‘Resolution time’

Resolution time (months)	$\geq 1 < 2$	$\geq 2 < 3$	$\geq 3 < 4$	$\geq 4 < 5$	$\geq 5 < 6$	≥ 6
Calibration	0	0.2	0.4	0.6	0.8	1

Source: compiled by the authors.

Hypothesis 3: Longer resolution periods discourage applicants from claiming a benefit and thus increase non-take-up.

Documentation

Van Oorschot (2002) argues that non-take-up is strongly linked to means testing. According to the documentation requirements laid down in each law, the set of documents that an applicant has to submit is calculated, as shown in Table 2- 7. The documentation to be submitted depends on the characteristics of the household. In this study it is assumed in all cases that there is a family unit in which minors live and that some members of the same unit receive some form of income, either from work or from benefits. Calibration is performed by taking as a reference the number of documents to be submitted by the household.

Table 2- 7: Calibration of ‘Documentation’

Documentation (n°)	No need	$>0 \leq 4$	$> 4 \leq 8$	$> 8 \leq 10$	$> 10 \leq 12$	> 12
Calibration	0	0.2	0.4	0.6	0.8	1

Source: compiled by the authors.

Hypothesis 4: The higher the documentation requirements, the higher the non-take-up of a MIS.

Supply side factors

This variable is constructed as a combination of the main administrative factors, as we can see in Table 2- 2, there are: a) Publicity channels: shows that each MIS can be promoted through different information systems, from the Autonomous Communities (social services, own MIS system, among others) or through the link with other services (employment or education). A lack of publicity means that applicants are unaware of the existence of a benefit and of the requirements for applying for it. The number of publicity channels can range from 1 to 3. b) Administrative silence: a citizen's application could be accepted or rejected after the legal deadline has expired. It can be (1) if the administrative silence is positive or (0) if the administrative silence is negative; and c) Subjective right: which ensures that a positive resolution of the benefit will be effective regardless of budgetary constraints. It can be (1) if the benefit is implemented as a subjective right or (0) in any other case.

We will refer to this variable as the 'political will' to develop such a policy, in the sense that all these factors depend directly on the will of politicians to create a more accessible benefit. To approximate this variable, we average these three variables and calibrate the result.

Table 2- 8: Calibration of ‘Supply side factors’

Average	$\geq 0 \leq 0.33$	$> 0.33 \leq 0.66$	$> 0.66 \leq 1$
Calibration	0.33	0.66	1

Source: compiled by the authors.

Hypothesis 5: Lack of supply-side factors of a MIS increases its non-take-up.

Table 2- 9 shows the values of the variables used for each of the observations in the sample and the MVI. Following the steps of this methodology, the outcome and the calibrated conditions are presented according to the rules explained above.

Table 2- 9: Calibration of the variables

Sample	Dependent variable	Causal conditions				
	Coverage	Amount	Duration	Resolution time	Documentation	Supply side factors
Andalusia	0.1	0.66	0.33	0.6	0.4	0.33
Aragon	0.6	0.66	0.66	0.2	0.6	0.66
Asturias	0.9	0.33	1	0.4	0.6	0.33
Balearic Islands	0.5	0.33	0.66	1	0.4	0.33
Canary Islands	0.2	0.66	1	0.6	0.8	0.66
Cantabria	0.5	0.33	1	1	0.6	0.33
Castile-Leon	0.4	0.33	1	0.6	0.6	1
Castile-La Mancha	0.1	0.66	0.66	0.4	0	0.33
Catalonia	0.2	0.33	0.66	0.6	0.8	0.33
Valencian Community	0.2	0.33	0.33	0.6	0.2	0.33
Extremadura	0.6	0.66	0.66	1	1	1
Galicia	0.3	0.33	0.66	0.4	0.8	1
Madrid	0.3	0.33	1	0.6	0.6	0.33
Murcia	0.3	0.33	0.66	0.8	0.8	0.33
Navarre	1	0.66	1	0.4	0.6	1
Basque Country	1	0.66	1	0.2	0.4	1
La Rioja	0.8	0.33	1	0.4	0.4	0.66
Ceuta	0.2	0.33	0.66	0.4	0.6	0.33
Melilla	0.5	0.66	0.66	0.4	0.6	0.33
Mean	0.3	0.33	0.66	0.4	0.6	0.66
MVI	-	0.66	1	0.4	0.4	0.66

Source: compiled by the authors.

2.6. Results

Using the Fuzzy-set QCA model, we can proceed to an analysis of the necessary and sufficient conditions for non-coverage ($\sim$) of a MIS. It should be emphasised that we are using non-coverage as a proxy for the non-take-up of a MIS. This corresponds to the following model:

$$\sim\text{Coverage} = f(\text{Amount, Duration, Resolution time, Documentation, Supply side factors})$$

2.6.1. Necessary conditions

Before presenting the Truth Table, the analysis of necessary conditions is presented. A condition is necessary if the result cannot occur without it. Schneider et al. (2010) point out that for a condition to be classified as necessary, its consistency must be greater than 0.9. The analysis is performed for both the presence and absence of the outcome. However, in our analysis we are only interested in the absence (O) of the outcome. FsQCA 3.0 software was used for this purpose.

Consistency indicates the proportion of cases that have both a causal condition and the outcome of interest over the total number of cases that have the outcome of interest. Coverage measures the proportion of cases with a condition.

Table 2- 10: Analysis of the necessary conditions

Causal Conditions	■ Outcome		O Outcome	
	Consistency	Coverage	Consistency	Coverage
■ Amount	0.755172	0.737374	0.635922	0.735129
O Amount	0.728736	0.628345	0.772816	0.788900
■ Duration	1	0.595890	0.840777	0.593151
O Duration	0.317241	0.627273	0.427184	1
■ Resolution time	0.678161	0.556604	0.757281	0.735849
O Resolution time	0.678161	0.702381	0.543689	0.666667
■ Supply side factors	0.859770	0.707317	0.617476	0.599434
O Supply side factors	0.511494	0.530393	0.696117	0.854589
■ Documentation	0.781609	0.629630	0.766990	0.731481
O Documentation	0.666667	0.707317	0.611650	0.768293

Source: compiled by the authors.

Regarding the factors explaining the absence of coverage, although we did not find any necessary conditions, there were indications of some effects. As (Schneider et al., 2010) argue, if a condition stands out from the rest and its consistency value is close to 0.9, it can be considered quasi-necessary.

It is interesting to note the sign that duration takes, since with a consistency above 0.8 it seems to indicate that the longer the duration of the benefit, the less likely it is to be claimed. This finding is consistent with the literature, as it does not clarify how this might affect the duration of the benefit and non-take-up, since even if a benefit is long-lasting, if it is not attractive in relation to other factors, it will not be claimed by potential beneficiaries. The analysis needs further investigation to find out how these variables behave.

Steps 2 and 3 are performed together. The Truth Table (Table 2- 11) is presented after applying the specified consistency threshold (0.8). The Truth Table shows all possible combinations of conditions and indicates the number of existing cases for each condition configuration. The outcome of interest covered by each condition configuration divided by the total number of cases in that configuration shows values above 0.8, which would be expected to validate the analysis. The PRI (Proportional Reduction in Inconsistency) value indicates the extent to which a configuration is part of the outcome, rather than the absence of the outcome. High values of the PRI parameter are also sought, so that a condition does not simultaneously contribute to the presence and absence of an outcome. According to Medina et al. (2017), high values of both indices indicate that there is no simultaneity in the subset relationship.

Table 2- 11: Truth Table

Amount	Duration	Resolution Time	Documentation	Supply side factors	Number of cases	Coverage	Raw consist	PRI consist
0	1	0	0	1	1	1	1	1
1	0	1	0	0	1	1	1	1
1	1	0	0	0	1	1	0.908163	0.739131
0	1	1	1	0	4	1	0.900185	0.751152
0	1	1	0	0	1	1	0.884615	0.625
1	1	0	1	0	1	1	0.874317	0.589286
0	1	0	1	0	2	1	0.843521	0.625731
0	1	1	1	1	1	1	0.838063	0.505102
1	1	1	1	1	2	1	0.803858	0.445454
0	1	0	1	1	1	0	0.784047	0.463768
0	1	0	0	1	1	0	0.744639	0.364078
1	1	0	0	1	1	0	0.736944	0.35545
1	1	0	1	1	2	0	0.709497	0.324675

Source: compiled by the authors.

The idea behind the Truth Table is simple: according to the data matrix, the cases can be sorted according to the possible combinations in the variables. The data matrix is constructed to order the cases according to the possible combinations of the independent variables. Each case represents one such combination. Every possible logical combination of each of the values of the independent variables represents a row of the Truth Table. Thus, each of these rows (logical combinations) is coded as 1 or 0 in the dependent variable, based on the number of cases (of the original matrix) that share that combination of values in their independent variables. In this way, both the combinations of values in the independent variables and the associated values in the dependent variable are coded as 1 or 0. The corresponding values in the dependent variable are summarized in the Truth Table.

Our Truth Table does not present contradictory conditions. Therefore, the expressions shown here, with a consistency greater than 0.8, are likely to be considered sufficient for the occurrence of the result.

2.6.2. Sufficient conditions

The Truth Table offers three different results depending on the degree of logical complexity. First, it offers the Complex solution and the Parsimonious solution, both of which are valid. However, as Ragin (2008) points out, there are criticisms of their excessive or overly simplified logical processes. Logical minimization¹⁵ must then be performed to obtain the intermediate solution. Despite its name, the intermediate solution is considered to be the final solution. Its name comes from the fact that its degree of complexity lies between the complex solution and the parsimonious solution.

¹⁵ Logical minimization is considered when two Boolean expressions, that differ only in a causal condition and still produce the same result, are reduced. In this case, the causal condition that distinguishes both expressions can be suppressed to obtain a simpler final expression (Ragin, 1987).

Schneider et al. (2013) shows that the 'complex solution' is not presented in this studies since it often tends to be too complicated in its theoretical interpretation and may not pass the fundamental tests of methodological correctness of configurational comparative methods.

This first solution shows us a 'minimum solution' that cannot be simplified. These seem to indicate that an application resolution time of more than 4 months or the absence of supply side factors of a MIS, which, as was mentioned above, it can be translated as a lack of political will to develop the benefit (we remember that this variable is constructed as an average of the publicity, administrative silence and the subjective right of a MIS), are therefore relevant in order to explain the absence of coverage.

Table 2- 12: Parsimonious solution

Configuration						Coverage		Consist.
	Amount	Duration	Resolution Time	Supply side factors	Document	Raw	Unique	
1			■			0.757281	0.164078	0.735849
2				O		0.696117	0.102913	0.854589

Solution coverage: 0.860194

Solution consistency: 0.732231

Squares '■' indicate the presence of the condition. Circles 'O' the absence.

Source: compiled by the authors.

Table 2- 13: Intermediate solution

Configuration						Coverage		Consist.
	Amount	Duration	Resolution Time	Supply side factors	Document	Raw	Unique	
1		■		O		0.626213	0.864078	0.843137
2			■	O		0.593204	0.0533981	0.886792
3		■	■		■	0.639806	0.161165	0.818633

Solution coverage: 0.840777

Solution consistency: 0.802595

Squares '■' indicate the presence of the condition. Circles 'O' the absence.

Source: compiled by the authors.

As mentioned above, the mechanisms behind non-take-up are due to monetary, non-monetary and a combination of monetary and non-monetary factors. We found three combinations of conditions leading to low coverage, all of which are plausible in line with the literature.

Table 2- 13 shows the results of the intermediate solution. For each, the set of sufficient causal conditions and the coverage and consistency of each solution are given. Ragin (2008) points out that the model is robust with respect to its fitting parameters.

The result shows three combinations of sufficient conditions that lead to a low coverage of a MIS and, after the planned analysis, to a high non-take-up of the MIS:

- 1) Lack of political will to develop the benefit, even if the duration of the benefit is more than 24 months.
- 2) Lack of political will to develop the benefit combined with an application resolution period of more than 4 months.
- 3) An application resolution period of more than 4 months combined with the requirement of at least 8 documents to make the application benefit, even if the duration of the benefit is more than 24 months.

With these results, which are consistent with the literature, we demonstrate a new way of analysing the non-take-up phenomenon and the interactions between its possible causes. The results show that monetary and non-monetary factors are interrelated and that there may be more than one combination that causes non-take-up.

2.6.3. Does the Spanish MVI solve non-take-up problem?

After analyzing the MIS system in Spain and verifying that there are three sets of causal conditions that lead to a coverage of less than 45%, we can verify *ex ante* whether the MVI will be able to solve this problem.

The MVI has a series of administrative features that could *a priori* help in this respect: it has an indefinite duration, has low documentation requirements and has been highly publicised. However, its amount would only barely lift the beneficiaries out of severe poverty and the administrative silence is negative. Overall, the structure of the MVI does not follow any of the sets of causal conditions that lead to low coverage, so our analysis rules out the possibility that the outcome of the MVI in terms of coverage would be inferior to that of the current MIS system. The latest reports from the MVI show that as of (03/01/2022) more than 428,000 households have received the benefit, which affects more than 1,060,000 people (La Moncloa, 2022). More specifically, in Andalusia, for example, the number of beneficiaries of the minimum income has tripled since the introduction of the MVI. It can be said that the MVI is in the process of solving the problem of non-coverage and non-take-up of minimum income benefits in Spain.

Moreover, AIReF (2022) shows that the non-take-up rate in the MVI is around 57%, which is much lower than in the regional system. Further evaluation of its impact and results in the future would be necessary to see if it has managed to solve the existing non-take-up problem.

2.7. Conclusions

The study allows us to evaluate ex-ante changes in a service by analysing the previous system. In this case, the study attempts to further analyse the determinants of non-take-up and non-coverage and the relationship between them, using the FsQCA methodology with the 19 existing MIS in Spain. To this end, it analyses the policy design and administrative characteristics of the MIS (amount, duration, resolution time, documentation required and supply-side factors) and the coverage rate achieved by them (used as a proxy for non-take-up).

As shown above, the MIS system is too heterogeneous in terms of amounts, application rules and outcomes, which results in a low overall coverage of the MIS system in Spain. Tackling this non-take-up of benefits is essential if the MIS is to be an effective tool for fighting poverty and facilitating the social and professional reinsertion of beneficiaries.

The implementation of MVI attempts to solve several of the existing problems, mainly the low coverage of the system and the high non-take-up. For this reason, a more generous benefit in terms of amount, with shorter resolution times and fewer documentation requirements and declared as a subjective right, has been put together

Using the FsQCA methodology, we analyse the MIS system before the introduction of MVI. First, we find that there are no necessary conditions that individually lead to low coverage, a fact that confirms the multi-causal condition of non-take-up. Continuing the analysis, the intermediate solution provides us with three sets of causal conditions that lead to the low coverage of a MIS and indicate issues that the competent administration could work on to improve the uptake of MIS.

First, a MIS has low coverage if there is no political will to provide a benefit, even if the duration of the benefit is more than 24 months. This hypothesis is in line with the literature and allows us to verify a first interaction between monetary and non-monetary factors. The second hypothesis shows that coverage is affected when there is a lack of political will to develop the benefit, combined with a claim resolution period of more than 4 months. In this case, long waiting periods for an uncertain future benefit discourage claimants. Finally, an application resolution period of more than 4 months coupled with the requirement of at least 8 documents to claim the benefit, even if the duration of the benefit is more than 24 months. This hypothesis corresponds to the traditional notion of non-take-up, which argues that if the cost in terms of time and effort to gather the necessary documents is higher than the possible subsequent benefit, a potential claimant will ultimately not claim the benefit.

It is also interesting to note how long resolution times and high documentation requirements create a vicious circle. Simplifying the procedure could help to solve both issues at the same time. This may also have some impact on possible administrative errors in the assessment of applications. Authors (Chapter 1) show that the difficulty of the MIS application procedure leads to different probabilities of obtaining a positive decision depending on where it is processed. It is therefore necessary to design a new, simpler benefit that reduces the

bureaucratic burden on the administration and applicants. However, we have not been able to relate the amount of the benefit to other variables. This does not mean that the variable is not important, since the aforementioned literature and other analyses corroborate this. Despite these relevant results, the inability to measure the possible stigma attached to the benefit makes it impossible to know how this is related to the other conditions. However, as the non-contributory system has similar characteristics in Europe, these results could be applied to all Europeans' those public policies with high rates of non-take-up.

Regarding the transformation of the MIS system, the entry into force of the MVI aims to solve the main problems already discussed by creating a basic income at the national level, with similar rules and protocols, in order to homogenise the income guarantee system. Fuchs et al. (2020) estimate that a 23 percentage point reduction in non-take-up in a programme analogous to a MVI in Austria can be attributed to the introduction of a higher living standard, the simplification and acceleration of administrative and application procedures, and the integration of the policy into labour market programmes. These changes are similar to those introduced with the MVI.

Finally, the experience provided by the current system is relevant to evaluate the changes implemented and, in response to the question that motivated this research and in view of the results obtained, we can affirm that the MVI does not present any of the sets of causal conditions that lead to low policy coverage. However, the evaluation should be repeated in the future to verify these results and to correct possible errors in the implementation of the MVI.

Capítulo 3: Cuantificación del non-take-up en el sistema de Rentas Mínimas de Inserción en España

RESUMEN

Las rentas mínimas de inserción son la última red de seguridad ante la pérdida de ingresos y las situaciones de exclusión social. El desarrollo regional de estas prestaciones ha generado diferencias importantes a nivel normativo y presupuestario, así como problemas de equidad interterritorial en España.

A pesar de la extensa literatura que ha evaluado la cobertura, adecuación y resultados del sistema de rentas mínimas de inserción en España. No se han encontrado estimaciones de non-take-up para estas prestaciones. Este indicador, que mide el porcentaje de población elegible que no solicita la prestación, es más preciso que la cobertura al evaluar una política pública, pues la cobertura únicamente tiene en cuenta el porcentaje de personas en situación de pobreza recibiendo una renta mínima. Esta laguna en la evaluación se ha debido a la falta de una base de datos adecuada, además de un método de análisis preciso y transparente.

Este estudio, realizado con datos del Panel de Hogares, estima que el non-take-up de las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2019 osciló entre el 55% y el 94%, dependiendo del programa analizado. Este porcentaje es superior al de otros países de nuestro entorno. El estudio también analiza la capacidad protectora del sistema de rentas mínimas, que expulsa a más del 50% de la población en riesgo de pobreza debido a sus reglas de elegibilidad.

Debido a los problemas que presentan las rentas mínimas regionales, en 2020 se implementó en toda España el Ingreso Mínimo Vital, con el objetivo de homogeneizar y racionalizar el sistema. Sin embargo, hasta el momento, no ha logrado reducir de manera significativa el non-take-up existente.

Palabras clave: Non-take-up, Rentas Mínimas de Inserción, Panel de Hogares, microsimulación, Comunidades Autónomas de Régimen Común.

ABSTRACT

Minimum income schemes are the last safety net against income loss and social exclusion. The regional development of these benefits in Spain has led to significant regulatory and budgetary differences, as well as problems of inter-territorial equity.

Despite the extensive literature that has evaluated the coverage, adequacy and results of the minimum income schemes system in Spain, no estimates of the non-take-up of these benefits have been found. This indicator, which measures the percentage of the eligible population that does not claim the benefit, is more accurate than coverage in evaluating a public policy, since coverage only takes into account the percentage of people in a situation of monetary poverty who receive a minimum income benefit. This gap in the literature is due to the lack of an adequate database and a precise and transparent method of analysis.

The study, carried out using Household Panel data, estimates that the non-take-up of minimum income schemes in the Common Regime Autonomous Communities in 2019 ranged from 55% to 94%, depending on the programme analysed. This percentage is higher than in other European countries. The study also analyses the protective capacity of the minimum income schemes, which exclude more than 50% of the population at risk of poverty due to their eligibility rules.

Due to the problems caused by the regional minimum income schemes, the Minimum Vital Income was introduced throughout Spain in 2020 with the aim of homogenising and rationalising the system. However, so far it has not been able to significantly reduce the existing non-take-up.

Keywords: Non-take-up, minimum income schemes, Household Panel, microsimulation, Common Regime Autonomous Regions

3.1. Introducción

España se ha enfrentado tradicionalmente a elevados niveles de pobreza y exclusión social. El índice AROPE, que mide la pobreza multidimensional, se situó en el 26% para el año 2022 (Canals et al., 2023) lo que se traduce en más de 12,3 millones de personas en situación de pobreza y/o exclusión social, muy por encima de la media europea (21,6%). Al focalizar en la pobreza severa, aquellos hogares con ingresos por debajo del 40% de la renta mediana (6.417,30 € por unidad de consumo en 2022), esta alcanza al 10,3% de la población, frente al 7,7% de la media europea.

Además, la evolución reciente del indicador AROPE tampoco es positiva. España no ha conseguido situarse por debajo de los niveles de pobreza multidimensional previos a la crisis de 2008, año en el que un 23,8% de la población se encontraba en situación de pobreza. Por ello, y para reducir el nivel de pobreza en España, la Unión Europea ha pedido en distintas recomendaciones ampliar la protección social sobre los más desfavorecidos (Comisión Europea, 2006, 2015).

Para tratar de reducir los niveles de pobreza y desigualdad, España cuenta con un amplio mosaico de políticas de garantía de rentas, que pueden ser categóricas, como por ejemplo las prestaciones de jubilación, maternidad o discapacidad, o bien ser generales, donde destacan las ayudas de emergencia y las rentas mínimas de inserción (Rodríguez-Cabrero, 2009). Sin embargo, la persistencia de la pobreza obliga a rediseñar nuestros sistemas de garantía de rentas, y en especial, de rentas mínimas.

Respecto a las rentas mínimas de inserción (RMI), su objetivo es doble. En primer lugar, buscan garantizar un nivel mínimo de renta para aquellos que han perdido el derecho a recibir las principales prestaciones contributivas. Como segundo propósito, busca la reinserción social y/o laboral efectiva de los titulares y beneficiarios. España presenta una peculiaridad que la distingue de los países de nuestro entorno. El desarrollo de las prestaciones ha sido promovido por las CCAA, cuyos gobiernos han sido los encargados de diseñar y financiar sus propios instrumentos. Este hecho ha generado distintas prestaciones, un sistema en el que existen lagunas en la cobertura de necesidades, baja adecuación y cobertura, inequidad interterritorial y limitada activación de los beneficiarios (Aguilar & Arriba, 2020; Ayala et al., 2016). Para racionalizar el sistema y disminuir las inequidades interterritoriales generadas por un desarrollo regional, en el año 2020 se implementa el Ingreso Mínimo Vital (IMV), renta mínima que se establece como base en todo el territorio nacional, creando un “suelo” que puede ser complementado por las CCAA.

A pesar de la amplia evidencia que distintas investigaciones han generado sobre el sistema de RMI (AIREF, 2019; Arriba, 1999; Bergantiños et al., 2017; El Sistema Público de Servicios Sociales, 2019; Fuenmayor et al., 2020; Noguera, 2019; Rodríguez-Cabrero, 2009), no existen en España análisis que cuantifiquen y analicen los determinantes del non-take-up, es decir, aquellas personas u hogares con derecho a recibir una prestación pero que no la solicitan. La cuantificación del non-take-up es común en otros países europeos (Fuchs et al., 2020). El non-

take-up constituye un problema importante en las prestaciones públicas, debido al efecto negativo que genera en términos de reducción de la eficacia y eficiencia de una política pública, así como inequidad horizontal en los individuos (Eurofound, 2015; Fuchs et al., 2020; Hernanz et al., 2004). La carencia de estudios en España se ha debido en parte, a la falta de una base de datos adecuada, limitación que desaparece con la publicación del Panel de Hogares.

El estudio y cuantificación del non-take-up en las RMI supone un avance fundamental en el análisis de políticas públicas. El non-take-up, al tener en cuenta únicamente la población elegible para recibir una prestación, es un indicador mucho más exacto que la cobertura, la cual tradicionalmente toma como referencia la población en situación de pobreza. Esto permitirá investigaciones futuras en este campo, para tratar de reducir y entender los determinantes del non-take-up. Analizar el non-take-up permite además considerar la capacidad protectora de una prestación, pues se calcula que porcentaje de hogares en riesgo de pobreza pueden llegar a ser cubiertos por la medida.

El objeto de este estudio entonces es contribuir a la escasa literatura sobre non-take-up en España, con la primera estimación de non-take-up en el sistema de RMI en el año 2019, año previo a la introducción del IMV. Tomando el año 2019 como referencia, evitamos así posibles interferencias entre la nueva prestación nacional y las preexistentes de ámbito regional. Además de presentar un método de estimación replicable a otros años y prestaciones.

En el contexto internacional, España es el primer país que introduce un conjunto de prestaciones regionales e independientes, con resultados heterogéneos, para generar *a posteriori* una prestación común a todo el territorio, que puede ser complementada por las CCAA, lo que ofrece lecciones de política económica e interrelación entre niveles de gobierno, y puede ayudar en el análisis de otros sistemas descentralizados de políticas públicas.

El artículo se organiza con la siguiente estructura. En primer lugar, se contextualiza el Sistema de Rentas Mínimas de Inserción en España, así como su evolución y resultados. A continuación, en el tercer apartado de este capítulo, se explican las diferencias entre non-take-up y cobertura, poniendo el foco en las ventajas y mayor precisión que ofrece el primer término. Posteriormente, se comparan distintas fuentes de datos utilizadas en las estimaciones del non-take-up, mostrando las fortalezas del Panel de Hogares para este análisis. En quinto lugar, se ofrece la primera estimación de non-take-up para el sistema de RMI en el año 2019, comparando los resultados con los obtenidos para el IMV, así como una valoración de esta medida. Por último, se ofrecen las conclusiones del análisis.

3.2. Sistema de Rentas Mínimas de Inserción en España

En España, el sistema de garantía de ingresos está formado por un conjunto de mecanismos y políticas de protección social categóricas y altamente diferenciadas (Rodríguez-Cabrero, 2009), cuyo resultado ha sido una limitada universalización combinada con una baja intensidad protectora (Ayala et al., 2016).

Sin embargo, no existe una única definición para este sistema, pues distintos autores e instituciones incluyen (Ayala et al., 2016; Rodríguez-Cabrero, 2009) o dejan fuera (AIReF, 2019) el sistema contributivo. Hecho fundamental, pues las prestaciones contributivas son el principal reductor de la desigualdad y la pobreza en España (Fuenmayor et al., 2020c).

El sistema no contributivo, que nace en la década de 1980, se ha desarrollado en torno al posicionamiento frente al mercado laboral del solicitante, donde existen tres grandes grupos de prestaciones (Rodríguez-Cabrero, 2009):

- Personas mayores: la Ley de Pensiones no Contributivas de 1991 crea un mínimo asistencial, donde destacan las pensiones no contributivas de jubilación.
- Desempleados o incapacidad para trabajar: destaca la protección asistencial por desempleo de 1985 y prestaciones sociales para personas con discapacidad de 1982 (pensiones no contributivas de invalidez e inserción laboral de personas con discapacidad).
- Rentas Mínimas de Inserción: red de último recurso dirigida a paliar la falta de ingresos, pero condicionadas a la activación e inserción sociolaboral.

3.2.1. Desarrollo y evolución del sistema de Rentas Mínimas de Inserción

Las RMI se generan con un doble objetivo, garantizar un nivel mínimo de renta a quien ha perdido el derecho a recibir las principales prestaciones públicas, y fomentar la inserción sociolaboral de los beneficiarios (Noguera, 2019).

En España, la apuesta estatal por el empleo, frente a programas de garantía de rentas y reinserción laboral, generó un incentivo a que las CCAA implementasen sus propias políticas, de acuerdo con sus niveles de pobreza, situaciones de exclusión y disponibilidad presupuestaria (Aguilar et al., 1995). Este grupo de políticas se desarrolla a partir de 1989, cuando el País Vasco crea la primera RMI (Ingreso Mínimo Familiar) de España, marcando el inicio de un aumento significativo de la inversión autonómica en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En la década de 1990, a raíz de la Carta Social Europea del año 1996, surge en España una europeización cognitiva de las políticas sociales (Moreno & Pascual, 2007), que potencia el desarrollo de las RMI. En la segunda mitad de la década de los noventa, todas las CCAA disponían de su propia prestación.

El desarrollo regional de las prestaciones ha creado un sistema de RMI en el que convivían prestaciones con distintos requisitos, cuantías y derechos (Arriba, 1999; Capítulo 2), situación que ha generado resultados desiguales entre CCAA (Ayala et al., 2016).

Sin embargo, las RMI han aumentado su importancia dentro del Estado de Bienestar gracias al aumento de beneficiarios. A modo de ilustración, en 2019, en toda España 297.183 hogares eran beneficiarios de una RMI, lo que equivale a 697.124 personas. Las prestaciones han evolucionado durante el siglo XXI: si comparamos con el primer año del que se dispone información, año 2002, el total de beneficiarios se ha incrementado en un 350%. Más notable es el aumento en el gasto ejecutado, cuyo punto de partida era de 251 millones de euros y se ha incrementado hasta alcanzar un gasto superior a los 1.600 millones de euros en el año 2019.

No obstante, existían diferencias muy importantes en cuanto al gasto medio por titular de la prestación entre CCAA. Respecto a la media nacional, situada en 5.779€ anuales en 2019, las CCAA podían oscilar desde los 6.561€ al año en Navarra o 6.279€ en la Comunidad Valenciana, hasta los 2.639€ de Baleares o 2.900€ en Murcia. Directamente relacionado con la inversión por titular, es la diferencia en la cuantía mensual básica de la prestación, que podía oscilar desde los 300€ en Ceuta, hasta los 667€ del País Vasco, cuando la media en España se encontraba en 486€ mensuales. Respecto al total de titulares, con una población similar, en Castilla-La Mancha, apenas 4.132 personas eran titulares de una RMI, frente a las 66.508 del País Vasco.

En la Tabla 3- 1 se muestran las diferencias normativas entre territorios en los criterios de acceso, tanto monetarios como no monetarios.

Tabla 3- 1: Características normativas de las RMI (2019)

CCAA	Cuantía básica (€)	Límite de patrimonio	Edad Mínima (años)	Edad Máxima (años)	Residencia en CCAA (meses)	Antigüedad de la unidad de convivencia (meses)
Andalucía	419,52	IPREM ₁₂ pagas*10	25	65	12	12
Aragón	491,00	RMI _{Anual} *4 ¹	18	64	12	12
Asturias	448,28	RMI _{Anual} *4 ¹	25	No hay	24	6
Baleares	457,31	RMI _{Anual} *4	25	No hay	6	6
Canarias	486,90	RMI _{Anual} *3	25	65	12	No se exige
Cantabria	430,27	RMI _{Anual} *7	23	65	12	12
Castilla y León	430,27	RMI _{Anual} *1	25	No hay	12	No se exige
Castilla-La Mancha	546,00	RMI _{Anual} *3	25	No hay	24	12
Cataluña	604,00	RMI _{Anual} *3	23	No hay	24	No se exige
C. Valenciana	630,00	RMI _{Anual} *7	25	65	12	24
Extremadura	537,84	RMI _{Anual} *4 ¹	25	No hay	6	6
Galicia	403,38	IPREM ₁₄ pagas	25	No hay	6	No se exige
Madrid	400,00	RMI _{Anual} *3	25	65	12	6
Murcia	430,27	IPREM ₁₄ pagas*4	25	65	12	12
Navarra	623,63	Distintos criterios ²	18	No hay	24	No se exige
País Vasco	667,05	RMI _{Anual} *4	23	No hay	36	12
La Rioja	430,27	RMI _{Anual} *4	23	No hay	12	12
Ceuta	300,00	RMI _{Anual} *3	25	65	12	6
Melilla	458,40	RMI _{Anual} *4	26	65	60	12

¹No existe un reglamento claro que marque el límite de patrimonio, por lo que consideramos una media entre los valores máximos y mínimos de las CCAA.

²Bienes muebles (65% de la cuantía anual máxima para una persona) y bienes inmuebles (10 veces la cuantía anual máxima para una persona).

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3- 1 refleja la disparidad en los criterios de acceso existentes en el sistema de RMI. Como no ha existido en España un proceso de convergencia entre territorios, los resultados han evolucionado en sentido contrario, con resultados claramente divergentes (Hernández et al., 2022). Por ello, y debido a las diferencias en las prestaciones, grado de cobertura, y niveles de protección que ha ofrecido el sistema de RMI, se han generado en España problemas de equidad interterritorial y deficiencias estructurales (Ayala et al., 2022). Para revertir este proceso, se desarrolló en España una renta mínima común para el conjunto del Estado que actuase como suelo en todo el territorio nacional, y pudiera ser complementada por las regiones. El IMV se implementa el 29 de mayo de 2020, como un derecho subjetivo, por lo que no depende de disponibilidad presupuestaria.

El IMV aspiraba a cubrir 830.000 hogares, y 2,3 millones de personas, con un coste estimado de 3.000 millones de euros anuales (AIReF, 2022). Sin embargo, esta cifra ha aumentado al reestimar los potenciales beneficiarios, incrementarse las cuantías o modificar los requisitos de acceso. La AIReF (2023) estima que el alcance potencial del IMV son 808.000 hogares (sin incluir País Vasco y Navarra) y un gasto de 4.100 millones de euros anuales.

En comparación con el sistema de RMI, el IMV supone un avance respecto a la generación de un derecho subjetivo, al incremento de las cuantías y a la duración de la prestación (Capítulo 2).

3.2.2. Adecuación de la prestación en las distintas CCAA

Los objetivos principales que perseguían las RMI eran la reinserción laboral y la reducción de la pobreza. En ambos casos, las CCAA se han alejado mucho de su cumplimiento. Ayala et al., (2016), muestran que apenas un 20% de los titulares han tenido una inserción laboral exitosa. Respecto al objetivo de reducir la pobreza, otras investigaciones destacan la divergencia entre prestaciones y falta de adecuación general del sistema de RMI (Arriba & Ayala, 2013; Bergantiños et al., 2017).

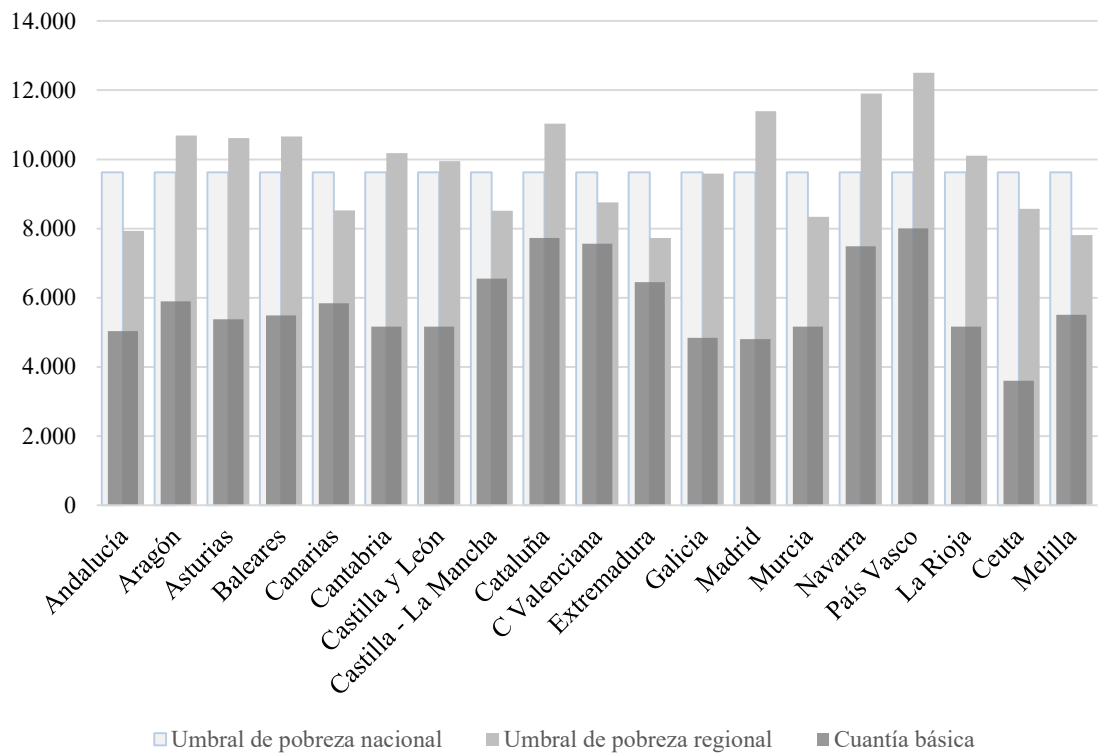
Cuando se hace referencia a la adecuación de una determinada prestación, en concreto una RMI, puede constatar que no existe una única interpretación de este concepto. Ayala et al. (2022) muestran que existen dos grandes grupos de interpretaciones. Por un lado, se distinguen aquellas definiciones que entienden la adecuación de manera comparativa, en la que el crecimiento de la cuantía de las prestaciones no debe desviarse de la tasa de crecimiento económico (Iacono, 2017). Una visión más sencilla y estandarizada, en la que se mide la adecuación de acuerdo con umbrales relativos de pobreza monetaria¹⁶ (Figari et al., 2013).

En esta investigación se usa una adaptación de la definición más estándar, por la cual se define la adecuación de una RMI como la relación entre la cuantía de la prestación y el umbral de pobreza ajustado según el tamaño y las características del hogar (Marchal et al., 2016). Para ello se utiliza la Escala de Equivalencia de la OCDE modificada y se realiza la comparación respecto a un umbral de renta nacional y regional.

La Figura 3- 1 ofrece información acerca de la adecuación del sistema de RMI en el año 2019, teniendo en cuenta la cuantía de la prestación, comparada con el umbral nacional y regional de renta, la comparativa se realiza teniendo en cuenta un hogar unipersonal.

¹⁶ Se entiende umbral de pobreza al 60% de la renta mediana.

Figura 3- 1: Cuantía de las RMI y umbrales de pobreza (2019)



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 3- 1 ofrece información, en términos anuales, acerca del umbral de pobreza y la cuantía de la prestación en cada territorio. Se pueden destacar varios resultados. En primer lugar, se observa la divergencia en los niveles de renta entre Comunidades y Ciudades Autónomas. Frente a un umbral de pobreza por unidad de consumo nacional situado en 9.626€ en 2019 (INE, 2023), los umbrales regionales, calculados con el Panel de Higuera, muestran territorios mucho más pobres que otros. La renta media en el País Vasco y Navarra es muy superior a la renta media de Extremadura, Andalucía o Melilla. Por otro lado, Castilla y León, Galicia o la Rioja se sitúan en torno a la media nacional.

En segundo lugar, la falta de adecuación de las RMI en España impide superar situaciones de pobreza en todos los territorios, pues ninguna prestación llega a cubrir este umbral. La barra gris muestra la cuantía anual máxima de cada prestación para una persona. Si tomamos en cuenta el umbral nacional de renta, representado en azul, este se sitúa en el 60%. País Vasco, Navarra, Cataluña y la Comunidad Valenciana se posicionan como los territorios más generosos, cubriendo por encima del 75% del gap de pobreza para unidades de convivencia unipersonales. Por otro lado, Madrid, Andalucía o Murcia se sitúan en el 50%, y Ceuta se sitúa incluso por debajo del 40%. La media nacional se sitúa en el 60%. En la Tabla 3- 2 se presenta la información de los porcentajes de adecuación en cada CCAA.

No obstante, estos resultados cambian si tenemos en cuenta el umbral de pobreza regional. Como ha sido comentado, el desarrollo regional del sistema de RMI ha creado prestaciones adaptadas a cada territorio, por lo que se considera más válido tomar el umbral de renta regional.

En este segundo caso, la barra amarilla muestra que en Extremadura o Castilla-La Mancha la adecuación se encuentra por encima del 75%, e incluso el 85% en la Comunidad Valenciana, que se posiciona como aquella con la cuantía de prestación más generosa.

Estas diferencias se pueden explicar por la propia construcción normativa de la política, las cuantías de las RMI en España se establecen como un porcentaje respecto al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), al salario mínimo o ser discrecionales. Aquellas ligadas al IPREM, donde destacan Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Murcia o La Rioja, no conseguirán, debido a esta restricción normativa, evitar situaciones de pobreza en la población beneficiaria. La adecuación de la prestación es fundamental para explicar la elegibilidad de los hogares, pues a mayor cuantía de la prestación, mayor número de hogares elegibles.

La Tabla 3- 2 ofrece información acerca de la adecuación de las prestaciones, medidas en porcentaje respecto al umbral nacional y regional de renta. Así como los resultados a medida que se incrementa el tamaño de la unidad de convivencia, teniendo como referencia las Escala de Equivalencia (EE) de la OCDE Modificada para el cálculo de la unidad de consumo.

Tabla 3- 2: Adecuación de las RMI (2019)

CCAA	Al umbral nacional	Al umbral regional	Monoparental (umbral regional)	Dos adultos y dos niños (umbral regional)
Andalucía	52,3%	63,4%	55,0%	41,8%
Aragón	61,2%	55,1%	55,1%	44,6%
Asturias	55,8%	50,6%	47,5%	37,1%
Baleares	57,0%	51,4%	51,4%	39,2%
Canarias	60,7%	68,5%	59,6%	42,5%
Cantabria	53,6%	50,7%	48,7%	36,5%
Castilla y León	53,6%	51,8%	49,8%	37,0%
Castilla-La Mancha	68,0%	76,9%	66,6%	50,5%
Cataluña	80,2%	70,0%	80,0%	53,3%
C Valenciana	78,5%	86,3%	77,7%	56,3%
Extremadura	67,0%	83,4%	77,0%	55,6%
Galicia	50,2%	50,4%	46,0%	35,5%
Madrid	49,8%	42,1%	41,5%	32,4%
Murcia	53,6%	61,9%	59,5%	44,2%
Navarra	77,7%	62,8%	65,2%	52,4%
País Vasco	83,1%	64,0%	63,2%	43,3%
La Rioja	53,6%	51,0%	49,1%	37,9%
Ceuta	37,4%	42,0%	35,5%	26,0%
Melilla	57,1%	70,4%	63,2%	50,3%
Media	60,4%	60,4%	58,0%	43,4%

Fuente: Elaboración propia.

Como había sido comentando en el Gráfico 1, la falta de adecuación de las RMI impide evitar situaciones de pobreza en los beneficiarios, ninguna prestación alcanza el 100%, que equivaldría al umbral de pobreza.

Por último, habría que destacar un aspecto importante, las escalas de equivalencia implícitas a las RMI otorgan un incremento de la cuantía menor por miembro adicional que la escala de

equivalencia de la OCDE Modificada. En el Capítulo 1 se evidencia que, a media que se incrementa el tamaño del hogar, las probabilidades de obtener una resolución positiva en la prestación disminuyen. Este hecho se puede explicar debido a la caída de la adecuación de las RMI cuando aumenta el tamaño de la unidad de convivencia. Únicamente en casos específicos, por ejemplo, Cataluña o Navarra, que presentan complementos para familias monoparentales, se rompe esta dinámica. Para el conjunto de prestaciones, incrementos en el tamaño del hogar suponen una reducción de la adecuación.

3.3. La eficacia de las rentas mínimas: non-take-up y cobertura

Se define non-take-up como la situación en la que una persona u hogar es elegible para recibir una prestación pública, pero finalmente no la solicita, por lo que obviamente no la recibe (van Oorschot, 1995). Se puede diferenciar entre non-take-up primario (quien no solicita siquiera la prestación) o secundario (quien ha iniciado la solicitud de la prestación, pero no finaliza el proceso) (van Oorschot, 1995). Existen múltiples estudios que ponen el foco en los determinantes del non-take-up (Frick & Groh-Samberg, 2007; Fuchs et al., 2020; Graham, 1984; Hernanz et al., 2004; Janssens & van Mechelen, 2022).

A grandes rasgos, la literatura destaca tres categorías de determinantes que pueden incidir y explicar el non-take-up de una prestación, estas son: el cliente, la administración y el diseño de la política (Hernanz et al., 2004; van Oorschot, 1996). Recientemente se ha agregado un cuarto, la influencia del contexto social, que los engloba y afecta a todos (Janssens & van Mechelen, 2022).

El non-take-up es relevante en el estudio de las políticas públicas, pues muestra una implementación defectuosa de la prestación (van Oorschot, 1995). El non-take-up afecta tanto a la eficacia, medida en reducción de la pobreza, la desigualdad o reincorporación al mercado laboral, como a la eficiencia; donde destaca la relación entre costes -por ejemplo, administrativos- y beneficios obtenidos por la prestación (Bargain et al., 2012b). El non-take-up es un reto al que se enfrentan las prestaciones de garantía de ingresos con comprobación de medios (*means-tested*) en todos los países europeos, pues más de la mitad de la población elegible no recibe la prestación a la que tiene derecho (Fuchs et al., 2020). Para prestaciones de ingresos mínimos, destacan los estudios en Finlandia, donde el non-take-up se sitúa entre el 40-50% (Bargain et al., 2012b), Austria, con niveles entre 39-51% o Bélgica, situado por encima del 57% (Fuchs et al., 2020).

A pesar de la relevancia que tiene en los países de nuestro entorno (Bargain et al., 2012b; Dewanckel et al., 2022; Eurofound, 2015; Janssens & van Mechelen, 2022; Kurita et al., 2022; Reijnders et al., 2018) el non-take-up apenas ha sido estudiado en España (Rodríguez-Cabrero et al., 2015). Destacan únicamente el estudio de Matsaganis et al. (2010) para el complemento de mínimos de las pensiones contributivas, Laín & Julià (2022) en el proyecto B-Mincome del Ayuntamiento de Barcelona y AIReF (2023) en el Ingreso Mínimo Vital.

Dada la falta de investigaciones acerca de non-take-up, en España tradicionalmente se ha usado la cobertura para medir la eficacia de una prestación, concepto que es menos restrictivo que el

non-take-up y para la que existen distintas definiciones. Otras investigaciones e informes han usado diferentes conceptos de cobertura.

Tanto la cobertura como el non-take-up se calculan usando un cociente. Para el primer caso, siguiendo a Ayala & Bárcena-Martín (2018) la cobertura alcanzada por una prestación de ingresos mínimos (C) es la división entre el total de beneficiarios (B) y la población objetivo (P.O).

$$C = \frac{B}{P.O}$$

No hay discrepancias en el uso del numerador, el conjunto de investigaciones tiene en cuenta los actuales beneficiarios de la prestación, pero existen diferencias acerca de qué se considera población objetivo.

A modo de ilustración, se muestran las principales ratios de distintos autores:

- Ayala et al. (2016) o La Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales utilizan en el cálculo de la cobertura a la población beneficiaria dividido por el total de personas bajo el umbral de pobreza.
- Ayala & Bárcena-Martín (2018) defienden que la cobertura es el cociente entre el total de receptores de la prestación y el conjunto de potenciales solicitantes, definidos en términos de un nivel de renta o posición en la distribución de la renta.
- Hernández et al. (2022) muestran que la cobertura es la división entre los actuales perceptores de una RMI y los potenciales beneficiarios, definidos de acuerdo a niveles de renta por hogar debajo del umbral de pobreza severa, nacional y regional, y características del hogar.
- Los Informes de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio muestran una cobertura aún menos restrictiva, pues consideran el total de perceptores por cada 1.000 habitantes.

Las ratios presentadas divergen entre sí en lo que se considera “población objetivo”, lo que genera discrepancias y distintos resultados dependiendo del umbral de renta considerado o las restricciones impuestas a la población objetivo. El non-take-up, sin embargo, utiliza como denominador los hogares elegibles, los cuales no están sujetos a la discrecionalidad del investigador, por lo que el resultado es invariable. Para que un hogar se considere elegible ha de cumplir una serie de características, determinadas normativamente por la prestación.

En esta investigación se defiende la necesidad de abandonar la idea de cobertura y usar el non-take-up como medida de análisis de la eficacia de las rentas mínimas de inserción.

Por lo tanto, el reto en esta investigación consiste en estimar de la manera más precisa posible, la población elegible para recibir cada una de las RMI en los territorios de Régimen Común en España. Este estudio presenta por primera vez en España la estimación de hogares elegibles para recibir una RMI en el año 2019, atendiendo a las diferencias normativas entre CCAA.

Matemáticamente se define el non-take-up como la inversa del take-up (personas a las que está llegando la prestación), y sigue la siguiente fórmula:

$$\text{Non-take-up} = 1 - \frac{\text{Hogares beneficiarios de la prestación}}{\text{Hogares elegibles}}$$

Respecto al total de hogares beneficiarios de una prestación, existen datos agregados en los Informes de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Para considerar elegible un hogar, se tienen en cuenta el conjunto de reglas de cada RMI, dado que en esta investigación se calcula el non-take-up para las Comunidades de Régimen de Común y las Ciudades Autónomas, tenemos en cuenta las reglas de elegibilidad propias de cada programa. La aportación de este trabajo consiste en que se determinan los hogares elegibles a partir de microdatos, aplicando reglas de microsimulación.

A grandes rasgos, para que un hogar se considere elegible para una prestación ha de cumplir reglas monetarias y no monetarias.

Respecto a las reglas de elegibilidad monetarias, la renta valorable de la unidad de convivencia debe ser inferior a la cuantía anual máxima de la prestación a la que tiene derecho según el tamaño y las características del hogar. El patrimonio del hogar ha de ser inferior a un múltiplo de la cuantía anual máxima, o a un límite determinado por la normativa.

Las reglas de elegibilidad no monetarias han supuesto el principal reto al estimar la población elegible. Es necesario conocer la edad de los miembros del hogar, su residencia efectiva en un territorio, la antigüedad en la formación del hogar, incompatibilidades con otras prestaciones o rendimientos del trabajo, si el solicitante es demandante de empleo, situaciones de orfandad etc.

3.4. Fuente de datos

A la hora de cuantificar el non-take-up de una prestación, la fuente de datos utilizada puede suponer un primer obstáculo. Para estimar el non-take-up en una prestación de ingresos mínimos, es necesario información acerca de variables monetarias: la renta y patrimonio del hogar, dado que los registros administrativos son más veraces que los datos obtenidos de encuesta. Pero también información no monetaria: edad de los miembros de la unidad de convivencia, tiempo de residencia en país o la Comunidad Autónoma, incompatibilidades con otras prestaciones o rendimientos del trabajo. Información que, conjuntamente, ninguna fuente de datos poseía en España.

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) ha sido la única fuente de datos representativa a nivel nacional, que poseía información de renta, patrimonio y características de los hogares. Sin embargo, esta presenta, al ser una encuesta de ámbito general, una serie de limitaciones (Bruckmeier et al., 2021; Goedemé & Janssens, 2020):

- No está específicamente diseñada para el estudio del non-take-up. Presenta información faltante en algunas variables necesarias en la simulación, lo que impide tener en cuenta todas las reglas de elegibilidad de un hogar.
- Debido al reducido tamaño muestral (13.000 hogares y 35.000 personas), no se considera representativa a nivel regional. Esta limitación es especialmente importante en las CCAA menos pobladas y/o para cuantificar prestaciones que alcanzan a una pequeña parte de la población.
- Infra cobertura en el cuestionario. Unidades de muestreo muy específicas que pueden no estar representadas en la encuesta (ej. Personas sin hogar o residentes en centros de cuidados).
- Falta de desagregación en la cuantificación de rentas y patrimonio de los encuestados. Este hecho cobra especial relevancia, pues al computar la renta y patrimonio valorable de la unidad de convivencia, puede generar como elegibles hogares que en la realidad no lo son (Matsaganis et al., 2010).
- Error en la identificación de la prestación. Debido al desconocimiento o confusión acerca de qué se recibe. Este hecho es fundamental si es el investigador necesita conocer qué unidades de convivencia son beneficiarias (Frick & Groh-Samberg, 2007).
- Desajuste entre las rentas evaluadas por la administración al conceder una prestación y la recepción de la prestación.

Sin embargo, en esta investigación se utiliza el Panel de Hogares, fuente de datos desarrollada por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), publicado por primera vez en el año 2022. El Panel de Hogares amplía la información que figuraba en otras bases de datos como el Panel de Declarantes del IRPF, ya que incluye registros sobre el patrimonio y muestra la información para todos los miembros del hogar y no solo para los declarantes del IRPF.

El Panel de Hogares dispone de información del INE (características de la población y hogares) y de la AEAT (renta, patrimonio, impuestos, prestaciones monetarias recibidas...) y está disponible para los años 2016-2021, por lo que presenta datos de panel y longitudinales. El Panel de Hogares dispone de más de 800 variables de renta, provenientes de la declaración de IRPF y el modelo 190 de retenciones; 11 variables de patrimonio, con información del Catastro y del Impuesto de Patrimonio. Así como información personal del hogar y de todos sus miembros, por ejemplo, estado civil o residencia, a nivel de municipio. Ofrece también información invariable en el tiempo (sexo, año y lugar de nacimiento).

Para elaborar esta fuente de datos ha sido realizada una estratificación según CCAA, tipo de hogar y tramos de renta. Dispone de 950.000 hogares y 2,7 millones de personas para el año 2019 (5,5% y 6,1% de los hogares y personas del Territorio de Régimen Fiscal Común). Por lo que, al contrario que la ECV, el Panel es representativo también a nivel de CCAA, incluso para aquellas CCAA poco pobladas o grupos específicos de la población.

Las principales ventajas que presenta el Panel de Hogares frente a la ECV son:

- Elevado tamaño muestral, y, por tanto, representatividad por CCAA.
- Cobertura de toda la población, tanto de declarantes de IRPF como de no declarantes y también de su unidad de convivencia.
- Como registro administrativo no presenta errores en la cuantificación de la renta y patrimonio personal. Se pueden identificar prestaciones incompatibles y rentas exentas. La información acerca del patrimonio personal es más veraz¹⁷.
- No presenta errores al identificar qué prestación está recibiendo una unidad de convivencia.
- Información acerca de la residencia efectiva y antigüedad del hogar.

Por todo ello, el Panel de Hogares nos permite simular de manera más precisa la elegibilidad de los hogares en las Comunidades de Régimen Común y Ciudades Autónomas.

3.5. Estimación del non-take-up

Tras comentar las diferencias existentes entre cobertura y non-take-up y las ventajas que ofrece el Panel de Hogares en la estimación de hogares elegibles, se describe a continuación el procedimiento necesario para estimar la población elegible para recibir una RMI.

La unidad de análisis en las RMI es el hogar. Una persona es elegible para recibir una RMI si cumple una serie de condiciones monetarias y no monetarias determinadas por la legislación aplicable de cada territorio, algunas de las cuales también han de cumplir los convivientes. En caso de que una o más personas se consideren elegibles, el hogar también lo será.

Respecto a las condiciones monetarias, la renta valorable de la unidad de convivencia ha de ser inferior a la cuantía anual máxima a la que tenga derecho de acuerdo con el tamaño y características (presencia de menores, personas con discapacidad, familias monoparentales...); y el patrimonio valorable debe ser inferior a un múltiplo de la cuantía anual máxima, determinado por la normativa.

Utilizando las variables del Panel de Hogares, la renta valorable supone restar a la renta bruta disponible (variable RBD), aquellas fuentes de renta que se consideren exentas, entre las que destacan las prestaciones de dependencia (variable M622), prestaciones familiares (variable M623), becas exentas (variable M624) u otras prestaciones exentas (variable M625). Para el patrimonio, no se tiene en cuenta el valor de la vivienda habitual¹⁸ (variable IR112111a).

Una vez ha sido calculada la renta valorable de cada miembro, esta se agrega para obtener el total de la unidad de convivencia, que ha de ser menor a la cuantía anual a la que legalmente tenga derecho.

¹⁷ Fuchs et al. (2020) muestran que la incorrecta valoración del patrimonio en los datos de encuesta ha sido un problema al que se han enfrentado otras investigaciones.

¹⁸ Para el patrimonio urbano, identificamos el total de bienes inmuebles urbanos que posee la Unidad de Convivencia y descartamos la valoración de aquel con el valor superior, al considerarlo vivienda habitual.

Respecto a las condiciones no monetarias, como ha sido comentado en la Tabla 3- 1, cada prestación a nivel regional presenta un desarrollo normativo distinto, lo que ha generado una diversidad de esquemas y reglas de elegibilidad.

La edad es la primera condición que se tiene en cuenta para ser titular de una RMI y es la condición no montearía más restrictiva. Por norma general, la edad de los titulares ha de ser superior a 25 años (Andalucía, Asturias, Canarias o Murcia), aunque en algunos territorios es de 23 (Cantabria, Cataluña o La Rioja) e incluso 18 años (Aragón). La edad máxima suele fijarse en 65 años. Sin embargo, de nuevo, algunas regiones (Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia o La Rioja) no presentan límites a la edad. Existen excepciones que salvan este requisito. Por ejemplo, si hay menores dependientes en el hogar, se elimina el requisito a la edad mínima o máxima. El Panel de Hogares dispone de información acerca del año de nacimiento de todos los miembros de la unidad de convivencia (variable ANNAC), con lo que podemos calcular la edad de los mismos.

Otra condición, que no podía ser simulada con otras fuentes de datos, es el criterio mínimo de residencia en el país y/o la CCAA, que ha de ser generalmente de entre 6 y 24 meses anterior a la solicitud (destaca el caso de Melilla que exige 5 años de residencia). No son comunes los acuerdos de reciprocidad entre regiones, por lo que haber recibido una RMI en una CCAA no genera derecho a recibir la prestación si hay movilidad hacia otra. El Panel de Hogares presenta información longitudinal, por lo que conocemos la situación del mismo hogar desde 2016, y se puede simular este requisito.

De la misma manera, gracias a los datos longitudinales, simulamos el periodo mínimo de convivencia de un hogar previo a solicitar la prestación. Las prestaciones de ingresos mínimos exigen, por norma general, al menos un año de convivencia previo a la solicitud. Sin embargo, este requisito no existe en todas las regiones.

Por último, dado el carácter subsidiario y de último recurso de las RMI, estas presentan incompatibilidades con la obtención de algunas rentas. Destacan aquellas que provienen del trabajo (variable M1) o actividades económicas (variable M4), pensiones de jubilación contributivas (variable R12111), rentas de emancipación (variable M611) o prestaciones por desempleo (variable M13).

Sin embargo, dado que el Panel no ha sido específicamente diseñado para cuantificar el non-take-up, nos enfrentamos a información faltante, generalmente de carácter cualitativo. Por ejemplo, si el solicitante se encuentra inscrito como demandante de empleo, en situación de orfandad o es víctima de violencia de género. Esta información puede ser importante, dado que las RMI presentan una vía de urgencia, que elimina la necesidad de cumplir algunos requisitos, principalmente residencia en el territorio y antigüedad del hogar, si la persona solicitante se encuentra en una situación sobrevenida (estatus de refugiado, violencia de género u orfandad). Esta limitación no puede salvarse.

3.6. Resultados: non-take-up en el Sistema de Rentas Mínimas de Inserción

En este apartado se muestran los resultados principales de la estimación del non-take-up en las RMI para el año 2019. Además, se ofrece una valoración acerca de la capacidad protectora de las RMI ante la cobertura de situaciones de pobreza.

3.6.1 Resultados generales

Tras explicar las reglas de elegibilidad que ha de cumplir un hogar, se adaptan estas a la normativa de cada una de las regiones incluidas en el Panel de Hogares, de esta manera obtenemos la población elegible. Ahora este resultado agregado se puede comparar con el total de beneficiarios reales de estas prestaciones, información obtenida de los Informes de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Los resultados se recogen en la Tabla 3- 3 y muestran que el non-take-up es muy elevado en las prestaciones de ingresos mínimos en el año 2019, pero con diferencias muy importantes entre territorios.

Tabla 3- 3: Non-take-up en los territorios de Régimen Común (2019)

CCAA	Hogares elegibles <i>estimado</i>	Hogares beneficiarios <i>reales</i>	% non-take-up
Andalucía	307.763	22.318	92,7%
Aragón	44.783	9.401	79,0%
Asturias	49.508	21.947	55,6%
Baleares	40.383	10.449	74,1%
Canarias	66.653	9.973	85,0%
Cantabria	19.557	7.052	63,9%
Castilla y León	47.821	13.069	72,6%
Castilla-La Mancha	75.360	4.132	94,5%
Cataluña	163.613	32.166	80,3%
C. Valenciana	179.715	24.108	86,5%
Extremadura	43.823	7.991	81,7%
Galicia	70.905	13.600	80,8%
Madrid	127.609	28.643	77,5%
Murcia	43.286	6.355	85,3%
La Rioja	10.097	3.070	69,5%
Ceuta	3.067	179	94,1%
Melilla	2.861	510	82,1%
Total	1.296.804	214.963	79,77%

Fuente: Elaboración propia.

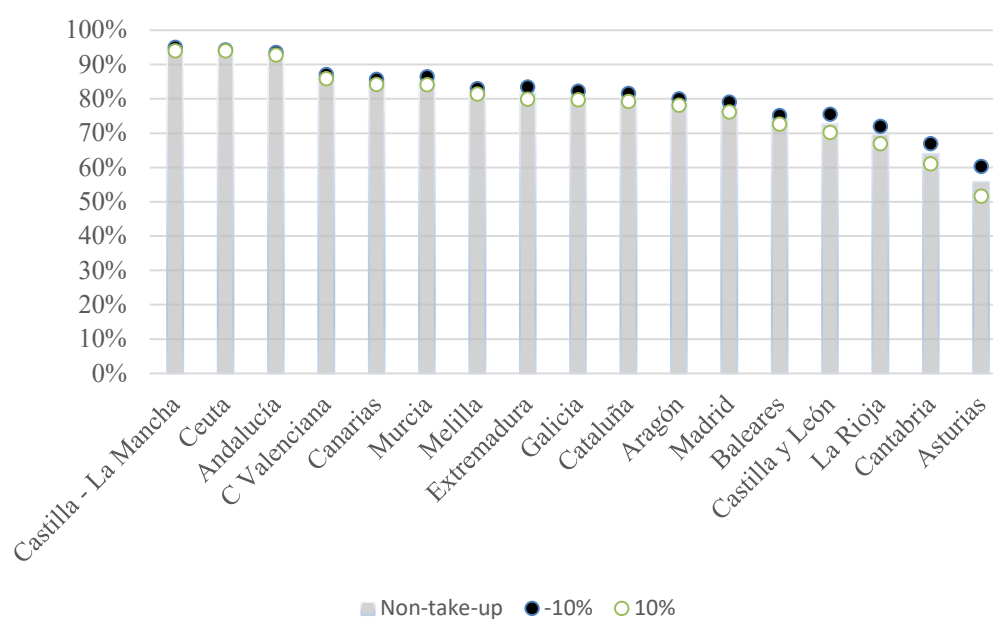
En media, el non-take-up se sitúa muy cercano al 80%, con diferencias importantes entre CCAA y a un nivel muy superior a los países de nuestro entorno, donde se estima alrededor del 50% (Fuchs et al., 2020).

Destaca el caso de Asturias pues es la que presenta el nivel más bajo de non-take-up. Aun así, más de la mitad de la población elegible no recibe la prestación. En el otro extremo, Andalucía, Castilla-La Mancha y Ceuta se encuentran con porcentajes de non-take-up superiores al 93%. En estos territorios la prestación alcanza a muy pocos beneficiarios, a pesar de ser territorios con niveles de pobreza por encima de la media nacional.

Al igual que en otros estudios (Frick & Groh-Samberg, 2007; Fuchs et al., 2020), realizamos un análisis de robustez para las estimaciones de non-take-up. Es necesario llevar a cabo este, pues que el cálculo de la elegibilidad mediante el método de simulación es excesivamente categórico; el resultado muestra únicamente si eres elegible o no eres elegible. Además, existe evidencia que muestra la existencia de un non-take-up friccional, entendido como la no solicitud voluntaria de la prestación por encontrarse con un nivel de renta cercano al umbral de la prestación. Debido a ello, el incentivo monetario para la solicitud es mínimo (AIReF, 2023; Goedemé & Janssens, 2020). Tras los controles de robustez, podemos eliminar a aquellos que recibirían una cuantía muy pequeña de la prestación, y por ende no están dispuestos a solicitarla.

Por ello, siguiendo a (Fuchs et al., 2020), en este trabajo se incrementan y disminuyen los ingresos y el patrimonio computables de cada hogar en un 10%, lo que reduce o aumenta los hogares elegibles para recibir la prestación, es decir, el denominador de la división para el cálculo del non-take-up. De esta manera se puede ofrecer un intervalo de confianza del non-take-up, resultado que se considera más robusto.

Figura 3- 2: Non-take-up en los programas de RMI (2019)



Fuente: Elaboración propia.

En aquellos territorios donde el non-take-up es muy elevado (cercano al 100%), el hecho de incrementar o disminuir el denominador no influye prácticamente sobre el resultado final, pues porcentualmente el resultado será cercano a uno. El efecto sería más visible con un incremento del numerador (hogares beneficiarios).

A pesar de estos resultados, tan variables entre CCAA, no es correctamente interpretable una comparativa directa entre territorios, pues normativamente existen importantes diferencias entre prestaciones (respecto a la cuantía y adecuación, edad, requisitos de convivencia o residencia), por lo que el non-take-up de cada prestación ha de ser analizado de manera individual.

Para ofrecer robustez a la estimación del non-take-up, se comparan los hogares que estimamos elegibles con el total de hogares en situación de pobreza en cada CCAA, teniendo en cuenta el umbral de renta regional de cada territorio. La Tabla 3- 4 presenta un nuevo concepto a tener en cuenta en las investigaciones sobre las RMI: la capacidad protectora de la prestación, es decir, a qué porcentaje de hogares en situación de pobreza podría llegar a cubrir una política pública si llegase a todos aquellos que tienen derecho a recibirla (100% de take-up).

Tabla 3- 4: Pobreza y capacidad protectora de las RMI en España (2019)

CCAA	% hogares riesgo de pobreza ¹	Nº hogares riesgo de pobreza	% hogares pobres con derecho a RMI	% hogares pobres recibiendo una RMI ¹
Andalucía	18,3%	591.071	52,4%	3,7%
Aragón	20,8%	112.257	39,8%	8,3%
Asturias	24,1%	109.534	45,2%	20,0%
Baleares	18,1%	82.608	48,8%	12,6%
Canarias	18,8%	159.536	41,7%	6,2%
Cantabria	20,1%	48.581	40,2%	14,5%
Castilla y León	14,5%	147.740	32,3%	8,8%
Castilla-La Mancha	21,0%	164.766	45,7%	2,5%
Cataluña	19,5%	588.958	27,7%	5,4%
C. Valenciana	20,9%	419.400	42,8%	5,7%
Extremadura	14,9%	64.129	68,3%	12,4%
Galicia	20,0%	217.940	32,5%	6,2%
Madrid	21,9%	572.159	22,3%	5,0%
Murcia	16,0%	87.008	49,7%	7,3%
La Rioja	17,8%	23.122	43,6%	13,2%
Ceuta	28,6%	7.807	39,2%	2,2%
Melilla	37,0%	9.768	29,2%	5,2%

¹Se toma en cuenta el umbral de pobreza regional

Fuente: Elaboración propia.

Encontramos diferencias muy importantes respecto a la capacidad protectora de cada RMI. El porcentaje de hogares en situación de pobreza con derecho a recibir una RMI varía desde casi el 70% de la población en riesgo de pobreza en Extremadura, frente al 22% de Madrid o el 28% de Cataluña. Estas diferencias se deben, entre otros factores, a la adecuación de la prestación, donde Extremadura cubre el 83% del gap de pobreza de su umbral regional. En el caso de Madrid, la reducida cuantía (400€ para una persona), muy por debajo de su umbral regional de renta, es el principal factor explicativo de la baja capacidad protectora de su prestación. Sin embargo, en Cataluña, la adecuación de la prestación se encuentra en el 70% para una persona, pero el límite de patrimonio para la unidad de convivencia es únicamente la cuantía anual máxima de la prestación, lo que expulsa a muchos posibles hogares en situación de pobreza.

Para el caso de la Comunidad Valenciana, que es aquella con una adecuación más elevada, la baja capacidad protectora, situada en un 42%, se explica debido a los límites de edad, que únicamente permiten a las personas entre 25 y 65 años solicitar la prestación y al requerimiento de 24 meses de antigüedad de la unidad de convivencia previo a la solicitud de la RMI.

Es necesario remarcar la baja capacidad protectora, pues en general, únicamente entre el 40% y el 50% de los hogares en situación de pobreza podrían beneficiarse de la RMI de su territorio.

En la última columna, se ofrece el resultado *tradicional* de cobertura, el cual sería el porcentaje de hogares recibiendo una RMI frente al total de hogares en situación de pobreza. Este resultado, como era de esperar, difiere del porcentaje de non-take-up, y es menos útil para analizar el funcionamiento de la prestación. Sin embargo, en aquellas CCAA y Ciudades Autónomas donde la cobertura es mayor, el non-take-up es menor, aunque no se trate de una relación lineal.

3.7. Non-take-up en el Ingreso Mínimo Vital

El IMV¹⁹ nació con diversos objetivos. En primer lugar, busca racionalizar y homogenizar el sistema de RMI, creando una prestación-suelo en todo el territorio nacional, que pueda ser complementada por las CCAA. En segundo lugar, tiene voluntad de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión en personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social²⁰. En tercer lugar, se hace referencia expresa a la falta de apoyo institucional que están recibiendo las personas en situación de necesidad. En este sentido, el IMV no ha alcanzado todavía alguno de sus objetivos principales.

Primeramente, la cuantía del IMV no es suficiente para evitar situaciones de pobreza en los beneficiarios. La adecuación del IMV era apenas del 58% en el año 2020. A pesar del incremento importante en términos porcentuales que ha experimentado el IMV en el año 2023, alcanzando los 535,37€ para una persona o 734,99€ para una familia monoparental con un menor. La adecuación continúa siendo inferior aún al 68% para un hogar unipersonal o monoparental.

Seguidamente, el IMV no ha logrado eliminar el problema de non-take-up en las RMI. La AIReF (2023), cuantifica en 808.000 los posibles hogares beneficiarios del IMV (excluyendo País Vasco y Navarra), de los que únicamente 283.811 se encuentran recibiendo la prestación. Aplicando la misma ecuación que para el sistema de RMI, el porcentaje de non-take-up en el IMV es del 64,8%. Sin embargo, la AIReF cifra el non-take-up en un 58%. Consideramos que la diferencia entre estos dos porcentajes se debe a aquellos expedientes que en el momento de la evaluación se encontraban en un proceso de resolución, por lo que, en caso de resolución positiva, son hogares que han solicitado el IMV, pero aún no lo están recibiendo. Este intervalo se denomina non-take-up temporal (Bruckmeier et al., 2012).

Finalmente, a pesar de que no se han cumplido todos los objetivos para los que ha sido implementado, el IMV ha supuesto una mejora sustancial para el conjunto del sistema de RMI. En la Tabla 3- 2, comparando con el sistema de RMI en el año 2019, la adecuación se ha incrementado un 8% para hogares unipersonales y 10% en familias monoparentales y el non-

¹⁹ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

²⁰ Artículo 1 y 2 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital

take-up ha disminuido un 15%. el IMV presenta incrementos más importantes en la cuantía a medida que aumenta la unidad de convivencia respecto al sistema regional previo.

Esta disminución de non-take-up se debe a que, comparando el último informe de RMI del Ministerio (2021), el total de titulares del IMV es un 30% superior al del conjunto de rentas mínimas autonómicas (excluyendo País Vasco y Navarra). Este incremento de titulares ha sido más importante en aquellas regiones donde la situación de partida era peor.

No es posible saber cuántas personas reciben el IMV en cada CCAA. Únicamente existe información de altas acumuladas en la prestación, pero teniendo en cuenta los datos disponibles, por ejemplo, en Andalucía, hasta diciembre de 2022 se habían aprobado 166.875 expedientes, cifra muy superior a los 33.721 titulares de la Renta Mínima de Inserción Social (2020). En Castilla-La Mancha, son 20.536 los expedientes de IMV, frente a 2.752 titulares del Ingreso Mínimo de Solidaridad. O Ceuta, donde existían únicamente 94 beneficiarios de su RMI, pero hay 2.455 altas acumuladas en el IMV.

Por ello, tras un desarrollo descentralizado y regional de las RMI, y al hilo de las recomendaciones europeas (Comisión Europea, 2013 y 2016). El IMV se ha implementado como una prestación de ingresos mínimos común en toda España.

La información del Panel de Hogares del año 2021, recientemente publicada, permitirá aplicar esta misma metodología al IMV, para calcular la población elegible y analizar los determinantes del non-take-up. Por lo tanto, es una línea de investigación para el futuro.

3.8. Conclusiones

Esta investigación ofrece la primera estimación de non-take-up para el sistema de Rentas Mínimas de Inserción, y ofrece un resultado ciertamente sorprendente respecto a los niveles que se suelen manejar. Esta estimación sitúa el non-take-up entre el 55 y el 94% en el año 2019, dependiendo de la CCAA analizada. Estos porcentajes son muy superiores a los países de nuestro entorno, donde en media, se sitúa en el 50%. Únicamente el Salario Social Básico de Asturias, con un 55% de non-take-up, se aproxima a los niveles europeos.

Asimismo, se defiende la necesidad de usar el non-take-up al realizar análisis de políticas públicas, frente a la idea tradicional de cobertura que ha sido utilizada en España. Defendemos el uso del non-take-up, debido a que se aproxima de manera más veraz a la eficacia de una prestación y no está sujeto a la discrecionalidad del investigador. Dado que únicamente tiene en cuenta a los hogares elegibles para recibir la política.

Para el análisis y estimación de non-take-up, consideramos el Panel de Hogares, una fuente de datos más completa que la ECV, al presentar ventajas en la cuantificación e identificación de la renta y patrimonio de los hogares, además de tener un tamaño muestral muy superior y registros longitudinales, lo que permite seguir en el tiempo cada uno de los hogares. Con el Panel de Hogares es posible simular de manera más precisa las reglas de elegibilidad de las prestaciones de ingresos mínimos.

El sistema de RMI presentó problemas desde su impulso por parte de los gobiernos autonómicos, pues el desarrollo regional ha creado un mosaico de sistemas de prestaciones con resultados completamente heterogéneos, en el que conviven RMI de última generación, similares a la de otros países europeos, frente a prestaciones mucho más básicas. En última instancia, el sistema de RMI pone de manifiesto una vez más el problema de desigualdad interterritorial en España.

Además, las RMI no han sido diseñadas para evitar situaciones de pobreza en la población beneficiaria. Las RMI presentan una falta de adecuación muy pronunciada en algunos territorios. Únicamente la Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha o Cataluña presentan porcentajes de adecuación por encima del 70% del umbral de pobreza regional. Gran parte de las prestaciones están ligadas al IPREM, cuya cuantía máxima no es capaz de evitar situaciones de pobreza, pero sí de pobreza severa.

No obstante, una cuantía elevada en una prestación no garantiza resultados positivos en términos de non-take-up. En el Capítulo 2 se muestra que es necesario una combinación de elementos en la norma de la prestación para mejorar la cobertura y el take-up de una política. El caso más destacado es Castilla-La Mancha, que presenta una adecuación del 77% sobre su umbral de pobreza, pero debido a otros factores, donde destacan una limitada duración de la prestación, un proceso administrativo complejo o limitada dotación presupuestaria, el non-take-up se encuentra en el 94%.

Ligado a una baja adecuación de las cuantías, las RMI presentan además reglas de elegibilidad no monetarias excesivamente estrictas en términos de residencia, antigüedad de la unidad de convivencia o incompatibilidades con el mercado laboral u otras prestaciones. Estas condiciones expulsan de la elegibilidad teórica a más del 50% de la población en riesgo de pobreza en las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Destacan el caso de Madrid, donde debido a una cuantía básica de 400€, apenas el 22% de la población en riesgo de pobreza puede ser elegible para recibir la prestación. En Cataluña ocurre algo similar, pero debido a un límite de patrimonio igual a la cuantía anual máxima, se impide que más de 70% de la población en riesgo de pobreza pueda llegar a optar a la prestación.

El sistema de RMI en España ha sufrido una transformación fundamental en el año 2020. Con la implementación del IMV se crea una renta mínima a nivel nacional, que puede ser complementada por los gobiernos autonómicos. Con el IMV se espera la racionalización de las prestaciones y la reducción de la inequidad interterritorial generada. Además, presta especial relevancia a la falta de protección que sufren aquellos hogares en riesgo de pobreza y/o exclusión social. De hecho, la existencia de la IMV debería ser un acicate para que los gobiernos autonómicos redefinan la estrategia y objetivos de sus RMI. El IMV ha liberado recursos que cada autonomía puede dedicar a complementar sus cuantías, o a resolver problemas de otros colectivos, como el caso de los trabajadores en situación de pobreza, los pensionistas o las familias con hijos.

Los objetivos del IMV han sido muy ambiciosos desde su implantación, aunque ha sufrido distintas modificaciones con relación a la cuantía de la prestación, proceso de solicitud,

ampliación del criterio de edad o flexibilización en los requisitos de acceso; para así alcanzar a los 808.000 hogares que la AIREF considera elegibles. A pesar de ello, los objetivos del IMV están lejos de cumplirse, debido a que no ha conseguido eliminar de manera satisfactoria el problema de non-take-up existente. En el año 2022 se encuentra, según la propia AIREF, en un 58% (AIREF, 2023).

Debido a estos factores, creemos necesario rediseñar las prestaciones de ingresos mínimos, atendiendo a las nuevas situaciones de pobreza, donde destaca la pobreza laboral o en la población jubilada. Para ello es necesario eliminar el requisito de edad máxima y poner el foco en la falta de rentas y la activación laboral de los beneficiarios. Además, debería llevarse a cabo una simplificación administrativa en la solicitud, que tendría efectos positivos en el take-up de la política (Janssens & van Mechelen, 2022).

Respecto a la reinserción sociolaboral de los titulares y beneficiarios, a lo largo del año 2022 el Ministerio de Inclusión, Seguridad y Social y Migraciones ha financiado 18 proyectos piloto para el diseño e implementación de itinerarios de inclusión social a perceptores del IMV y otras rentas mínimas, que buscan mejorar la inclusión social de los hogares beneficiarios. Consideramos además fundamental permitir la complementariedad en la percepción del IMV y la actividad laboral como único mecanismo para eliminar la trampa de la pobreza que existe tradicionalmente en las prestaciones de ingresos mínimos.

Para eliminar, o al menos paliar, la falta de adecuación de estas políticas es necesario ligar la prestación al salario mínimo interprofesional (SMI). De esta manera se podrían evitar situaciones de pobreza extrema en los beneficiarios. Distintos informes, donde destacan el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2023, la *European Anti Poverty Network* (EAPN) o la Comisión Europea, recomiendan la indexación de las RMI al SMI.

Debido al elevado non-take-up y a la baja adecuación de las políticas de ingresos mínimos, los efectos en la reducción de pobreza y desigualdad en España de las RMI son limitados. La implementación del IMV supone un avance muy importante en España, pero sobre el que es necesario continuar evolucionando. El IMV se encuentra en un proceso de homogenización del sistema de RMI, y son aquellos territorios que tenían una prestación menos desarrollada los que más se benefician. A pesar de los efectos positivo de esta nueva prestación, el IMV no acaba aún con los problemas de adecuación, cobertura y non-take-up existentes.

Chapter 4: Non-take-up of in-work benefits: benefit erosion, indexing and auto-enrolment²¹

²¹ This chapter is under review in a journal

ABSTRACT

Workfare schemes were introduced to promote work as the main path out of poverty, but with the result that in-work poverty emerged as a new risk. Ireland's Working Family Payment aims to mitigate in-work poverty of families.

Based on EU-SILC (2014-2019) we estimate a non-take-up rate between 63-76%, which poses a major obstacle for effective poverty prevention. Moreover, we stress that non-take-up of in-work benefits differs to minimum income schemes. We provide new evidence on how labour market characteristics play an important role in explaining non-take-up, especially self-employment and the interaction with unemployment benefits.

Benefit erosion is a key factor in declining eligibility, which should be addressed by indexing. Furthermore, we propose policy reforms around automatic enrolment or tax credits to mitigate non-take-up and alleviate in-work poverty.

Keywords: non-take-up, administrative design, in-work benefits, in-work poverty, labour market characteristics, Working Family Payment

RESUMEN

La promoción del empleo ha sido la principal estrategia para prevenir la pobreza. Sin embargo, en los últimos años, la pobreza laboral ha surgido como un nuevo desafío. En Irlanda, el *Working Family Payment* (WFP) es una prestación social que busca mitigar la pobreza en las familias trabajadoras.

Con datos de EU-SILC (2014-2019), se estima un non-take-up de entre 63-76% en esta prestación, lo que limita posibles efectos en la reducción de la pobreza. Asimismo, a la hora de explicar los determinantes del non-take-up en una prestación de complemento salarial, debe tenerse en cuenta que son distintos respecto a una renta mínima de inserción. En particular, las características ligadas al mercado laboral son el principal determinante de non-take-up, especialmente en lo referido a los trabajadores autónomos y a la interacción del WFP con prestaciones por desempleo.

Por último, la erosión de las prestaciones es un factor fundamental para explicar la caída en el número de hogares elegibles para recibir la prestación. Este hecho puede solucionarse con la indexación del WFP a un índice de referencia. Por último, se proponen reformas, donde destacan automatizar la recepción de la prestación o el cambio hacia un sistema *tax credit*, que pueden ayudar a mitigar situaciones de pobreza laboral.

Palabras clave: non-take-up, diseño administrativo, prestaciones laborales, pobreza laboral, características del mercado laboral, Working Family Payment.

4.1. Introduction

Ireland pioneered in-work benefits before these became more common across the EU. Introduced in 1984 the then called Family Income Supplement was implemented to mitigate the risk of in-work poverty and child poverty. In a political drive to promote the key aims of the scheme it was renamed to Working Family Payment (WFP) in 2018. While in-work benefit schemes in the rest of Europe would also include households without children, the Irish scheme is specifically targeted at working households with children. Since the inception of the scheme low take-up had been a known issue (Callan et al., 1995; Savage et al., 2015) but the labour market and social structure has changed significantly since these studies were published. Therefore, and thanks to new data being available, it is more than timely to reassess the take-up of the WFP.

With the liberalisation of labour markets in the 1990s and 2000s, many European welfare states have introduced in-work benefits with the aim to mitigate poverty. While the main aim of these reforms was to increase employment; low pay, temporary jobs and decreasing labour market regulations can contribute to in-work poverty. Moreover, one major risk factor for in-work poverty are children in the household (Eurofound, 2017; Lohmann & Marx, 2018).

Policy-makers have aimed to address in-work poverty through a combination of direct (e.g. in-work benefits, tax credits, minimum wage) and indirect measures (e.g. affordable childcare). Nevertheless, means-tested in-work benefits are known to be affected by non-take-up. For instance, several studies indicate non-take-up for means-tested social assistance schemes is higher than 50% within Europe (Fuchs et al., 2020). If a person or household is eligible to receive an in-work benefit, but finally does not claim their social right, it undermines the effectiveness of the scheme. The problem of non-take-up is further extrapolated if certain strata in society are more prone to non-take-up than others and deteriorates their social inclusion.

Non-take-up is a multidimensional phenomenon and is affected by client, administrative, policy design and broader social and legal contexts (van Oorschot, 1996; Janssens & van Mechelen, 2022). So far, the literature has focussed on non-take-up of general social assistance schemes, with less attention on non-take-up rates and determinants of in-work benefits. In this article, we contribute to this non-take-up literature with one of the first in-depth analysis of a wage supplement. We focus on the individual and policy design characteristics as well as their labour market attachment. As the Irish WFP differs from traditional non-take-up studies on minimum income schemes and non-contributory benefits, we pay more attention to the policy differences between minimum income and in-work benefit schemes. Hence, labour market characteristics as a core eligibility feature of in-work benefits such as occupational class and intensity of employment are a particular focus of our empirical analysis.

The remainder of this article is organised as follows. First we review the relevant literature about non-take-up and in section three we contextualise in-work benefits in Ireland. In section four we present the methods, followed by results. The final section draws policy

recommendations and wider conclusions for the relationship of in-work benefits, non-take-up and policy design.

4.2. Drivers of non-take-up in the literature

Non-take-up of public social protection schemes is an increasingly recognised problem for welfare states. For instance, means-tested social assistance benefits in Europe report non-take-up rates between 40% and 70% (Eurofound, 2015; Fuchs et al., 2020). These estimates vary by the type of benefit, the data and the methodology used, which is further complicated by data constraints (Goedemé & Janssens, 2020).

Understanding the drivers of non-take-up is relevant as it affects both, the effectiveness (i.e. poverty reduction in this case) and efficiency (in terms of cost-benefit) of welfare schemes and creates inequalities between eligible populations (Hernanz et al., 2004). In addition, despite the fact that governments generally focus more on the overpayment of benefits to reduce public expenditure (Matsaganis et al., 2010), the short-term budgetary savings of non-take-up may create significant long-term costs. For instance, prolonged child poverty may impact a child's health, employability and criminality in the long-term with much higher costs for society (Dubois & Ludwinek, 2014).

The literature differentiates between two main non-take-up types (van Oorschot, 1996): Primary non-take-up refers to an eligible individual or household who is not claiming the benefit. Secondary non-take-up describes a person or household who starts the application procedure, and despite being eligible, finally does not receive it. This is also referred to as administrative error. In our empirical analysis, we will focus on primary non-take-up.

Four main drivers of non-take-up are identified in the literature: client, administration, policy design (van Oorschot, 1996) – and more recently – the broader social and legal context (Janssens & van Mechelen, 2022). Each of these drivers have been investigated extensively (Bargain et al., 2012a; Bruckmeier & Wiemers, 2012; Hernanz et al., 2004). In the most general understanding the take-up of benefits is the result of a trade-off between the costs (e.g. information costs, administrative burden, social stigma) and benefits (amount and duration). Therefore, eligible households will only submit an application if the anticipated benefits outweigh the perceived costs (Kerr, 1982; Matsaganis et al., 2010).

Client

At the client level, several drivers have been identified. First, a large body of evidence suggests that insufficient benefit generosity increases non-take-up (Hernanz et al., 2004). Estimations for various policy contexts suggest that a 10% increase of the benefit level reduces non-take-up by 0.5-2% (Bargain et al., 2012a; Riphahn, 2001). However, in terms of benefit duration, the evidence is less clear and seems to depend more on the degree of future dependency of claimants (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Higher probabilities of claiming a benefit are observed among jobseekers, families with children and pensioners (Hernanz et al., 2004).

The costs associated with claiming could be grouped by information costs and process costs, both of them contributing to higher non-take-up. Information costs are the predicted, observed, and experienced costs that a person must spend to understand the application rules of a benefit, and process costs are the costs of making the application (Janssens & van Mechelen, 2022). For instance, the ease of available information, the lesser documentation required and proximity of welfare offices, reduce non-take-up (Janssens et al., 2021; Chapter 2). Lack of knowledge contributes to non-take-up, and is greater among immigrants and those with a higher degree of social exclusion (Aizer & Currie, 2004).

Like information costs, behavioural economics points out the importance of cognitive biases and behavioural barriers that affect take-up decisions, such as incomplete information and status quo bias (Baumberg, 2016; Thaler & Sunstein, 2008).

Social and physiological costs, in particular the stigma associated with means-tested benefits contribute to non-take-up. For example, the more unconditional and universal the scheme is, the lower the stigma associated with it. Evidence from the UK suggests that in-work tax credits have the lowest stigma out of five means-tested schemes (Baumberg, 2016), but we know little about stigma of other in-work schemes. Moreover, metropolitan areas guarantee a higher level of anonymity to avoid stigma and, hence, report higher take-up (Riphahn, 2001). Social networks might reduce administrative and information costs of an application (Bouckaert & Schokkaert, 2011), but the roll of non-take-up behaviour is uncertain. For example, individuals who mainly interact with people in employment find it more difficult to obtain information about social provision (Bertrand et al., 2000). Trigger events are defined as sudden disruptive circumstances that may can lead people to claim benefits (van Oorschot, 1991) Such events (e.g. health problems, loss of job, death in the household) change the cost-benefit balance and increase the likelihood to submit a claim.

Administration

The literature has highlighted multiple administrative barriers for take-up (Peeters, 2020), but with our empirical data this dimension can be less explored directly.

Improving government information on eligibility conditions and application procedures, as well as targeted information such as large-scale mailing campaigns, sending social service workers to the homes of potential claimants, and avoiding stigmatizing communication play an important role in increasing the take-up of a social benefit scheme (Finn & Goodship, 2014; van Gestel et al., 2022). Effective collaboration between agencies offering similar social programs is also an important factor in reducing non-take-up (Raeymaeckers & Dierckx, 2012; Chapter 2). While online applications reduce the transaction costs for most people, these are less effective for groups such as older people or households in extreme poverty (Kopczuk & Pop-Eleches, 2007).

Furthermore, the availability of linked administrative records and the quality of data play an important role in the possibility for reaching out to potential beneficiaries and developing automatic enrolment schemes (Janssens & van Mechelen, 2022).

Policy design

While eligibility conditions are ultimately a political decision, such design choices not only limit the eligible population but also indirectly affect take-up through the interplay of political communication, administrative priorities (Chapter 2) and client relationships (Janssens & van Mechelen, 2022).

The higher the degree of targeting, the higher the non-take-up (van Oorschot, 2002). Targeted programmes are associated with more stigma (Bruckmeier & Wiemers, 2012) and increases the information costs for claimants. For instance, complex targeting criteria to assess claimants' means increase the time and effort required to understand the benefit. In addition, longer waiting periods increase non-take-up (Authors, Chapter 2) and cash transfers benefits generate higher take-up rates than in-kind benefits (Schanzenbac, 2009). Finally, while discretion offers flexibility and more personal targeting for administrators, it increases the probability of administrative errors (type II non-take-up) and claimants' uncertainty (Authors, Chapter 1; Peeters, 2020).

Social and legal context

The client, administrative and policy design levels are influenced by the broader social and institutional context (Eurofound, 2015; Janssens & van Mechelen, 2022). For instance, Reijnders et al. (2018) demonstrate that social conventions about when it is acceptable to ask for help are a barrier to people seeking social support. Another example are how public perceptions of deservingness influence the policy design.

The majority of non-take-up studies focus on social assistance schemes, with a clear lack of in-work benefits. As a result, the literature has highlighted key client characteristics, but has not paid attention to labour market drivers. With our empirical analysis we will make novel contributions to this literature, while focussing on the client and policy design drivers. Due to the case study design we cannot control for the social context and the data contains less variables to test for administrative barriers.

4.3. In-work poverty and the Working Family Payment in Ireland

Ireland's economy, labour market and welfare state have some peculiar features in the context of the international literature that are relevant to gain a deeper understanding of the take-up of a wage supplement scheme like the Working Family Payment.

When the old Family Income Supplement was introduced in 1984, Ireland had one of the lowest GDPs per capita in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the economy was in recession and unemployment was soaring (O'Hagan & O'Toole, 2017). Since then, Ireland became one of the richest countries in the OECD per capita. Still, the labour market is characterised by low wage labour, low female labour force participation, medium employment levels and the highest gross income inequality within the European Union.

In this context, minimum wage legislation and wage supplements remain essential policies to mitigate in-work poverty risks. In addition, the liberal welfare system contributes to poverty traps (NESC, 2020). Although the income tax system is highly progressive and contributes largely to relative low net income poverty rates (Roantree et al., 2021), the reliance on means-tested and flat rate benefits contributes to stigmatisation of benefit claimants. Ireland has a relative high rate of joblessness among households with children and the strong means-testing is a key contributing factor (Härkönen, 2011). Due to the means-tested system not only benefits taper off quickly, also access to services such as childcare and primary medical care is affected, which creates disincentives to work (Regan et al., 2018) and stigma (Keane et al., 2021). Irish family policies used to favour strongly the male breadwinner model (Fahey & Nixon, 2014), but recent policy advances in childcare provision, leave entitlements (Köppe, 2023) and activation measures for lone parents have increased work incentives for families and weakened the male-breadwinner model.

During the observation years 2014-2019, Ireland experienced a period of recovery from a deep economic financial crisis (Roche et al., 2017), with high economic growth rates and rising employment opportunities. Most of the austerity-imposed cuts were reinstated to pre-crisis levels, employees experience real income growth and activation measures brought almost full employment (Köppe & MacCarthaigh, 2019).

4.3.1. Working Family Payment

Despite these labour market inequalities and disadvantages in-work poverty in Ireland has been significantly below the EU average (Nolan, 2008). For households with dependent children, i.e. those eligible to the WFP, the in-work poverty rate has been at 8.5% in 2008, but has since declined to 5% of the employed population (author's analysis of Eurostat, 2022). This represents about 13% of all people in poverty (Cantillon et al., 2013; Daly, 2019). Research that considers the policy drivers to reduce in-work poverty has shown that the relative generous minimum wage and the Irish social protection system as a whole contribute significantly to a reduction of in-work poverty and identified Ireland as a successful outlier in this regard (Cantillon et al., 2013). However, Cantillon et al. (2013) cannot single out the WFP in their analysis of means-tested transfer schemes.

Although multiple and complex policy schemes aim to alleviate in-work poverty, the WFP is the key wage supplement scheme to top-up earnings for low-income households with children. Furthermore, in comparative studies, the WFP is used to model take-up and poverty reduction effects of in-work benefits in Ireland (Lohmann & Marx, 2018).

The eligibility criteria are as follows (Citizens Information, 2023), which did not change during the observation period:

1. Work 38 or more hours per fortnight. These can be combined with working hours of the spouse, civil partner or cohabitant. Self-employed work and job creation schemes (e.g. Community Employment, JobBridge) are not considered in computing the 38 hours per fortnight.
2. At least one co-resident child. The children must be under 18 (or between 18 and 22 if they are in full-time day education)
3. The household falls below the income threshold by number of children (see Table 4- 1).
4. The job is likely to last at least 3 months.

The benefit covers the 60% of the gap between the average weekly family income and the WFP income limit for this family size. It is a tax-free benefit.

Table 4- 1: WFP income limits for period analysed (€ per week)

Children in household	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	506	506	511	511	521	521	531
2	602	602	612	612	622	622	632
3	703	703	713	713	723	723	733
4	824	824	834	834	834	834	834
5	950	950	960	960	960	960	960
6	1066	1066	1076	1076	1076	1076	1076
7	1202	1202	1212	1212	1212	1212	1212
8 or more	1298	1298	1308	1308	1308	1308	1308

Note: own elaboration following WFP citizen information.

The first main feature of the scheme is the work requirement of 19 hours per week. This equals part-time work for a single parent household, while couple households can combine either two casual jobs or one part-time employment, mostly associated with the male breadwinner model. The second key criterion is exclusion of households without children or adult children in the households. Finally, the exclusion of self-employed work is a design feature we investigate further in the empirical analysis.

The low take-up of WFP has been noted early on in the literature. Callan et al. (1995) estimated 25% take-up among the eligible population in 1987 based on a precursor survey to EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Subsequent studies estimated a wider range but never higher than a third of the eligible population would claim WFP (33% in 2010, Savage et al., 2015; 17% in 2001, Bargain & Doorley, 2011). Most recent simulations show that estimates vary between 13 and 53 percent, depending on the data source used, while claiming that the higher estimate is the more accurate (Doorley & Kakoulidou, 2023). Administrative data suggests an increase of total claimants between 2004-2014, although the number of children benefiting decreased (DEASP, 2018; Millar et al., 2018). Yet, none of this aggregate analysis controls for population increases nor eligibility, nor does the Department of Social Protection publishes any official take-up rate (DEASP, 2018).

Besides these discrepancies and inaccuracies in measuring overall take-up, there is a clear lack of quantitative studies on the drivers on non-take-up. Yet, qualitative studies highlight the inflexibility and bureaucratic burden associated with WFP. The strict two-week assessment for the benefit inadequately accounts for seasonal work and precarious gig economy, excluding certain employees from eligibility. Moreover, the multiple forms and employer signatures increase the hurdle for applications (Millar et al., 2018; Pembroke, (2018). Further descriptive studies also show a higher share of single parents among claimants (Gray & Rooney, 2018), but cannot control for other socio-demographic characteristics.

Others have studied welfare outcomes of the WFP such as poverty reduction and employment incentives (Bargain & Doorley, 2011; DEASP, 2018; Doorley et al., 2022). Relevant for non-take-up is that WFP has a positive effect on income adequacy and a lower stigma than other means-tested benefits (Millar et al., 2018). Bargain & Doorley (2011) report lower working hours for men and low work intensity for partnered women. In a similar vein, the means-tested unemployment benefit (JSA – Jobseekers Allowance) is more generous than the WFP on minimum wage and part-time work, because JSA claimants can work three days a week without a benefit reduction (DEASP, 2018). This means JSA claimants who comply with the 3-day-rule are better off than WFP claimants who spread the same working hours across the week. In contrast to these earlier studies, we can control for the policy interaction of WFP and JSA with the available data (see Data and Methods’ section).

Finally, policy studies simulate different reform options (Doorley et al., 2022). The exclusion of self-employed has been problematized (Gray & Rooney, 2018). Moreover, in their conclusion Keane et al. (2021) argue that a refundable tax credit would eliminate non-take-up.

In brief, non-take-up of WFP is a known issue, but more recent studies that take advantage of the much more accurate EU-SILC data since 2014 are missing. Moreover, none of the studies has explored the drivers of non-take-up quantitatively, especially with a focus on client and policy design drivers. Simulation studies have pointed to certain policy solutions to address poverty reduction (e.g. increasing thresholds), but none had an empirical focus on non-take-up.

More broadly, the Irish WFP highlights specific policy characteristics of in-work benefits (households with children). Therefore, this study contributes to the wider literature on take-up of means-tested benefits, with a specific focus on in-work benefits in a liberal labour market regime.

4.4. Data and methods

For the analysis we use the cross-sectional data of the EU-SILC for Ireland from 2014 to 2019. Prior to 2014 the WFP was aggregated in the survey item with other ‘Family/Children related allowances’ and we can only identify WFP claimants correctly since then through the *HY05IG* variable, which is provided by the Irish government through administrative data. Moreover, we exclude the Covid-19 pandemic years as this exceptional period had complex and unique effects on the labour market and take-up of benefits that would limit to identify the policy effects on take-up. EU-SILC provides comparable, cross-sectional and longitudinal multidimensional data on income, poverty, social exclusion and living conditions in the EU, which allows us to simulate benefit take-up and control for a number of socio-demographic drivers of take-up.

4.4.1. Eligibility and non-take-up simulations

Due to the limitations of EUROMOD regarding WFP (see Doorley & Kakoulidou, 2023), we estimate take-up directly with raw EU-SILC data in Stata. Based on the benefit eligibility criteria explained in section 4.3 we assess if households meet the conditions in a four-step process (see appendix for more details).

First, we identify the number of hours worked per fortnight as an employee and aggregate all hours by household. If someone is self-employed these hours are not taken into account. Second, despite the general-purpose surveys could not have all the information that we need to identify the eligible household, we assume that people who are working at the time of responding to the survey have been working for at least three months. Third, we use the information about the number and age of children living in the household. In addition, we can identify whether a child aged over 18 and under 22 years old is in full-time education. In this case, these dependent children qualify for the WFP and are included. Fourth, we can identify all assessable income. We disregard the benefits/allowances that are exempt from the WFP means-test (e.g. child benefit). Although not all exemptions can be uniquely identified, these are overall negligible to get accurate take-up measurements (see appendix Table A4- 2).

After adding up all assessable income, in a second step, we calculate the theoretical amount a household is eligible to. We draw this information from the WFP thresholds. Based on Table 4- 1 we adjust for annual changes and calculate the eligibility threshold for each household by the number of children living in the household.

If the household meets the first three conditions and its adjusted disposable income is less than the theoretical income to which is eligible, it is considered eligible for the WFP. In the model we assign a binary variable for eligibility (0 is not eligible, 1 is eligible). Since we can identify now clearly the eligible population and those claiming WFP, we can use the standard formula to calculate non-take-up:

$$\text{Non-take-up rate} = \frac{\text{Eligible people, but not receiving the benefit}}{\text{Eligible population}}$$

Based on the literature, non-take-up refers to one person that is eligible to receive a social transfer, but finally does not claim it. Divided by the eligible population, the non-take-up rate provides a relative estimate of non-take-up over time.

One of the strengths of our estimates is the fact that this policy does not have a wealth test. Wealth is often one of the most difficult issues to assess and traditional estimates need to simulate different scenarios to perform validity and sensitivity checks (Fuchs et al., 2020).

Furthermore, compared to minimum income benefits, this policy does not include eligibility conditions such as the citizenship of the claimant, the residence status, or the time when the family unit was formed. Therefore, the eligibility determination is much simpler and most likely more accurate than in other studies.

In order to check the robustness of our simulated results, we conducted a sensitivity check, increasing and decreasing assessable income by 5%, which also accounts for the period effects in the EU-SILC. This also means, based on very precise estimation of eligibility criteria, we could achieve an accurate match of 73%. This is in line with other research (Frick & Groh-Samberg, 2007).

Once the eligible population for the WFP has been estimated, we provide simple summary descriptive statistics by subpopulations: beneficiaries, eligible and non-take-up. These are explained as follows (see appendix): ‘Beneficiaries’ are households who are currently receiving the WFP, as stated by variable *HY051G* in the database. ‘Eligible’ includes households who are eligible to receive the WFP, according with our simulations. Finally, ‘Non-take-up’ refers to households who are eligible to receive the WFP, but are not receiving it.

4.4.2. Heckman selection model

For the multivariate model, our dependent variable is non-take-up. There are several statistical methods to analyse these effects of a binary variable (logit/probit). However, non-take-up refers to a highly selective demographic group of the eligible population. Standard logit models cannot control for such a bias and, therefore, we apply the Heckman selection model (Heckman, 1979). These models have been widely used in the economic literature (Ayala & Paniagua, 2019; Fuenmayor et al., 2021; Oliver & Spadaro, 2017) and also in the specific context of analysing drivers of non-take-up (Frick & Groh-Samberg, 2007; Fuchs et al., 2020) to control for the potential selection bias.

While standard logit models would estimate the non-take-up of the entire population, the Heckman selection model can control better for the selection of the eligible population. Heckman selection models are two stage models, which is described in detail in the online appendix. Here we describe the basic model specifications and choices to consider for the interpretation of the findings.

In the first stage, we assess if there is a selection bias, that is, if eligible households have different characteristics compared to the total population. In the model this is determined by the inverse Mill’s ratio. In brief, if the first stage model is statistically significant, it means that we must consider the existence of the selection bias, and it will be taken into account in the second stage.

In a second step, the independent variables from the descriptive findings are introduced in three separate models. Model one identifies the stable socio-demographic characteristics. The second model adds labour market features, which is specifically relevant for an in-work benefit, compared to social assistance schemes without work requirements. Finally, the third model considers the economic situation of the household.

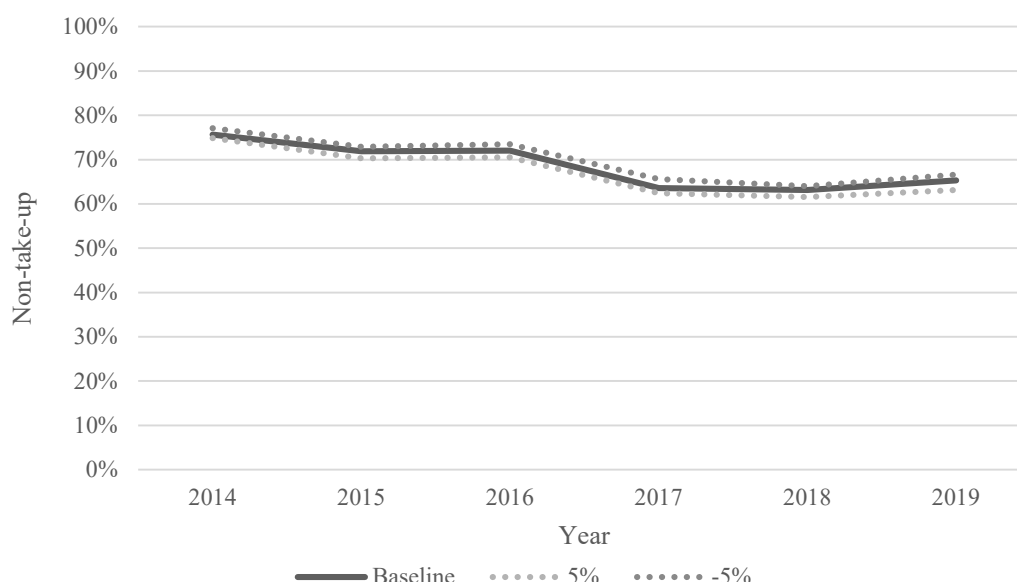
For the interpretation of the findings, we will focus on the second step. All first step models suggest there is bias, which means that there are unobserved differences between the eligible and non-eligible population that we need to control for. In conclusion, a Heckman selection model provides the most accurate estimations of non-take-up drivers. Also, the first step of a Heckman selection model is a logit model and the second step is an ordinary least square estimation.

4.5. Results

4.5.1. Non-take-up over time

First we show the overall descriptive findings of take-up over time. In Figure 4- 1 and Figure 4- 2, we present the non-take-up and eligible households estimations for the WFP in the years 2014-2019. Our analysis clearly indicates that non-take-up is a relevant social problem of the WFP.

Figure 4- 1: Non-take-up rates in the Working Family Payment

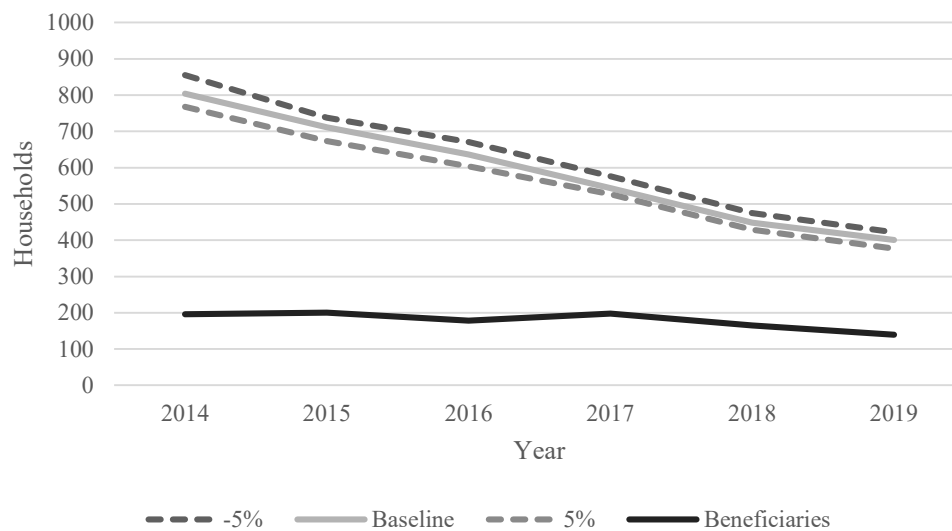


Note: non-take up own estimation EU-SILC.

Non-take-up ranges between 63-76% in the baseline scenario, declines during the period of recovery and is stable at around 65% until 2019. This non-take-up rate might seem very high, but it is in line with previous estimates of a 25-33% take-up rate, which equals 66-75% of the

non-take-up rate. Moreover, compared to other social assistance systems, non-take-up is higher than 50% in Finland, between 50-64% in France or 57-76% in Belgium (Fuchs et al., 2020).

Figure 4- 2: Eligible households and beneficiaries



Note: own estimation, EU-SILC.

Over time, the decrease in the non-take-up rates is not explained by a better targeting of the measure. Year by year the number of eligible households declines in the sample (Figure 4- 2). We argue that this is due to benefit erosion, i.e. tax thresholds or benefits did not increase with prices or wages (Paulus et al., 2020). Since the WFP thresholds are not indexed to wage increases, the unadjusted thresholds meant that a number of households simply became illegible. While the WFP thresholds only increased by 4.9% between 2014-2019, median net incomes rose by 26.6% and average total gross earnings by 11.2% in the same period (own estimates based on Eurostat 2023). In sum, non-take-up declines, but this was driven by benefit erosion of the WFP.

4.5.2. Drivers of non-take-up

We turn now to the cross-sectional drivers of non-take-up. Our models estimate non-take-up drivers for eligible households and include socio-demographic, labour market and economic factors in three stepwise models.

Table 4- 2: Regression output of the Heckman selection model

FIRST STEP			
			Selected: 11.137
			Non selected: 3.236
			Prob > chi2= ,0000
<i>Selection equation: Eligibility</i>	Model 1	Model 2	Model 3
Number of adults (ref. two-adults)			
1 adult	.2824(.0566)***	.2824(.0566)***	.2824(.0566)***
3 or more adults	-.6636(.0607)***	-.6636(.0607)***	-.6636(.0607)***
Marital Status (ref. married)			
Never Married	.2510(.0459)***	.2510(.0459)***	.2510(.0459)***
Separated/Divorced	.1475(.0546)***	.1475(.0546)***	.1475(.0546)***
Widowed	.3014(.0807)***	.3014(.0807)***	.3014(.0807)***
Educational Level (ref. primary)			
Secondary	-.0917(.0600)	-.0917(.0600)	-.0917(.0600)
Post-secondary non-tertiary	-.1365(.0690)**	-.1365(.0690)**	-.1365(.0690)**
Tertiary	-.5650(.0603)***	-.5650(.0603)***	-.5650(.0603)***
House Tenure (i.e., Outright owner)			
Private renting	.5774(.0461)***	.5774(.0461)***	.5774(.0461)***
Social housing	.6810(.0413)***	.6810(.0413)***	.6810(.0413)***
Degree of Urbanisation (ref. densely-populated area)			
Otherwise	.3156(.0321)***	.3156(.0321)***	.3156(.0321)***
Citizenship (ref. Irish)			
EU country	.0706(.0532)	.0706(.0532)	.0706(.0532)
Other country	.0919(.0748)	.0919(.0748)	.0919(.0748)
Working intensity (ref. one employee)			
Employee + Self-employed/Family Worker	-.4505(.0589)***	-.4505(.0589)***	-.4505(.0589)***
Employee + Employee	-.6400(.0467)***	-.6400(.0467)***	-.6400(.0467)***
Is receiving other benefits? (ref. No)	-.1655(.0323)***	-.1655(.0323)***	-.1655(.0323)***
Unemployment benefits (ref. No)	.4597(.0314)***	.4597(.0314)***	.4597(.0314)***
Access to information (ref. internet and computer)			
Otherwise	.1427(.0445)***	.1427(.0445)***	.1427(.0445)***
Constant	-.4714(.0782)***	-.4714(.0782)***	-.4714(.0782)***

SECOND STEP				
Output equation: Non-take-up		Model 1	Model 2	Model 3
Socio-demographic drivers				
Number of adults (ref. two-adults)				
	1 adult	-.1133(.0271)***	-.0383(.0264)	-.0741(.0247)***
	3 or more adults	.1347(.0320)***	.1208(.0526)**	.0476(.0333)+
Marital Status (ref. married)				
	Never Married	-.0448(.0245)+	-.0109(.0286)	-.1894(.0212)
	Separated/Divorced	.0099(.0272)	.0278(.0289)	.0482(.0237)**
	Widowed	.1056(.0409)***	.1220(.0344)***	.0242(.0329)***
Educational Level (ref. primary)				
	Secondary	-.0681(.0264)***	-.0662(.0229)**	-.0814(.0221)***
	Post-secondary non-tertiary	-.0835(.0312)***	-.0681(.0289)**	-.0884(.0266)***
	Tertiary	-.0391(.0340)	-.0629(.0460)**	-.0932(.0236)***
House Tenure (ref. owner-occupied)				
	Private renting	-.0353(.0317)	.0036(.0470)	.0117(.0221)
	Social housing	-.0719(.0320)**	-.0208(.0512)	-.00601(.0811)
Degree of Urbanisation (ref. densely-populated area)				
	Otherwise	-.0133(.0194)	-.0152(.0251)	-.0059(.0153)
Citizenship (ref. Irish)				
	EU country	-.1960(.0249)***	-.1878(.0277)***	-.1668(.0258)***
	Other country	-.0108(.0369)	-.0286(.0344)	-.0306(.0314)
Number of children				
		-.0426(.0065)***	-.0434(.0063)***	-.0530(.0065)***
Labour market drivers				
Working intensity (ref. one employee)				
	Employee + Self-employed/Family Worker		.2084(.0393)***	.2031(.0257)***
	Employee + Employee		.0097(.0455)	.0034(.0214)
Occupation (ref. Managers + Professionals)				
	Technicians and associate professionals		.0612(.0303)**	-.0814(.0285)***
	Clerical support		-.1010(.0283)***	-.1141(.0269)***
	Service and sales		-.0480(.0221)**	-.0721(.0295)**
	Skilled agricultural. Craft, Trades		-.0849(.0270)***	-.0857(.0261)***
	Elementary occupations		.0569(.0260)**	-.0752(.0250)***
Reason for working less than 30 hours (ref. > 30 hrs)				
	Do not want to work more hours		-.2942(.0646)***	-.2418(.0721)***

<i>Wants to work more hours</i>		-.0876(.0340)***	-.0665(.0434)**
<i>Other reasons (education, disability...)</i>		-.3068(.0312)***	-.1023(.0346)**
<i>Housework, Care work (ref. No)</i>		-.1488(.0402)***	-.2579(.0307)***
<i>Economic drivers</i>			
<i>Non-means-tested benefits (ref. No)</i>			-.0419(.0179)**
<i>Unemployment benefits (ref. No)</i>			.1462(.0158)***
<i>Income Gap</i>			-.0042(.0008)***
<i>Income Gap squared</i>			.00006(.00004)***
<i>Access to information (ref. internet and computer)</i>			
<i>Otherwise</i>			.0198(.0164)
<i>Constant</i>	1.1564(.0691)***	1.1009(.1055)***	0.976(.0411)***
<i>Inverse Mills ratio</i>	-.7426(.0112)***	-.8198(.0111)***	-.9491(.0111)***
<i>R²:</i>	0.1025	0.1807	0.2001

+: significance at 90%; **: significance at 95%; ***: significance at 99%

Note: Own elaboration.

Related to *socio-demographic* characteristics, our models challenge several previous findings in the literature:

Contrary to earlier findings, single-parent households have lower probabilities of non-take-up in model 1 and 3, but not in model 2. Since we include for economic needs and receiving other benefits in model 3, it rules out that single parents have a higher benefit gap. They may be more familiar with the welfare system as there are other benefits specifically designed for them. The lone parent payment is a well-known means-tested scheme in the Irish context and advocacy groups like One Family support single parents very well to access their welfare rights. Moreover, once single parents return to work, they can also apply for a transition payment. More than other demographic groups, they are potentially more in contact with welfare officers in the job centres and more familiar with the application procedure, who will direct potential claimants to the WFP application.

Moreover, the higher the number of adults, the higher the likelihood of non-take-up the benefit. There are typically households with one child who is not considered as a dependent child (due to eligibility conditions) or households with an elderly dependent. As stated by other studies (Bruckmeier & Wiemers, 2018), the higher the number of children in household reduces non-take-up.

In addition, other studies only explain the effects on non-take-up by household composition, but our models also include marital status. Interestingly, compared to a married household, widowed households have a significant higher likelihood of non-take-up. This reveals a likely interaction between means-tested and insurance-based benefits. Surviving spouses receive insurance-based pension entitlements (i.e. Widow's/Widower's/Civil Partner's Contributory Pension, Guardian's Payment Contributory) and the application process for these is relatively straightforward. Yet, applying in addition to the more cumbersome WFP is an extra step surviving spouses only seem to take if their need is higher. Moreover, perception of a fair benefit claim could also be a motive. While already receiving the insurance-based benefit, it takes additional knowledge and courage to apply for the means-tested benefit in addition.

Our findings regarding educational level are very relevant and challenge other findings. Earlier studies have shown that higher educational level increases non-take-up of social assistance schemes (Frick & Groh-Samberg, 2007), mainly due to increased stigma for those with tertiary education. Yet, we show the opposite for a wage supplement scheme. The higher the educational level, the lower the non-take-up, with increasing effect sizes. While minimum income schemes are associated with stigma for those with a higher educational background, the opposite seems the case for in-work benefits. Without the associated stigma, their educational background may also facilitate to navigate the application process and welfare system better.

Contrary to the literature, we show that non-citizen status reduces non-take-up (Frick & Groh-Samberg, 2007; Fuchs et al., 2020), but this is only significant for EU migrants. Crucial for the scheme is the absence of cumbersome residence criteria. Working migrants have no waiting periods, which reduces any hurdles for non-take-up.

The effects of the geography and built environment are rather limited. We find no evidence for urban and regional effects, but some notable observations for tenure type. Social renters have a lower non-take-up in model 1, but once we take labour market characteristics into account (model 2) the effect diminishes. This finding is also relevant with regards to how the means-test works and protects homeowners. In social assistance schemes, often homeowners have a higher non-take-up due to an asset-test. As the WFP is an in-work benefit to boost the net disposable income of low-income earners, asset-tests do not apply and, subsequently, homeowners show the same take-up behaviour as renters.

Regarding the *labour market* drivers, our models show the unique non-take-up patterns of in-work benefits, where labour market attachment becomes a key driver of eligibility and take-up. Especially, the work intensity and reasons for working less than part-time work stand out. Since the WFP design encourages the male breadwinner model, the work intensity indicator compares single employees with dual employees and dual earners, where one is self-employed. Compared to single earner households, there are no significant differences with dual earner households. Nevertheless, households with a self-employed earner are less likely to claim the benefit. Here the policy design and eligibility criteria are relevant to understand the observed non-take-up. In our estimations of eligibility, these household are eligible as they meet the income threshold at the household level and working hour criteria through the employed partner, while the working

hours of the self-employed partner do not count to meet the criteria. In other words, the combined income of the couple is below the WFP income threshold, but they do not apply to claim WFP.

Three hypotheses may explain their lower take-up. First, in the communication of the eligibility criteria, it always states that the self-employed work does not count to the minimum working hours, which may be interpreted as self-employed are not eligible. The government supported citizen's information website does not state explicitly that couples with one self-employed are eligible to apply, as long as their partner meets the working hour criteria. Hence, vague and insufficient targeting of communication may contribute the lower take-up. Second, the reported self-employed income would be under much more scrutiny when applying for the WFP. Self-employed workers may fear additional taxes on their income. Moreover, self-employed income tends to fluctuate and the reported income may insufficiently capture self-employed income. Finally, these couples may not perceive themselves as vulnerable, as both partners work. Applying for the WFP may also be associated with more stigma as the self-employed income would be insufficient to make ends meet. Compared to employees, who may shift blame to their employers for low pay or insufficient hours, self-employed workers would have more agency about their working conditions and income, which means they could be blamed for their own insufficient income.

Another relevant result is related to the reasons why households work less than 30 hours. Compared to those working more than 30 hours, which equals at least part-time work, all subcategories indicate a lower non-take-up. Again, WFP eligibility criteria shape these findings. The 19-hour criterion supports work intensity below the European wide definition of part-time work. In this context non-take-up among workers working more than the required minimum 19 hours is significant higher. Workers in this more standard employment context, some of these full-time, might not perceive themselves as vulnerable and stigmatised if they would apply for in-work benefits. Again, with the available data, it is impossible to test the reasons for the higher take-up among the subgroups, but we discuss all three subgroups in turn.

The first subgroup are employees that want to work more hours but cannot find a suitable job. We link this to zero-hours contracts, which are very common in Anglo-Saxon countries, and precarious jobs in the gig economy. Due to their precarious employment situation, they might feel less stigmatised and are more open to apply for the WFP. Yet, their effect size is smaller compared to the second and third subcategory.

Second, a significant group of employees do not want to work more hours. These employees seem aware of the benefit and indicate a higher take-up compared to those with at least 30 hours of work. They might feel content with their employment situation and use the WFP to boost their income. For policymakers this poses the question how to encourage higher voluntary working hours, especially as higher working hours are one of the main routes out of in-work poverty (Lohmann & Marx, 2018).

Third, when the head of the household works less than 30 hours because of care work, non-take-up is reduced. Since we control for number of children and lone parents, care duties are an independent factor of higher take-up. This points to unaffordable childcare services (potentially also long-term care) for these families. Ireland belongs to a small group of countries with extremely high childcare cost, which discourages female labour force participation or only very limited attachment to the labour market (OECD, 2023). Free childcare is limited in Ireland to pre-school care (3 hours) and primary school hours (ca. 4.5/5.5 hours). While some limited work suits to boost the household income during this time, increasing working hours beyond the school day would require additional and costly after school care. Encouraging and making additional working hours, therefore, requires concerted and integrate welfare transfers and social services. Both results, work intensity and less than part-time working hours, have policy implications that we scrutinise further in the discussion. In addition, we confirm earlier findings (Hümbelin, 2019) that households with a higher social class are less likely to apply for means-tested benefits, because they are associated with stigma, as non-take-up is, on average, higher among managers and professionals.

The final set of characteristics focuses on the *economic characteristics* of the household in model 3. The first two variables consider receiving the unemployment benefit and other means-tested benefits separately. As highlighted in the literature review both are likely to have different effects on take-up. First, similar to single parents, receiving other benefits reduces non-take-up, because recipients are already in the welfare system and would be encouraged to apply for the WFP. The other direction is also possible, once claiming WFP, recipients might be made aware of other benefits they can claim in addition. Either way, having gone through a means-tested process, reduces the hurdle to apply for another benefit.

The effect of unemployment benefit is both a bias in the Heckman selection model as well as an independent factor of non-take-up. This is strong indication for the policy interaction with the WFP highlighted in the literature review. With our model, we are the first to show this empirically. The unusual 3-day rule within the jobseeker's allowance, allows to be in-work and claim unemployment benefits. In these circumstances, employees rather choose the unemployment benefit, instead of the in-work benefit they are also eligible to. Our models cannot show if this is also the financially rational decision and indeed the JSA claim is more beneficial. Yet, it highlights a policy inconsistency that would require further research and policy attention.

Regarding the income gap, it confirms the literature that the higher the degree of need, the lower the non-take-up. With each Euro the income gap increases the non-take-up decreases. Nevertheless, the effect is very weak. Moreover, with the quadratic term we present the first study that also found a slight non-linear relationship. It means that not only non-take-up is lower close to the income threshold, but also those with extremely low income.

Finally, as a proxy for information costs, we present the presence of a computer and internet connection in the household, which is not significant in any model. It should be noted that more than 97% of the households in our sample have an internet connection, which means it measures more digital exclusion of a minority than specific information costs. Nor does the indicator capture direct knowledge or other hidden information costs. Finally, the constants show that there are other unobserved factors contributing to non-take-up, although the labour market factors have the strongest effect to improve model fit overall.

4.6. Discussion and Conclusions

In this article we have highlighted the non-take-up of the Working Family Payment. We have estimated the overall non-take-up rate and the key socio-economic and policy drivers behind the non-take-up. This is relevant because the WFP is the main in-work benefit in Ireland to mitigate child poverty. Moreover, the present study broadens the international non-take-up literature that focusses on minimum income and social assistance schemes by scrutinising non-take-up of an in-work benefit. This perspective on an in-work benefits challenges several assumptions stated in the literature about the drivers of non-take-up. In the national policy context, we provide the first study on non-take-up after the global financial crisis with a focus on the recovery period and which policy lessons can be learned from this period.

First, our results show that non-take-up of the WFP ranges from 63-76% over the period 2014-2019. It first declines during the recovery period and remains stable at around 65% until 2019. We confirm earlier studies and reveal a consistently high non-take-up that undermines the long-term effectiveness of the scheme. With our robustness checks and meticulous modelling of policy features (e.g. children in full-time education) we are very confident that the overall level of non-take-up is accurately measured. Since we cannot replicate the exact approach earlier studies have taken, our findings reiterate that the persistently high non-take-up is a major policy design flaw.

Overall, we provide strong evidence for policymakers that the WFP fails to reach its target population of low-income working families. We also know from non-take-up of social assistance schemes that non-take-up ranges between 40-80 percent, which means non-take-up of the WFP is certainly at the upper end in international comparison. Moreover, considering that the target population are families with children to mitigate in-work poverty, the non-take-up is outrageously high as it means these families and their children are living on lower incomes as they would deserve according to their social rights.

Second, while we observe declining non-take-up during our observation period, this is mainly driven by policy drift and insufficient indexing of welfare benefits in Ireland in general, and specifically of the WFP. In other words, the WFP is not better targeted or more households apply for the benefit, simply the number of eligible households is declining because the income thresholds do not keep pace with increasing wages. The continuous decline of eligible households is clear evidence for benefit erosion due to the lack of indexing WFP thresholds to wages or prices. According to our analysis the amount of the WFP increased by only 4.9%

between 2014 and 2019, while gross and net incomes have increased by 11 and 26%, respectively, in the same period (CSO, 2023). Compared to other welfare states (e.g. Nordic countries), social benefits in Ireland are not indexed and are subject to annual budget negotiations and political decisions. This is particularly relevant for means-tested benefits. Research has shown that means-tested benefits are much more vulnerable to austerity and policy drift (Nelson, 2007). Recent policy proposals suggest to introduce indexing for pensions (Select Committee for Budgetary Oversight, 2022), although our analysis suggests that it could be more pressing for the WFP. This would ensure that the WFP is indeed an income floor for working parents that keeps track with wage increases at the top of the income distribution, while also incentivising work in general. Without indexing, work incentives diminish and – more concerning – child poverty among working parents will remain a relevant social problem with resulting long-term disadvantages for the affected children.

Third, while we confirm largely the existing literature in relation to some socio-demographic and economic drivers of non-take-up, we introduce labour market drivers as a relevant factor for non-take-up of in-work benefits. We are the first to conceptualise labour market drivers of non-take-up in the context of a wage supplement scheme, which offers not only new theoretical insights into non-take-up factors, but also crucial policy lessons to minimise non-take-up. Namely, we showed how self-employed are discriminated by policy design, lower work intensity than part-time work and the bi-weekly assessment are design issues.

For the self-employed, their working hours are not considered to meet the eligibility criteria, but their individual income is when assessing the household income. This creates not only a communication dilemma how self-employed are treated in the WFP and contributes to their lower take-up, but also poses questions about fairness. Certainly, the exclusion of low-level self-employment shall stop benefit fraud, but there might be other proxies that could identify sufficiently working self-employed on low incomes.

The second labour market factor is insufficient working hours. The in-work poverty literature emphasises that increased working hours are a route out of poverty, but this requires guaranteed hours and a policy that can accommodate weekly changes in income through the tax system. In the WFP, claimants would have to inform the welfare office on a weekly basis, depending on the number of hours worked. In addition, working hours are assessed at household level, therefore employers cannot process this. This effortful process can introduce strategic behaviour, such as not accepting a job if it implies the temporary loss of the WFP, or not reapplying for the benefit after losing it.

To address the issue of fluctuating wages and a cumbersome application process, an automatic application process on a monthly/annual basis would suit the modern labour market much better. Refundable tax credits, as in the United States and United Kingdom (Keane et al., 2021), have shown to be very effective in targeting low-income earners as well efficient in reducing poverty. Compared to WFP, the full benefits are only felt at the end of the tax year, but it would also encourage seasonal work and would not penalise those in precarious jobs with

unpredictable working hours. Furthermore, automatically applied tax credits avoid non-take-up and create a simpler, transparent and non-stigmatising in-work benefit.

We propose, however, to maintain the weekly basis of the WFP, which is a better solution for a monetary emergency situations and avoids the problem of being entitled to a refundable tax-credit, which is only effectively paid out a year later. The current model needs to be supplemented at the end of the year as a mechanism to balance the weekly operation of the WFP. The exact simulation of the impact of such a reform would be subject for future research.

We have also identified employees that are satisfied with the lower working hours, in particular those with childcare duties. Here, transfers alone are probably insufficient. Ireland has one of the highest childcare costs in the OECD, which pose a serious hurdle to increase working hours, when the extra income is not sufficient to cover formal childcare provision. Further research has to explore what this specific subgroup needs and how labour market activation, regulation and social service can support working parents in low-income employment. For instance, the social investment and labour market activation literature has shown that bringing mothers in the labour market has long-term benefits for gender equality, child development and household incomes. Making work attractive on low incomes facilitates pays off in the long-term as it reduces welfare dependence. Our analysis has shown that WFP alone seem insufficient to increase working intensity of the entire household such as working more hours and activating the caring partner.

A silver lining of our findings is that at aggregate level in-work poverty is relatively low compared to other European countries and has remained at the same level since the early 2010s. Yet, while we have measured non-take-up it remains unclear if the WFP is indeed contributing to this lower in-work poverty rate. Further research would have to assess how the non-take-up is affecting household poverty and deprivation as well as how much of the WFP actual contributes to mitigate in-work poverty. Our study has at least highlighted to policymakers that the current WFP design is very poor in addressing non-take-up, let alone target low-income families effectively.

4.7. Appendix

To make the text as clear as possible, we have included three parts in this appendix. In the first part we explain the main methodological choices related to eligibility and non-take-up simulations. The second part shows the descriptive statistics and finally we explain the characteristics, variables and main results of the Heckman's selection model.

4.7.1. Eligibility and non-take-up simulations

This research shows strengths and weaknesses of the estimates, which is not common in the literature (Frick & Groh-Samberg, 2007). We have more than 73% of households correctly estimated and explanations for which we cannot identify all the beneficiaries.

When simulating the WFP, we found 290 cases that we label as 'failures', representing about 27% of the total number of beneficiaries. These households are currently receiving the Working Family Payment but, according to our simulations, they are not eligible to it.

The presence of errors in the estimations does not invalidate our analysis. As noted by Fuchs et al. 2020, despite the robustness of our estimates, it is important to remark that only average annual entitlements can be simulated. The direct effect is that some households may be defined as ineligible even though they could have been eligible (and receiving) in some months of the year. In addition, it's worth noting that using survey-based data can be subject to response error and problems in income valuation. Given that this is a wage supplement with strong conditionality on the number of hours worked and the duration of the job, this could have a greater impact on households with self-employed workers or in a temporary unemployment situation (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Therefore, some of these failures are consistent with the literature. Finally, we also show some allowances that we cannot exclude from the assessable income, perhaps we are overestimating the assessable income of some households.

Errors in estimations are even necessary, because the absence of errors in the estimates could show an excessively restrictive estimation model. (Frick & Groh-Samberg, 2007).

Table A4- 1 presents the mean of WFP received by each household, differentiating between the 'correct' and 'fail' estimations.

Table A4- 1: Mean of Working Family Payment receiving by sub-samples

	Observations	Mean	Standard deviation
Fail	290	3,947.65	3,565.75
Correct	786	6,102.75	4,280.52

Note: Own elaboration.

The 'fail' households receive on average 35% less than the 'correct' group. This is consistent with our hypothesis: at some point during the year, they were eligible to receive the benefit, but on an average basis, there were not eligible. If the assessable income is reduced by 10%, our

correct estimations increase to 77%. Following Frick & Groh-Samberg (2007), we consider this 'fail' as an eligible population.

In the assessable income estimation, the following benefits/allowances are deducted from the total disposable household income. They are provided by administrative data.

Table A4- 2: Deducted income for the Working Family Payment

Family/children related allowances	Working Family Payment (WFP)
	Child Benefit (CB)
	Respite Care Grant Scheme (RCG)
Social exclusion allowances	Domiciliary Care Scheme
	Optical Benefit
	Dental Benefit
	Exceptional Needs Payments, DRAS Refund scheme
	Humanitarian Assistance Scheme
	Creche Supplement
	Travel Supplement
	‘Other Supplements’ from DEASP admin data
	Amount received from charitable organisation
	Direct Provision Allowance
Housing allowances	Rent Allowance (RA), Rent Supplement (RENT)
	Mortgage Supplement (MORT)
	HAP
	Exceptional Needs Payments
	Heat Supplement
	Other rent subsidy ID'd from RTB data
	Household Benefits (Free TV License + Electricity Allowance or Gas Allowance)
	Fuel Allowance
	Telephone Support Allowance
	Living Alone Increase
Income received by people aged under 16	

Note: own elaboration following WFP citizen information.

Nevertheless, we cannot disregard whether income from letting a property qualifies as non-assessed income, so we compute all income from letting of property. In addition, related to student grants, we are unable to identify both the '1916 Bursary Fund from the Department of Education' or 'University payments made under the Higher Education Scholarships for Adult Learners', which are not taken into account to the assessable income of up to a maximum of €7000 per year.

As we mentioned before, one of the main factor identified in the literature as a problem in the estimation of assessable income is the income period mismatch (Goedemé & Janssens, 2020). It has not been possible to solve this problem, but we have tried using the LONG data from EU-

SILC. This keeps the same household for 4 years, so *a priori* it might be a better strategy. However, when using the LONG dataset, we lost information necessary to estimate the eligibility of the household. We don't have information on the number of months the child is studying (necessary to qualify a child as a dependent child) or the total number of hours usually worked in a second or third job (necessary to meet the hours worked per fortnight condition). It was therefore not possible to use this dataset to estimate the eligibility of a household.

4.7.2. Differences between subpopulations

Our subpopulations of interest are explained as follows; 'Beneficiaries': households who are currently receiving the WFP, as stated by variable HY051G in the database; 'Non-take-up': households who are eligible to receive the WFP, but are not receiving it; 'Eligible': households who are eligible to receive the WFP, according with our simulations. This group is the sum of the other two.

Table A4- 3: Differences between subpopulations

Sub-populations Observations		Beneficiaries (1,076)	Non-take-up (2,468)	Eligible (3,544)	
Socio- demographic characteristics					
Age		39.66	41.16	40.61	
Sex	Male	23.72%	24.83%	24.38%	
	Female	76.28%	75.17%	75.62%	
Marital Status	1. Never Married	34.95%	35.57%	35.13%	
	2. Married	47.27%	45.78%	45.57%	
	3. Separated or divorced	15.56%	14.11%	15.01%	
	4. Widowed	2.19%	7.93%	4.14%	
Citizenship	Irish	76.51%	84.96%	82.88%	
	EU	19.79%	10.17%	12.45%	
	OTH	3.69%	4.86%	4.66%	
Highest Educational Level Attained	1. Primary education	6.61%	11.75%	10.32%	
	2. Secondary Education	39.88%	42.03%	42.36%	
	3. Post-secondary non-tertiary education	14.29%	13.41%	13.84%	
	4. Tertiary education	39.20%	32.53%	33.46%	
House Tenure	1. Outright owner	39.58%	40.03%	39.12%	
	2.Tenant or subtenant paying rent at prevailing or market rate	25.28%	22.97%	23.96%	
	3. Accommodation is rented at a reduced rate or is provided free	35.13%	36.99%	37.29%	
Degree of urbanisation	1. Densely-populated area	30.24%	27.59%	28.27%	
	2. Intermediate area and Thinly -populated area	69.75%	72.40%	71.72%	
Number of children		2.38	2.29	2.28	
Labour Market characteristics					
Status in employment	Self-employed	Head			
			3.13%	5.21%	4.50%
	Employee	Partner	96.86%	94.78%	95.49%
			Self-employed	3.74%	12.38%
Occupation (ISCO-08)	1. Managers and Professionals		96.25%	87.61%	89.72%
			6.87%	10.81%	9.74%
			10.51%	9.51%	9.58%
			15.22%	12.58%	13.61%

	4. Service and Sales Workers	36.65%	36.11%	36.39%
	5. Skilled Agricultural, Forestry and Fish + Craft and Related Trades Workers + Plant and Machine Operators	13.75%	14.31%	14.01%
	6. Elementary Occupations	17.97%	16.65%	16.63%
Reason for working less than 30 hours	1. Working more than 30 hours per week	66.57%	83.99%	79.41%
	2. Do not want to work more hours	3.69%	1.33%	1.94%
	3. Wants to work more hours but cannot find a job(s) or work(s) of more hours	7.57%	5.34%	5.74%
	Personal illness or disability			
	4. Housework, looking after children or other persons	16.38%	5.51%	8.49%
	5. Undergoing education or training + Number of hours in all job(s) are considered as a full-time job + Other reasons	5.77%	3.80%	4.38%
Type of contract	Head of household			
	Permanent job/work contract	93.80%	84.64%	87.12%
	Temporary job/work contract	6.19%	15.35%	12.87%
	Partner			
	Permanent job/work contract	89.31%	83.18%	85.17%
	Temporary job/work contract	10.68%	16.81%	14.82%
Number of hours usually worked per fortnight		98.99	74.41	76.94
Income characteristics				
WFP assessable income		28,502.59	18,670.25	19,644.58
Is receiving non means-tested benefits?	Yes	32.51%	25.44%	26.45%
	No	67.48%	77.30%	73.54%
Is receiving unemployment benefits	Yes	40.64%	49.10%	46.47%
	No	59.35%	50.89%	53.53%
Income Gap		26.29%	43.46%	41.23%
Information cost	Internet and computer	84.78%	78.24%	79.91%
	Internet or computer	15.21%	21.75%	20.08%

Note: own elaboration.

There are important differences between the sub-populations of interest. These relate to socio-demographic characteristics. In terms of labour market characteristics. Self-employed are more than 10% in the non-take-up group, but virtually non-existent in the other groups. There are also differences by occupation. Non-take-up is higher in skilled agriculture, forestry and fishing, which overlaps with self-employed farmers. Two thirds of the non-take-up group want to work more hours but cannot find another job or because they are looking after children. The relationship with the labour market is more unstable in the non-take-up group.

The non-take-up group is comparatively poorer than the others. One fifth of the non-take-up group receive another means-tested benefit, compared to one third of the beneficiaries.

4.7.3. Heckman selection model

Variables

Before explaining the model and how it works, we present the variables used, focusing on those created variables to explain both eligibility and non-take-up.

The main **socio-economic** characteristics used are: marital status, house tenure, educational level attained, citizenship and number of children in household.

Related to the **labour market**, we consider: intensity of employment, occupation of the head of the household and the different reasons for working less than 30 hours per week whether someone in the household is in such a situation. We create '*Intensity of employment*' to analyse the possible differences between employment structures in a household: it takes different values depending on the working-related characteristics of the household. It takes value '1' if there is a person working as employee in the household; value '2' if there is a person working as employee and another one working as self-employed or family worker in the household; and value '3' if there are two people working as employee in the household.

We must remark that the self-employed hours are not taking into account in the definition of the benefit, so the household with two people working as self-employed are not eligible for receiving the WFP.

Finally, the **economic** drivers considered are: if the household is receiving another non means-tested benefit, unemployment benefits, the income gap of the household and information resources. Due to the evidence of being within the social service system (Stuber and Schlesinger, 2006) reduces stigma and information cost, we expect that if the household is receiving another means-tested benefit, the non-take-up will be lower. We create the variable *Benefit* and it takes value '1' if the household is receiving: old-age benefits, survivor's benefits, sickness benefits, disable benefits and educational grants. In order to control by unemployment benefits separately, we create the variable *Unemployment benefits* and it takes value '1' if the household is receiving jobseeker benefits.

Income gap, following Fuchs et al. (2020), is used as a proxy of the degree of neediness of the household and follows:

$$\text{Income gap} = \frac{(\text{WFP amount entitled} - \text{Assessable Incomes})}{\text{WFP amount entitled}} * 100$$

We expect the higher the degree of neediness, the lower the non-take-up of the household. To control for the effects of the increase in the variable, we also use the quadratic term. Finally, we generate the variable Information cost using the information provided in variable HS090 and PD080. It takes value '1' if the household has computer and internet connections at home and '0' otherwise.

First step

First, the eligibility equation that accounts for the differences between potential claimant households and non-applicant households is estimated. In this step, all households that meet the eligibility conditions (working at least 38 hours per fortnight and having dependent children) are taken into account. Those simulated eligible to receive the WFP take the value '1', otherwise '0'. In this step, we look for variables explaining eligibility (but not those related with the conditions of the benefit). The variables children in household and income gap were dropped from the eligibility equation, because there are eligibility conditions to be met in order to be eligible to receive the scheme (Frick & Groh-Samberg, 2007).

The explanatory variables of the selection equation include the traditional proxies that the literature uses: number of adults in household and the marital status, as the self-perception of being a family is considered as an important factor. Other characteristics, as educational level attained by the household head, the employment intensity and house tenure, as a proxy of the employment-relation and needs of the household, are included. Finally, as a proxy of stigma and information cost, is included the citizenship of household head, the presence of computer and internet in the household or separately if the household is receiving another non-means tested or unemployment benefits, the degree of urbanisation of the residence.

The results of the eligibility equation show that the higher the number of adults in the household, the lower the probability of claiming the benefit; single-parent households are more likely to enrol. Home ownership increases the probability of eligibility. Heads of households with lower educational attainment are more likely to claim, as are other EU citizens. The smaller the population of the place of residence, the higher the probability of eligibility, and having more than one person works in the household reduces the probability. Finally, having computer resources in household increases eligibility at the same point as receiving unemployment benefits.

As can be seen in Table 4- 2, the inverse Mill's ratio (λ) is negative and significant, so its coefficient will be taken into account when performing the second step.

Second step

In a second step, only households considered eligible to receive the policy are kept for the analysis of non-take-up drivers. Now, the model will explain why are households asking for the WFP. Households who are eligible but do not receive the benefit (non-take-up) take value '1'; whether are eligible and receiving the benefit takes value '0' (take-up). The main determinants that this kind of literature considers to be relevant drivers are taken into account. In this step, we use the aforementioned variables and include the income gap and the presence of children in the household. Finally, to endogenizing the potential selection bias, the estimated probability of not being eligible (selection bias) is included as a repressor. It allows us to estimate consistent coefficients.

We have tried a series of Heckman selection model in order to trying to control the effects of the different set of variables individually. Nevertheless, as the non-take-up is a multidimensional phenome, we do not find important differences between model. We only present our final model, in which all variables are presented. It meets the model assumptions.

Conclusiones

La principal motivación de esta tesis es la constatación de los altos niveles de pobreza en los países europeos, y especialmente en España. No solo eso, la persistencia de la pobreza obliga a la revisión del sistema de garantía de ingresos. El principal indicador de pobreza multidimensional (AROPE), se situó en Europa en el año 2022 por encima de los niveles previos a 2008. Este hecho implica que no se han recuperado aún los niveles de bienestar social anteriores a la crisis económica y financiera.

Para atajar estas situaciones pobreza y falta de recursos en las familias, los Estados disponen de dos grandes grupos de prestaciones públicas. El primero, el sistema contributivo, está ligado al mercado laboral y comprende prestaciones como desempleo, jubilación o algunos complementos salariales. El segundo, el sistema no contributivo, no está ligado a la participación laboral, su desarrollo es más tardío y la intensidad protectora es menor (Rodríguez-Cabrero, 2009).

El objetivo principal de esta tesis doctoral es el estudio de la no solicitud de prestaciones monetarias cuando se tiene derecho a ellas, conocido como non-take-up. En particular, se centra en la cuantificación, análisis y comprensión del non-take-up y los determinantes que lo generan. Para ello se analiza el caso de las RMI en España y el principal complemento salarial en Irlanda, el *Working Family Payment* (WFP). Además, se realiza un caso de estudio de la RMI de la Comunidad Valenciana, la Renta Valenciana de Inclusión (RVI).

Las RMI son prestaciones de garantía de ingresos mínimos, vinculadas al nivel no contributivo. Por su parte, el WFP es un complemento salarial perteneciente al nivel contributivo irlandés. Estos programas han de tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza, ya que actúan como una red de seguridad para las personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social (Arriba, 1999; Ayala et al., 2016; Callan et al., 1995; Fuenmayor et al., 2020a). Sin embargo, a pesar de su importancia dentro del Estado de Bienestar, investigaciones previas han alertado de las problemáticas en su implementación y los escasos resultados obtenidos en términos de reducción de indicadores de pobreza o desigualdad (Hernanz et al., 2004, Fuchs et al., 2020; Doorley et al., 2022). El non-take-up, es decir, la falta de acceso a estos programas, es un factor fundamental que explica su escaso desempeño.

Los estudios sobre el non-take-up en las prestaciones son cada vez más frecuentes en el análisis de políticas públicas en los países europeos. Este es un ítem presente tanto en la evaluación de políticas por parte de organismos (AIReF, 2023; Eurofound, 2015; Goedemé et al., 2022), como en los estudios de los investigadores (Bruckmeier & Wiemers, 2012; Hernanz et al., 2004; Janssens & van Mechelen, 2022; Ko & Moffitt, 2022; Köppe, 2023; Linos et al., 2020; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016). En España, sin embargo, no ha sido hasta la implementación del IMV cuando han aparecido las primeras estimaciones de non-take-up (AIReF, 2022, 2023) y continuamos con un retraso importante en cuanto a relevancia académica (Rodríguez-Cabrero et al., 2015).

Instituciones e investigadores parecen haberse olvidado de las valiosas lecciones que podemos aprender del sistema regional de rentas mínimas, previo al IMV. Tras treinta años en vigor, nos puede ofrecer evidencia acerca de las problemáticas que afectan a las RMI, respecto al diseño normativo, implementación e incentivos al solicitante.

Por otro lado, el estudio del non-take-up en Europa se ha centrado principalmente en los programas de garantía de ingresos mínimos, olvidando los programas de complementos salariales. Probablemente sea debido a que estos programas han tenido tradicionalmente poca implantación, ya que han sido desarrollados con más profusión en algunos países anglosajones (Callan et al., 1995; Savage et al., 2015; Bargain and Doorley, 2011).

Esta carencia es la que trata de rellenar esta tesis doctoral. Hasta donde conocemos, se trata de la primera tesis doctoral en España que cuantifica y analiza el non-take-up en el sistema regional de rentas mínimas de inserción español, previo a la implementación del IMV. Asimismo, actualiza las estimaciones de non-take-up para el *Working Family Payment* irlandés, cuya última revisión fue en el año 2010 y, presenta la primera evaluación de la RMI de la Comunidad Valenciana, tras su reforma en 2018.

Para cerrar esta disertación, en este último apartado se presenta, de forma abreviada y unificada, las principales conclusiones de los capítulos que componen esta tesis doctoral. Las conclusiones se han dividido en grandes grupos para facilitar su comprensión. Sin embargo, el lector debe tener en cuenta que el non-take-up es un fenómeno multidimensional, por lo que estas ideas están interrelacionadas.

1. La implicación política como determinante del non-take-up

Las prestaciones objeto de estudio de esta tesis, las RMI y el WFP, han mostrado serias deficiencias. Sin embargo, no ha existido por parte de las instituciones un claro compromiso de reforma y modernización (Callan et al., 1995; Bergantiños, 2017). Tanto las RMI como el WFP presentan problemáticas en su diseño e implementación, y no están alcanzando los objetivos para los que han sido planteadas. Esto ocurre, en parte, debido a sus características normativas, pues son diseños que fomentan el non-take-up.

Primeramente, respecto a las RMI en los territorios de Régimen Común, el non-take-up se encontraba entre el 55-94% en 2019 y en media, en un 80%. Destacan por un lado Castilla-La Mancha, Andalucía y Ceuta, con porcentajes de non-take-up superiores al 93% y Asturias y Cantabria, con porcentajes de 55% y 64% respectivamente. Estas ratios son muy superiores a las de los países de nuestro entorno, donde alrededor del 50% de la población elegible no solicita la prestación (Fuchs et al., 2020).

Por otro lado, en Irlanda, las prestaciones de complemento salarial no son ajenas al non-take-up. El WFP presenta tasas de non-take-up en torno al 65% hasta 2019. La literatura previa puntualiza además que las reformas realizadas no han conseguido aumentar el take-up. Otros análisis, donde destaca el estudio de Callan et al. (1995), estiman un non-take-up del 75% para esta prestación en 1987.

En este punto, la gestión pública de estas prestaciones puede tener un efecto real y tangible en la mejora de sus resultados. Otras investigaciones han demostrado el efecto positivo de las campañas de información en el take-up de una prestación (Finn & Goodship, 2014). Igualmente, la colaboración, mediante el intercambio de información entre administraciones, es un factor importante para reducir el non-take-up (Kopczuk & Pop-Eleches, 2007). Sin embargo, la perspectiva del diseño de las políticas públicas y el contexto político y social en el que se generan las reformas políticas ha sido, tradicionalmente, menos estudiada (Janssens & van

Mechelen, 2022). Esta tesis doctoral aporta nuevas perspectivas acerca del papel de la administración en la generación de non-take-up. Estas se explican en el punto 2 de estas conclusiones.

2. Los grandes determinantes del non-take-up

Son múltiples los factores que influyen en el non-take-up. El análisis de este problema ha de venir desde distintas perspectivas y metodologías. La literatura ha demostrado que el non-take-up es un fenómeno multidimensional (Hernanz et al., 2004). Afectado por el diseño de la prestación, las barreras administrativas, las características del solicitante y el contexto social, que engloba a todos ellos (Janssens & van Mechelen, 2022).

En primer lugar, las características normativas de una prestación influyen en la cobertura y non-take-up de esta. La falta de voluntad política, que incluye aspectos como la falta de canales de publicidad de la prestación, el silencio administrativo negativo y la ausencia de un derecho subjetivo dan como resultado el fracaso, en términos de cobertura, de dicha prestación. Esta situación se produce aunque la duración de la prestación pueda ser superior a 24 meses (Capítulo 2). Si la teoría tradicional de non-take-up hace depender el mismo de que los costes de solicitud sean menores a los beneficios de la prestación (Moffin, 1983), en esta tesis se mantiene que otros factores administrativos, independientes al individuo, también afectan a la potencial solicitud de la prestación.

Asimismo, problemas y retrasos en la gestión de las solicitudes, que se traducen en periodos de resolución elevados por parte de la administración, superiores a 4 meses, afectan negativamente a la cobertura alcanzada. Este efecto se combina además con requerimientos de documentación excesivos para la solicitud (Capítulo 2). Y esto es especialmente grave cuando esta información, que se pide al solicitante, está en muchos casos en manos del organismo competente. Ambos hechos responden a la idea tradicional de non-take-up, dado que la incertidumbre acerca de los posibles beneficios futuros desincentiva la solicitud (Bruckmeier & Wiemers 2012).

Igualmente, y ligado a requerimientos de documentación excesivos, la dotación desigual de recursos y personal en las unidades de gestión de las prestaciones derivan en probabilidades diferentes de alcanzar una resolución positiva por parte del solicitante (Capítulo 1), dependiendo del centro de tramitación. En el caso de la Comunidad Valenciana en particular, aun controlando por niveles de pobreza y población en cada Centro Municipal de Servicios Sociales, las diferentes probabilidades de obtener una resolución positiva se mantienen.

Todo ello implica que la administración tiene la capacidad de influir en el comportamiento individual y en la solicitud de la prestación, y en última instancia, en el propio desempeño de una política. La existencia de un proceso de solicitud más sencillo, con una menor carga burocrática para el solicitante, puede disminuir el non-take-up por una doble vía: reduciendo los costes de solicitud del individuo y los tiempos de resolución administrativos.

En segundo lugar, y para complementar la visión administrativa y de diseño de las medidas, hay que resaltar que las características del individuo pueden fomentar la no solicitud de una prestación. Sin embargo, debido a una situación de necesidad diferente, estos efectos pueden ser distintos dependiendo de la prestación analizada.

Respecto a las familias monoparentales, la literatura de las RMI identifica una menor probabilidad de encontrarse en situación de non-take-up, pues las responsabilidades familiares de un individuo aumentan la probabilidad de solicitud (Fuchs et al., 2020). Sin embargo, en los complementos salariales, las familias monoparentales son menos proclives a solicitar la prestación. Para el caso de Irlanda, esta mayor probabilidad de non-take-up, está relacionada con la presencia de otras prestaciones específicamente diseñadas para las familias monoparentales (*One-Parent Family Payment*). Esta última prestación, que no ha de ser más beneficiosa *per se*, presenta un reconocimiento administrativo más sencillo y su aceptación social es mayor (Capítulo 4), por lo que muchas familias monoparentales deciden solicitar el *One-Parent Family Payment*, en detrimento del WFP.

Otra diferencia importante entre las prestaciones analizadas, es la influencia del nivel educativo del solicitante. En las RMI, debido al estigma generado, las cortas lagunas laborales y la valoración del patrimonio (Fuchs et al., 2020), un mayor nivel educativo desincentiva la solicitud (Frick & Groh-Samberg, 2007). No ocurre lo mismo en los complementos salariales, donde, debido a la inexistencia o menor importancia del estigma, el nivel educativo actúa como reductor del non-take-up (Capítulo 3). Puesto que a mayor nivel educativo menores son los costes de transacción al solicitar la prestación.

La última diferencia a destacar es la influencia de la nacionalidad del solicitante, que también varía entre prestaciones (Capítulo 4). En este punto, el WFP no tiene requisitos de residencia mínima o empadronamiento en el país. Por ello, al comparar con la población irlandesa, los inmigrantes provenientes de otros países de la UE tienen una mayor probabilidad de solicitar la prestación. Sin embargo, en las RMI españolas existe la condición de residencia en el país y/o en la CCAA, que puede oscilar entre uno y cinco años, lo que desincentiva la solicitud de la prestación por parte de los extranjeros.

3. La limitada capacidad de reducir la pobreza y desigualdad

Como se ha visto en el punto anterior, el diseño normativo de las prestaciones va a influir en la magnitud del non-take-up. Pero, además, este diseño afecta también a la capacidad para cumplir los objetivos de las políticas y evitar así situaciones de pobreza y/o exclusión social en la población beneficiaria. Debido a reglas de elegibilidad no monetarias, problemas de adecuación o falta de indexación, las políticas de garantía de ingresos no son suficientes para evitar las situaciones de pobreza y/o exclusión social en la población beneficiaria.

En primer lugar, las prestaciones analizadas poseen condiciones o reglas de elegibilidad no monetarias, las cuales, al impedir la solicitud de la prestación, y la recepción de la misma, imposibilitan evitar situaciones de pobreza en sectores de población específicos (Capítulos 3 y 4). Este hecho vulnera los principios de igualdad y equidad. Dos claros ejemplos se presentan en estos capítulos. En primer lugar, los trabajadores autónomos no son elegibles para solicitar el WFP irlandés. Sin embargo, los ingresos obtenidos sí se tienen en cuenta en la prueba de rentas del hogar, lo que expulsa al conjunto de la unidad de convivencia de la prestación. Impedir la solicitud, únicamente por la relación laboral del individuo, genera inequidad horizontal (Capítulo 4). En segundo lugar, en las RMI españolas, existe una limitación de edad, principalmente superior. Los mayores de 64 o 65 años no tienen derecho a recibir una prestación de ingresos mínimos en algunas CCAA, salvo que tengan menores a su cargo. Esto se mantiene

en el IMV. Este hecho no atiende a la vulnerabilidad económica del solicitante (Capítulo 3). El límite de edad, que podría llegar a entenderse por la condición de activación laboral de los beneficiarios, no ha sido actualizado de acuerdo a la nueva edad de jubilación, situada en 67 años. Sin embargo, más importante es la discusión acerca del sentido de este límite, pues las RMI se posicionan como la última red de seguridad, por lo que deberían poder alcanzar al conjunto de población en riesgo de pobreza, independientemente de su edad.

Para evitar este tipo de situaciones es necesario diseñar prestaciones generales, que atiendan al principio de cobertura de necesidades y/o activación laboral, y puedan actuar sobre grandes grupos de población. Esto debe primar sobre la categorización en grupos de población específicos.

En segundo lugar, la falta de adecuación se puede considerar un problema endógeno en las RMI. Este problema consiste en que la cuantía de la prestación no es suficiente para superar el umbral de pobreza. Ninguno de los programas de RMI cubren el umbral de pobreza regional en cada territorio (Capítulo 3). Únicamente la Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha o Cataluña presentan porcentajes de adecuación por encima del 70% del umbral de pobreza regional. En promedio, las prestaciones cubren el 60% del umbral de pobreza. En este punto, el IMV ha presentado importantes actualizaciones en su cuantía desde su puesta en marcha. El objetivo, parece ser, es que cubra el 75% del umbral de pobreza nacional antes de 2027.

Relacionado con la falta de adecuación, las RMI presentan también incrementos muy reducidos de cuantía por miembro adicional, que se reducen además a medida que se incrementa el tamaño de la unidad de convivencia, estos varían entre el 15% o el 1% por miembro adicional, dependiendo de la CCAA y del programa analizado. Este hecho genera una menor probabilidad de obtener una resolución positiva a medida que aumenta el tamaño del hogar (Capítulo 1), puesto que las necesidades económicas de una familia con un mayor número de miembros pueden ser mayores a los máximos que permite la prestación. A modo de ejemplo, la escala de equivalencia de la RVI está lejos de aproximarse a otros umbrales internacionales, como puede ser la escala de equivalencia de OCDE modificada; que otorga un incremento del 50% a cada adulto o 30% a cada menor adicional. El IMV ha supuesto un avance en este sentido. Este presenta un incremento por miembro adicional superior al de la media del sistema regional previo, además de complementos para unidades de convivencia específicas. Por ejemplo, para las familias monoparentales o con miembros que presenten discapacidad.

Es necesario remarcar este aspecto, pues la cuantía de las prestaciones tiene una gran influencia en la solicitud de una prestación. Si relacionamos con el punto 1 de estas conclusiones, la teoría microeconómica de maximización del bienestar individual, sostiene que la baja cuantía de las prestaciones no incentiva la solicitud de la misma, fomentando el non-take-up (Moffin, 1983).

Ambos aspectos, la presencia de condiciones al acceso no monetarias y la falta de adecuación de la prestación, que se traduce en una cuantía insuficiente para superar una situación de pobreza, impiden el acceso a la política de una parte importante de población bajo el umbral de la pobreza. Apenas el 40% de los hogares bajo el umbral de pobreza en España pueden tener acceso a la prestación de ingresos mínimos de su región, con diferencias muy importantes entre territorios (Capítulo 3). Destacan los casos de la Comunidad de Madrid y de Cataluña, donde

este porcentaje apenas supera el 20% y el 27% respectivamente, frente a Extremadura, donde el 68% de la población en riesgo de pobreza podría acceder a su RMI. Esta diferencia se debe a distintos motivos. La baja cuantía de la prestación, para el caso de Madrid, o a un límite de patrimonio excesivamente restrictivo, para el caso de Cataluña. En el caso contrario, en Extremadura, una elevada adecuación de la prestación, junto a la no existencia de límites de edad, y requisitos de residencia y antigüedad de la unidad de convivencia más laxos, permiten una prestación más general, que puede llegar a cubrir a más de 2/3 de la población en riesgo de pobreza.

Igualmente, relacionado con este tercer punto y con el punto 2 de las conclusiones, las políticas de garantía de rentas se ven afectadas por la “erosión”. Se entiende este fenómeno como el mayor incremento de la inflación o el salario medio respecto a la cuantía de la prestación. Este hecho genera que, año tras año, la población elegible para recibir una prestación se reduzca (Capítulo 4), lo que refleja un claro problema de falta de indexación. Este problema de erosión ha quedado constatando en el caso del WFP, donde su incremento ha sido de 4,9% entre 2014-2019, frente a un incremento neto de los ingresos del 26%.

En el caso español (Capítulo 3), diversos territorios han decidido ligar el incremento de las prestaciones al IPREM. Este indicador, solo se ha actualizado en una ocasión entre 2010 y 2020. Se ha incrementado desde los 532,51€ mensuales hasta los 537,84€, apenas un 1%.

4. Ajuste entre los perfiles de población objetivo de las prestaciones y finalmente alcanzados

Dado que en esta tesis se estudian dos tipos de prestaciones diferentes, se espera que actúen sobre categorías de población distintas. Para analizar si las prestaciones cubren a los perfiles de población en situación de pobreza, comparamos los perfiles de pobreza identificados con los beneficiarios de estas políticas.

Respecto a las RMI, distintos informes muestran que existen perfiles de pobreza claramente identificados (EAPN, 2024) para los que estas prestaciones pueden ayudar a superar la situación de necesidad. El Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, del año 2019, muestra que las RMI alcanzan en mayor medida a las mujeres, que representan el 60,8% de los titulares, y en relación a ello a las familias monoparentales, que constituyen el 21% del total de los titulares. Los hogares unipersonales representan el 28% del gasto total y las personas con discapacidad el 5,4% de los titulares. Por su parte, los parados de larga duración o aquellos que han agotado la prestación o subsidio por desempleo son el 18,2% de los titulares de una RMI y el 50% tienen estudios obligatorios o primarios.

Esta categorización por perfiles ha sido analizada en este trabajo más en profundidad en la Comunidad Valenciana, donde la RVI alcanza a las unidades familiares más vulnerables, identificadas en el diagnóstico social realizado por los servicios sociales. La media de edad del perceptor se sitúa cercana a los 50 años, destacan los hogares unipersonales, aquellos con presencia de miembros extranjeros y hogares feminizados. Además, el 48% de los beneficiarios son menores de edad (Capítulo 1).

En segundo lugar, el WFP está diseñado para un sector poblacional diferente y busca cubrir a las familias trabajadoras de bajos ingresos (Capítulo 4). Para ser beneficiario de esta prestación

es imprescindible trabajar por cuenta ajena, con un mínimo de 19 horas cada dos semanas, y ser considerado responsable de al menos un menor, o estudiante hasta los 22 años. Debido a ambas condiciones, el 50% de los actuales receptores se encuentran en una relación conyugal y el 40% presentan estudios superiores. El promedio de número de hijos dependientes se encuentra en 2,38. Los titulares son mayoritariamente empleados por ajena, en el sector servicios o realizando actividades elementales.

En ambos casos, puesto que las políticas estudiadas alcanzan a los perfiles de población objeto de las mismas, la problemática principal de ambas prestaciones es el despliegue en la protección, entendido como el total de hogares a los que alcanza. Debe ponerse el foco en reducir el non-take-up para mejorar el impacto, en términos de reducción de pobreza y desigualdad, de estas prestaciones.

5. Prestaciones generales frente a categóricas: el problema de los solapamientos y las incompatibilidades

Como ha sido comentado a lo largo de los capítulos, la creación del sistema de garantía de ingresos ha sido escalonada y de acuerdo a una lógica categórica, tratando de cubrir las necesidades de grupos de población específicos (Rodríguez-Cabrero, 2009; Ayala et al. 2016). Este hecho ha generado un complicado mosaico de prestaciones, que pueden interrelacionarse negativamente.

La capacidad de decisión se ve alterada cuando una unidad elegible tiene derecho a recibir varias prestaciones, a veces incompatibles entre sí. Esto incrementa los costes de transacción, la incertidumbre y dificulta la elección óptima (Capítulo 4). En particular, en el caso de Irlanda, existen prestaciones específicas para empleados a tiempo parcial, desempleados que se reincorporan al mercado laboral o familias monoparentales. Estas prestaciones afectan negativamente al desempeño del WFP. Por ejemplo, los individuos que reciben otra prestación, ligada al desempleo, tienen una menor probabilidad de solicitar el WFP. Esto se debe a que pueden no tener la información suficiente para solicitar la prestación más beneficiosa, miedo a perder una de ellas si se solicita la otra o desconocimiento de la complementariedad de ambas.

Asimismo, la creación de políticas categóricas en vez de generales es un generador de non-take-up (van Oorschot, 2002). Ligado al punto 2, la categorización viene asociada además a la comprobación de medios, lo que implica mayor carga burocrática. Esto tiene un efecto desincentivador en la solicitud, pues incrementa los costes de transacción y el estigma asociado a recibir dicha política.

Para reducir el non-take-up y aumentar la capacidad redistributiva del sistema, es necesario diseñar prestaciones generales que puedan actuar sobre grandes grupos de población. Por ello en caso de querer abordar una situación de necesidad en particular, es posible crear un complemento dentro de la prestación. En el IMV, por ejemplo, se ha instaurado el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) o incrementos de la cuantía para familias monoparentales o en hogares donde hay presencia de personas con discapacidad. Estos complementos permiten mejorar la intensidad protectora en algunas categorías de población, sin expulsar al conjunto de la sociedad de la percepción de la misma.

6. La necesidad de bases de datos adecuadas

Para evaluar políticas públicas es necesario disponer de fuentes de datos adecuadas y representativas, que contengan información suficiente de los beneficiarios y un correcto tamaño muestral, pues esto puede afectar a los resultados de la evaluación. En particular, para la cuantificación del non-take-up, la fuente de datos utilizada puede influir, al alza o a la baja, en el número de hogares elegibles (Goedemé & Janssens, 2020).

Tradicionalmente, otros investigadores e instituciones han utilizado encuestas de ámbito general para estimar y estudiar el non-take-up. El Capítulo 4 de esta tesis utiliza EU-SILC para evaluar el non-take-up en el WFP. Sin embargo, las encuestas de ámbito general como EU-SILC pueden presentar información faltante, sesgo en la respuesta o reducido tamaño muestral; por lo que no son el instrumento óptimo al estudiar la elegibilidad de los hogares. No obstante, estas encuestas están disponibles para su uso por parte de los investigadores, ofrecen información de los beneficiarios y su unidad de convivencia y variables tanto de corte económico como sociodemográfico. Esto permite cuantificar el non-take-up y analizar también los determinantes del mismo.

Para el caso español, la publicación del Panel de Hogares ha supuesto una mejora sustancial respecto a la información disponible previa. Consideramos que esta es una fuente de datos más adecuada que la ECV para la cuantificación del non-take-up. El Panel de Hogares dispone de un tamaño muestral muy superior, además de información de renta, patrimonio y prestaciones; que permite estimar, de manera más fiable, el non-take-up en una RMI (Capítulo 3). Además, el Panel de Hogares presenta información más fiable y desagregada para la valoración del patrimonio de los individuos, pues este es uno de los principales escollos a la hora de simular la elegibilidad del hogar (Fuchs et al., 2020). Las investigaciones basadas en datos de encuesta, como EU-SILC, se enfrentan a problemas de agregación de distintas fuentes patrimoniales y errores en la valoración mismo. Al utilizar registros administrativos, en particular el Panel de Hogares, dicho inconveniente desaparece. Sin embargo, a pesar de las ventajas que presenta en las variables económicas, la principal limitación del Panel de Hogares es la escasa información sociodemográfica o de carácter cualitativo, que si está presente en EU-SILC.

Sería deseable, no obstante, avanzar en la construcción de una base de datos unificada y más completa. Con información económica de carácter administrativo, cuestiones acerca del perfil sociodemográfico y la posibilidad de introducir preguntas específicas para el estudio del non-take-up, relacionadas con el estigma o los costes de transacción.

7. La necesidad de evaluación de políticas públicas

Por último, defendemos que la evaluación de políticas públicas ha de ser inherente a la implementación de las mismas. Esta tesis doctoral únicamente tiene sentido si su objetivo es la mejora de las prestaciones que han sido analizadas en ella. Para avanzar en la mejora de las políticas públicas se requiere de una base académica sólida, que solo puede ser proporcionada por el trabajo de los investigadores y evaluadores. Sin evaluación no es posible conocer el impacto de las políticas públicas.

En esta tesis, cuya motivación es la mejora de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos y complemento salarial, principalmente a través de la reducción del non-take-up y la

identificación y análisis de los condicionantes que merman la capacidad de incidir sobre situaciones de pobreza. Por ello, se ha tratado de generar evidencia suficiente para realizar recomendaciones de política económica, que se recogen a continuación.

Recomendaciones de política económica

Como ha sido comentado, los capítulos que componen esta tesis doctoral ofrecen la evidencia académica necesaria para la mejora de las prestaciones de garantía de rentas. Las recomendaciones que se presentan a continuación, no son solo válidas en España o en Irlanda, donde se centra la investigación. Dada la similitud de las prestaciones en otros países, y bajo la premisa de que el non-take-up es un fenómeno global, las recomendaciones de esta disertación son aplicables a otros países y prestaciones similares.

Las lecciones de política económica aquí presentadas son fruto de una reflexión personal, pero están basadas en el estudio y la evidencia obtenida en esta disertación. El objeto de este último apartado es poner sobre la mesa medidas concretas y reformas viables, cuyo impacto ha sido demostrado eficaz por esta tesis y otras investigaciones. Estas recomendaciones tienen como principal destinatario al decisor político, quien en última instancia tienen la capacidad de reformar y mejorar las prestaciones. Si finalmente llega a aplicarse alguna de estas líneas, dependerá únicamente de la voluntad de los responsables políticos.

1. El non-take-up debe ser un asunto central en el análisis de las prestaciones públicas. El non-take-up merma la capacidad redistributiva del Estado de Bienestar, distorsiona los objetivos para los que una política pública es diseñada, afecta a la eficacia (en términos de reducción de la pobreza, de la desigualdad o reincorporaciones al mercado laboral) y la eficiencia (ajuste entre costes administrativos y beneficios obtenidos por la prestación) y genera lagunas de protección social. En resumen, es una consecuencia de la ineficiente implementación de una prestación. Alrededor del 50% de los hogares elegibles para recibir una prestación de ingresos mínimos en Europa, no solicitan dicha prestación, siendo este porcentaje superior en España.

2. La persistencia de la pobreza obliga a rediseñar el sistema de garantía de rentas en España. Por ello, es necesario continuar con la reforma de las prestaciones de ingresos mínimos. Ya que a pesar del cambio positivo que ha supuesto la implementación del IMV, este presenta aún deficiencias en su diseño y puesta en marcha que le impiden cumplir con los objetivos para los que ha sido creado. Las recomendaciones que se presentan a continuación pueden ayudar en el proceso de mejora de las prestaciones de ingresos mínimos.

- 2.1. El IMV y las RMI autonómicas presentan problemas de adecuación. La cuantía que ofrecen no es suficiente para sacar a los beneficiarios de una situación de pobreza. Este hecho afecta al desempeño de las prestaciones incrementando el non-take-up, pues los incentivos a la población para solicitar una prestación son menores.

- 2.2. Las prestaciones públicas, en particular el sistema no contributivo, se ve afectado por la “erosión”, entendida como el mayor incremento de la inflación o del salario medio frente al importe de la prestación. Esta erosión acentúa la falta de adecuación antes comentada. Para evitar la pérdida de poder redistributivo de las prestaciones es necesario su indexación, respecto

al Salario Mínimo Interprofesional (siempre que este sea a su vez convenientemente actualizado). De esta manera, se impide además la discrecionalidad política.

2.3. Para evitar la trampa de la pobreza es necesario permitir la complementariedad de las prestaciones de ingresos mínimos con otras fuentes de renta, como los ingresos provenientes del mercado laboral. Estos no deben reducir en proporción de uno a uno la cuantía de la prestación. Por lo tanto, reformar el IMV para que pueda actuar como un complemento salarial es la única manera de evitar la trampa de pobreza en los beneficiarios.

2.4. La pobreza no entiende de edad y el deterioro de la capacidad económica en las personas jubiladas ha sido más que notable. Por consiguiente, se debe eliminar el requisito de edad máxima para la solicitud del IMV y las prestaciones autonómicas. Las RMI pueden complementar a prestaciones no contributivas, incrementando el efecto de las políticas sociales en la población de mayor edad.

2.5. Los costes de transacción asociados a la comprensión de una prestación y del proceso de solicitud son generadores de non-take-up. Es fundamental simplificar el proceso administrativo y la documentación exigida en la solicitud de las prestaciones. En esta línea, en muchos casos la Administración Pública dispone de la información necesaria, aunque fragmentada en distintas bases de datos, para el cómputo de los ingresos de una unidad de convivencia. Es necesario entonces que las AAPP generen una base de datos unificada, con información de renta, patrimonio, impuestos y prestaciones.

2.6. La valoración de rentas, en base al criterio de cómputo de la renta obtenida en el año anterior a la solicitud es demasiado lento, e impide atajar situaciones de pobreza sobrevenida. La Administración Pública, a través de información de cotizaciones sociales, puede conocer si una familia se ha precipitado a una situación de pobreza sobrevenida, y atajar esta circunstancia mediante el reconocimiento de una prestación.

2.7. Las prestaciones de ingresos mínimos y las políticas familiares son fundamentales para reducir la pobreza infantil. En España, casi la mitad de los beneficiarios del IMV son menores de edad. Dada la transmisión generacional de la pobreza, estas medidas pueden ayudar a romper el ciclo de la pobreza y mejorar las oportunidades de los niños en el futuro.

3. Las políticas de complemento salarial también se ven afectadas por el non-take-up. Debido a ello es necesario reformarlas. Además, en caso de querer introducir una prestación como el WFP en España, habría que tener especialmente en cuenta los siguientes puntos:

3.1. En primer lugar, es necesario entender que existen diferencias entre ambas prestaciones. Por lo que los determinantes del non-take-up que afectan a un complemento salarial son distintos a los de un programa de garantía de rentas. Los complementos salariales se centran en la población empleada, por lo que cuestiones como la autopercepción sobre la situación de necesidad o la relación con el mercado laboral tienen una mayor influencia en la no solicitud de la prestación. Destaca, además, la interacción negativa con otras prestaciones públicas, que distorsiona y dificulta el proceso de comprensión por parte de los posibles solicitantes. Por ello, es necesario simplificar el sistema de prestaciones, creando políticas generales para aquellos en situación de necesidad; y no categóricas o que pongan el foco en un sector de población en concreto.

3.2. Los trabajadores autónomos no tienen acceso a las políticas de complemento salarial en Irlanda. En la situación actual se ha generado un problema de inequidad horizontal y distintos derechos. El diseño de las prestaciones debe ser general para aquellos en situación de pobreza, independientemente del tipo de trabajo que realicen.

3.3. Asimismo, las nuevas relaciones laborales, donde destacan los contratos de 0 horas y la precariedad, obligan a revisar las políticas de complemento salarial. Estas deben reformar sus criterios de concesión, basándolos en renta o situación familiar, frente a horas trabajadas.

3.4. Para evitar el non-take-up, las prestaciones de complemento salarial deben transformarse hacia un sistema de *tax-credit* en el impuesto sobre la renta, que revise anualmente los ingresos laborales y las cuantías recibidas. Esto ayudaría a cumplir los objetivos de la prestación, disminuir los posibles efectos desincentivadores sobre el mercado laboral y simplificar el procedimiento de revisión de la prestación.

4. Se debe fomentar la evaluación de políticas públicas y esta no se entiende sin disponibilidad de datos. El Panel de Hogares supone una nueva fuente de información muy importante para los investigadores, pero insuficiente en análisis específicos. Además, estimar los hogares elegibles para recibir una prestación es un trabajo poco útil si no conocemos qué hogares exactamente son beneficiarios de la misma. Por ello, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debe publicar información del saldo vivo de los beneficiarios del IMV y características de los mismos, así como otros análisis e información presente en los Informes de RMI, publicados desde el año 2000. En este aspecto, la participación del INE como agregador de datos resultaría fundamental.

Conclusions

The main motivation for this thesis is the observation of high levels of poverty in European countries, especially in Spain. Not only that, but the persistence of poverty also necessitates a review of the income guarantee system. The main indicator of multidimensional poverty (AROPE) was above pre-2008 levels in Europe in 2022. This fact implies that the levels of social well-being prior to the economic and financial crisis have not yet been recovered.

To address these situations of poverty and lack of resources in families, states have two major groups of public benefits. The first, the contributory system, is linked to the labour market and includes benefits such as unemployment, retirement, and certain wage supplements. The second, the non-contributory system, is not linked to labour participation, it has a later development, and the protective intensity is lower (Rodríguez-Cabrero, 2009).

The main objective of this doctoral thesis is the study of not application for monetary benefits when one is entitled to them, which is known as non-take-up. In particular, it focuses on the quantification, analysis and understanding of non-take-up and the determinants that generate it. To do this, the case of minimum income schemes (MIS) in Spain and the main wage supplement in Ireland, the Working Family Payment (WFP), are analysed. In addition, a case study of the minimum income of the Valencian Community, the Valencian Inclusion Income (Renta Valenciana de Inclusión), is carried out.

The MIS are minimum income guaranteed benefits, linked to the non-contributory level. In turn, the WFP is a wage supplement belonging to the Irish contributory level. These programmes are expected to have a significant impact on poverty reduction, as they act as a safety net for people at risk of poverty and/or social exclusion (Callan et al., 1995; Arriba 1999, Ayala et al. 2016, Fuenmayor, 2020). However, despite their importance within the Welfare state, previous research has warned of the problems in their implementation and the limited results obtained in terms of reducing poverty and inequality indicators (Hernanz et al., 2004, Fuchs et al., 2020; Doorley et al., 2022). Non-take-up, that is, the lack of access to these programmes, is a fundamental factor explaining their poor performance.

Studies on non-take-up in benefits are increasingly frequent in the analysis of public policies in European countries. This is an item present both in the evaluation of policies by organisations (AIReF, 2023; Eurofound, 2015; Goedemé et al., 2022) and in the studies of researchers (Bruckmeier & Wiemers, 2012; Hernanz et al., 2004; Janssens & van Mechelen, 2022; Ko & Moffitt, 2022; Köppe, 2023; Linos et al., 2020; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016). In Spain, however, it was not until the implementation of the Minimum Vital Income (Ingreso Mínimo Vital) when the first non-take-up estimates appeared (AIReF, 2022, 2023), and we continue with a significant delay in terms of academic relevance (Rodríguez-Cabrero, 2015).

Institutions and researchers seem to have forgotten the valuable lessons that we can learn from the regional minimum income system, prior to the MVI. After thirty years in force, it can offer us evidence about the problems that affect the MIS, regarding regulatory design, implementation and incentives for the applicant.

Additionally, the study of non-take-up in Europe has focused mainly on minimum income schemes, overlooking wage supplement programmes. This is likely because these programmes have traditionally had limited implementation, having been more extensively developed in

some Anglo-Saxon countries (Callan et al., 1995; Savage et al., 2015; Bargain and Doorley, 2011).

This shortcoming is what this doctoral Thesis tries to rectify. To our knowledge, this is the first doctoral Thesis in Spain that quantifies and analyses non-take-up in the Spanish regional minimum income system, prior to the implementation of the MVI. Likewise, it updates the non-take-up estimates for the Irish Working Family Payment, last reviewed in 2010, and presents the first evaluation of the minimum income of the Valencian Community, after its reform in 2018.

In order to conclude this dissertation, this last section presents, in a concise and unified manner, the main conclusions of the chapters make up this doctoral Thesis. The conclusions have been divided into broad groups to facilitate their understanding. However, the reader should keep in mind that non-take-up is a multidimensional phenomenon, so these ideas are interrelated.

1. Political involvement as a determinant of non-take-up

The benefits under study in this Thesis, the MIS and the WFP, have shown serious deficiencies. However, there has not been a clear commitment to reform and modernisation on the part of the institutions (Callan et al., 1995; Bergantiños, 2017). Both the MIS and the WFP present problems in their design and implementation and are failing to achieve their intended objectives. This is partly due to their regulatory characteristics, since they are designs that encourage non-take-up.

Firstly, regarding the MIS in the Common Regime territories, non-take-up ranged between 55-94% in 2019, and on average 80%. On the one hand, Castile-La Mancha, Andalusia and Ceuta stand out, with non-take-up percentages higher than 93%, as well as Asturias and Cantabria, with percentages of 55% and 64% respectively. These ratios are much higher than those of our neighbouring countries, where around 50% of the eligible population does not apply for the benefit (Fuchs et al., 2020).

On the other hand, in Ireland, wage supplement benefits are not exempt from non-take-up. The WFP presents non-take-up rates of around 65% until 2019. Previous literature also points out that the reforms carried out have not managed to increase take-up. Other analyses, notably the study by Callan et al. (1995), estimate a non-take-up of 75% for this benefit in 1987.

At this point, the public management of these benefits can have a real and tangible effect on improving their outcomes. Other research has demonstrated the positive effect of information campaigns on the take-up of a benefit (Finn & Goodship, 2014). Likewise, collaboration, through information exchange between administrations is an important factor to reduce non-take-up (Kopczuk & Pop-Eleches, 2007). However, the perspective of public policy design and the political and social context in which political reforms are generated has traditionally been less studied (Janssens & van Mechelen, 2022). This doctoral Thesis provides new perspectives on the role of the administration in the generation of non-take-up. These are explained in point 2 of these conclusions.

2. The major determinants of non-take-up

There are multiple factors that influence non-take-up. The analysis of this problem must come from different perspectives and methodologies. The literature has shown that non-take-up is a multidimensional phenomenon (Hernanz, 2004). It is affected by the design of the benefit, administrative barriers, the characteristics of the applicant and the social context, which encompasses all of them (Janssens & van Mechelen, 2022).

Firstly, the regulatory characteristics of a benefit influence its coverage and non-take-up. The lack of political will, which includes aspects such as the lack of publicity channels for the benefit, negative administrative silence and the absence of a subjective right, result in the failure, in terms of coverage, of said benefit. This situation occurs even if the duration of the benefit may be greater than 24 months (Chapter 2). While traditional non-take-up theory attributes it to the condition that application costs are lower than benefit gains (Moffin, 1983), this Thesis maintains that other administrative factors, independent of the individual, also affect the potential application for the benefit.

Similarly, problems and delays in the management of applications, resulting in long resolution periods by the administration, exceeding 4 months, negatively affect the coverage achieved. This effect is also combined with excessive documentation requirements for the application (Chapter 2). This is especially serious when this information, which is requested from the applicant, is in many cases in the hands of the competent administration. Both facts respond to the traditional idea of non-take-up, given that uncertainty about possible future benefits discourages the application (Bruckmeier & Wiemers 2012).

Likewise, and linked to excessive documentation requirements, the unequal provision of resources and personnel in the benefit management units lead to different probabilities of obtaining a positive resolution by the applicant (Chapter 1), depending on the processing centre. In the case of the Valencian Community in particular, even controlling for poverty and population levels in each Municipal Social Services Centre, the different likelihoods of obtaining a positive resolution remain.

All of this implies that the administration has the ability to influence individual behaviour and benefit application, and ultimately, the performance of the policy. The existence of a simpler application process, with less bureaucratic burden for the applicant, can reduce non-take-up through a dual approach: reducing the individual's application costs and administrative resolution times.

Secondly, and to supplement the administrative and design perspective of the measures, it must be highlighted that the individual characteristics can encourage non-application for a benefit. However, due to a different needs, these effects may be different depending on the benefit analysed.

Regarding single-parent families, the MIS literature identifies a lower likelihood of being in a non-take-up situation (Fuchs et al., 2020), since the family responsibilities of an individual increase the likelihood of applying (Schenk, 2018). However, in wage supplements, single-parent families are less likely to apply for the benefit. In the case of Ireland, this higher probability of non-take-up is related with the presence of other benefits specifically designed

for single-parent families (*One-Parent Family Payment*). This benefit, which should not be more beneficial *per se*, presents a simpler administrative recognition and its social acceptance is greater (Chapter 4), which is why many single-parent families decide to apply for the *One-Parent Family Payment*, at the expense of the WFP.

Another important difference between the benefits analysed is the influence of the applicant's educational level. In MIS, due to the stigma generated, the short employment gaps (Fuchs et al., 2020) and the valuation of assets (Kargl, 2019), a higher educational level discourages application (Frick & Groh-Samberg, 2007). The same does not occur in wage supplements, where, due to the non-existence or lesser significance of the stigma, the educational level acts as a reducer of non-take-up (Chapter 4), since the higher the educational level, the lower the transaction costs when applying for the benefit.

The last difference to highlight is the influence of the nationality of the applicant, which also varies between benefits (Chapter 4). At this point, the WFP has no minimum residency or registration requirements in the country. Therefore, when compared with the Irish population, immigrants from other EU countries have a greater likelihood of applying for the benefit. However, in the Spanish MIS there is a condition of residence in the country and/or in the Autonomous Region, which can range between one and five years, which discourages foreigners from applying for the benefit.

3. The limited capacity for reducing poverty and inequality

As seen in the previous point, the regulatory design of the benefits will influence the magnitude of the non-take-up. However, in addition, this design also affects the ability to meet the objectives of the policies and thus avoid situations of poverty and/or social exclusion in the beneficiary population. Due to non-monetary eligibility rules, adequacy problems or lack of indexation, income guaranteed policies are not sufficient for avoiding situations of poverty and/or social exclusion in the beneficiary population.

Firstly, the benefits analysed have non-monetary conditions or eligibility rules, which, by preventing the application for the benefit and its receipt, make it impossible to avoid situations of poverty in specific population sectors (Chapters 3 and 4). This fact violates the principles of equality and equity. Two clear examples are presented in these chapters. Firstly, self-employed workers are not eligible to apply for the Irish WFP. However, the income obtained is taken into account in the household income test, which expels the entire cohabitation unit from the benefit. Preventing the application, solely due to the individual's employment relationship, generates horizontal inequality (Chapter 4). Secondly, in Spanish MIS, there is an age limitation, mainly for higher ages. Those over 64 or 65 years of age do not have the right to receive a minimum income benefit in some Autonomous Communities, unless they have minors in their care. This is maintained in the MVI. This fact does not take into account the economic vulnerability of the applicant (Chapter 3). The age limit, which could be understood by the labour activation status of the beneficiaries, has not been updated according to the new retirement age, established as 67 years. However, more important is the discussion about the meaning of this limit, since MIS are positioned as the last safety net, so they should be able to reach the entire population at risk of poverty, regardless of their age.

To avoid this type of situation, it is necessary to design general benefits that address the principle of meeting needs and/or labour activation, and which can target large population groups. This should take precedence over categorisation into specific population groups.

Secondly, the lack of adequacy can be considered an endogenous problem in MIS. This problem arises when the benefit amount is insufficient to surpass the poverty threshold. None of the MIS cover the regional poverty threshold in each territory (Chapter 3). Only the Valencian Community, Extremadura, Castile–La Mancha and Catalonia present adequacy rates above 70% of the regional poverty threshold. On average, benefits cover 60% of the poverty threshold. At this point, the MVI has presented important updates in its amount since its launch. The objective seems to be to cover 75% of the national poverty threshold by 2027.

Related to the lack of adequacy, the MIS also present very limited increases in amounts per additional household member, which further decrease as the household size increases, these varying between 15% and 1% per additional member, depending on the Autonomous Community and the programme analysed. This fact generates a lower likelihood of obtaining a positive resolution as the size of the household increases (Chapter 1), since the economic needs of a family with a greater number of members may be greater than the maximum allowed by the benefit. For example, the RVI equivalence scale is far from approaching other international thresholds, such as the modified OECD equivalence scale, which grants a 50% increase to each adult or 30% to each additional minor. The MVI has represented progress in this regard. It offers a higher increase per additional member higher than the average of the previous regional system, in addition to supplements for specific coexistence units, for example, for single-parent families or with members with disabilities.

It is necessary to highlight this aspect, as the amount of benefits has a great influence on the application for a benefit. If we refer to point 1 of these conclusions, the microeconomic theory of maximisation of individual well-being holds that the low amount of benefits does not incentivize their application, encouraging non-take-up (Moffin, 1983).

Both aspects, the presence of non-monetary access conditions and the lack of adequacy of the benefit, which translates into an insufficient amount to overcome a situation of poverty, prevent access to the policy for a significant part of the population below the poverty threshold. Only 40% of households below the poverty threshold in Spain can access their region's minimum income benefit, with very significant differences between territories (Chapter 3). The cases of the Community of Madrid and Catalonia stand out, where this percentage barely exceeds 20% and 27% respectively, compared to Extremadura, where 68% of the population at risk of poverty could access its minimum income. This difference is due to different reasons: the low amount of the benefit, in the case of Madrid, and an excessively restrictive asset limit, in the case of Catalonia. In the opposite case, in Extremadura, a high level of adequacy of the benefit, along with the non-existence of age limits, and more lenient requirements for residence and duration of the cohabitation unit, allow for a more general benefit, which can cover more than 2/3 of the population at risk of poverty.

Likewise, related to this third point and point 2 of the conclusions, income guaranteed policies are affected by 'erosion'. This phenomenon is understood as the greatest increase in inflation or the average salary compared to the amount of the benefit. This fact means that, year after

year, the population eligible for receiving a benefit is reduced (Chapter 4), reflecting a clear problem of lack of indexation. This erosion problem has been confirmed in the case of the WFP, where its increase has been 4.9% between 2014 and 2019, compared to a net income increase of 26%.

In the Spanish case (Chapter 3), various territories have decided to link the increase in benefits to the Multiplier for the Public Income Index (IPREM). This indicator has only been updated once between 2010 and 2020. It has increased from €532.51 per month to €537.84, barely 1%, causing the eligible population to decrease due to this cause.

4. Adjustment between the target population profiles of the benefits and the profiles ultimately reached

Since two different types of benefits are studied in this Thesis, it is expected that they act on different population categories. To analyse whether the benefits cover the population profiles in poverty, we compare the poverty profiles identified with the beneficiaries of these policies.

Regarding MIS, different reports show that there are clearly identified poverty profiles (EAPN, 2024) for which these benefits can help overcome the situation of need. The Minimum Income Report of the Spanish Ministry of Social Rights and 2030 Agenda, from 2019, shows that the MIS reaches women to a greater extent, who represent 60.8% of the recipients, and in relation to this, the single-parent families, which make up 21% of the total number of recipients. Single-person households represent 28% of total expenditure and people with disabilities represent 5.4% of recipients. In turn, the long-term unemployed or those who have exhausted their unemployment benefit or subsidy make up 18.2% of MIS recipients and 50% have compulsory or primary education.

This categorisation by profiles has been analysed in this work in more depth in the Valencian Community, where the RVI reaches the most vulnerable households, identified in the social diagnosis carried out by social services. The average age of the recipient is close to 50 years, with single-person households, those with the presence of foreign members and female-headed households being notable. Furthermore, 48% of the beneficiaries are minors (Chapter 1).

Secondly, the WFP is designed for a different population sector and aims to cover low-income working families (Chapter 4). To be a beneficiary of this benefit, it is essential to work as an employee, with a minimum of 19 hours every two weeks, and to be considered responsible for at least one minor, or student up to the age of 22. Due to both conditions, 50% of the current recipients are in a marital relationship and 40% have higher education. The average number of dependent children is 2.38. The recipients are mostly employees, in the service sector or performing essential activities.

In both cases, since the policies studied reach the target population profiles, the main problem of both benefits is the deployment of protection, understood as the total number of households reached. The focus should be on reducing non-take-up to improve the impact, in terms of poverty and inequality reduction, of these benefits.

5. General versus categorical benefits: the problem of overlaps and incompatibilities

As commented throughout the chapters, the creation of the income guaranteed system has been staggered and in accordance with a categorical logic, trying to cover the needs of specific population groups (Rodríguez-Cabrero, 2009; Ayala et al. 2016). This fact has generated a complicated mosaic of benefits, which can be negatively interrelated.

Decision-making capacity is altered when an eligible unit is entitled to receive several benefits, sometimes incompatible with each other. This increases transaction costs and uncertainty and makes it difficult to make the optimal choice (Chapter 4). In particular, in the case of Ireland, there are specific benefits for part-time employees, unemployed people returning to the labour market and single-parent families. These benefits negatively affect the performance of the WFP. For example, individuals who receive another benefit, linked to unemployment, are less likely to apply for the WFP. This is because they may not have enough information to apply for the most beneficial benefit, fear of losing one of them if the other is applied for, or lack of knowledge of the complementarity of both.

Likewise, the creation of categorical policies instead of general ones is a generator of non-take-up (van Oorschot, 2002). Linked to point 2, categorisation is also associated with means testing, which involves a greater bureaucratic burden. This has a disincentive effect on the application, as it increases transaction costs and the stigma associated with receiving benefits from such a policy.

To reduce non-take-up and increase the redistributive capacity of the system, it is necessary to design general benefits that can act on large population groups. It is therefore possible to create a supplement within the benefit in order to take account of a particular situation of need. In the MVI, for example, the Childhood Assistance Supplement (CAPI) has been established, or increases in the amount for single-parent families or households where there are people with disabilities. These supplements make it possible to improve the level of protection for some categories of the population, without excluding society as a whole.

6. The need for adequate databases

In order to evaluate public policies, it is necessary to have adequate and representative data sources with sufficient information on the beneficiaries and a correct sample size, as this can affect the results of the evaluation. In particular, when quantifying non-take-up, the data source used can influence, upward or downward, the number of eligible households (Goedemé, 2020).

Traditionally, other researchers and institutions have used general-purpose surveys to estimate and study non-take-up. Chapter 3 of this Thesis uses EU-SILC to evaluate non-take-up in the WFP. However, general-purpose surveys such as the EU-SILC may present missing information, response bias or a small sample size. Therefore, they are not the optimal instrument when studying household eligibility. However, these surveys are available for use by researchers, they offer information on the beneficiaries and their household and both economic and sociodemographic variables. This makes it possible to quantify non-take-up and also analyse its determinants.

In the Spanish case, the publication of the Household Panel has led to a substantial improvement with regard to the previously available information. We consider this to be a more appropriate

data source than EU-SILC for quantifying non-take-up. The Household Panel has a much larger sample size, in addition to information on income, assets and benefits, which allows the non-take-up to be estimated more reliably in a MIS (Chapter 3). Furthermore, the Household Panel presents more reliable and disaggregated information for the valuation of individuals' assets, as this is one of the main obstacles when simulating household eligibility (Fuchs et al., 2020). Research based on survey data, such as EU-SILC, faces problems of aggregating different income sources. By using administrative records, in particular the Household Panel, this problem disappears. However, despite the advantages it presents in the economic variables, the main limitation of the Household Panel is the scarce of sociodemographic or qualitative information, which is presented in EU-SILC.

However, it would be desirable to advance in the construction of a unified and more complete database, with economic information of an administrative nature, questions on the sociodemographic profile and the possibility of introducing specific questions to study non-take-up, related to stigma or transaction costs.

7. The need to evaluate public policies

Finally, we sustain that the evaluation of public policies must be an integral part of to their implementation. This doctoral Thesis only makes sense if its objective is to improve the benefits it analyses. Progress in improving public policies requires a solid scientific basis, which can only be provided by the work of researchers and evaluators. Without evaluation it is not possible to know the impact of public policies.

The main motivation of this Thesis is the improvement of minimum income schemes and in-work benefits, mainly by reducing non-take-up and by identifying and analysing the conditions that reduce the ability to influence poverty situations. An attempt has therefore been made to generate sufficient evidence to make economic policy recommendations, which are set out below.

Economic policy recommendations

As has been mentioned, the chapters that make up this doctoral Thesis provide the academic evidence necessary to improve the guaranteed minimum income schemes. The recommendations presented below are not only valid in Spain or Ireland, where the research is focused. Given the similarity of benefits in other countries, and under the premise that non-take-up is a global phenomenon, the recommendations of this dissertation are applicable to other countries and similar benefits.

The economic policy lessons presented here are the result of personal reflection but are based on the research and evidence obtained in this dissertation. The purpose of this final section is to put on the table specific measures and workable reforms, whose impact has been demonstrated to be effective by this Thesis and other research. These recommendations are primarily addressed to policymakers, who ultimately have the capacity for reform and improve benefits. Whether or not any of these lines are ultimately implemented will depend entirely on the will of policymakers.

1. Non-take-up must be a central issue in the analysis of public benefits. Non-take-up reduces the redistributive capacity of the Welfare state, distorts the objectives for which a public

policy is designed, affects effectiveness (in terms of poverty reduction, inequality or reintegration into the labour market) and efficiency (adjustment between administrative costs and benefits received) and creates gaps in social protection. In short, it is a consequence of the inefficient implementation of a benefit. Around 50% of households eligible for receiving a minimum income schemes in Europe do not claim it, this percentage is higher in Spain.

2. The persistence of poverty forces us to redesign the income guarantee system in Spain. It is therefore necessary to continue with the reform of minimum income schemes. Despite the positive changes that the implementation of the MVI has brought about, there are still shortcomings in its design and implementation that prevent it from achieving the objectives for which it was created. The recommendations presented below can help in the process of improving minimum income schemes.

2.1. The MVI and the regional MIS present adequacy problems. The amount they offer is not enough to lift the beneficiaries out of a situation of poverty. This fact affects the performance of the benefits by increasing non-take-up, as the incentives for the population to apply for a benefit are lower.

2.2. Public benefits, particularly the non-contributory system, are affected by ‘erosion’, understood as the greatest increase in inflation or the average wages compared to the amount of the benefit. This erosion accentuates the lack of adequacy mentioned above. In order to avoid the loss of redistributive power of benefits, it is necessary to index them with respect to the minimum interprofessional wage (provided that this in turn is appropriately updated). This will also prevent political discretion.

2.3. In order to avoid the poverty trap, it is necessary to allow for the complementarity of minimum income schemes with other sources of income, such as income from the labour market. These should not reduce the amount of the benefit in a one-to-one ratio. Therefore, reforming the MVI so that it can act as a wage supplement is the only way to avoid the poverty trap for beneficiaries.

2.4. Poverty knows no age and the deterioration of the economic capacity of retired people has been more than notable. It is therefore necessary to remove the age limit for claiming the MVI and regional benefits. MIS can complement non-contributory benefits, thus increasing the impact of social policies on the elderly population.

2.5. Transaction costs associated with understanding a benefit and the application process lead to non-take-up. It is essential to simplify the administrative process and the documentation required to apply for benefits. In this sense, in many cases the public administration has the necessary information, although fragmented in different databases, to calculate the income of a household. It is then necessary for the public administrations to generate a unified database, with information on income, assets, taxes and benefits.

2.6. The assessment of income, based on the criteria for calculating the income obtained in the year preceding the application, is too slow and prevents situations of sudden poverty from being addressed. The information on social contributions allows the public administration to know whether a family has fallen into a situation of sudden poverty and to take this into account by granting a benefit.

2.7. Minimum income schemes and family policies are essential to reduce child poverty. In Spain, almost half of the beneficiaries of the MVI are minors. Given the intergenerational transmission of poverty, these measures can help break the cycle of poverty and improve children's future opportunities.

3. In-work benefits are also affected by non-take-up. It is therefore necessary to reform them. In addition, if a benefit such as the WFP is to be introduced in Spain, the following points in particular should be taken into account:

3.1. First of all, it is necessary to understand that there are differences between both benefits. Therefore, the determinants of non-take-up that affect a wage supplement are different from those of a minimum income scheme. Wage supplements focus on the employed population, so issues such as self-perception of the situation of need or the relationship with the labour market have a greater influence on non-take-up. In addition, there is a negative interaction with other public benefits, which distorts the decision and makes it difficult for potential applicants to understand. It is therefore necessary to simplify the benefit system by creating general policies for those in need, which are not categorical and do not focus on a specific sector of the population.

3.2. Self-employed workers in Ireland do not have access to in-work benefits. The current situation has created a problem of horizontal inequality and different entitlements. The design of benefits must be universal for those in poverty, regardless of the type of work they do.

3.3. Similarly, the new labour relations, characterised by zero-hours contracts and precariousness, force us to rethink in-work benefits. These must reform their eligibility criteria, basing them on income or family situation rather than hours worked.

3.4. To avoid non-take-up, wage supplement must be transformed into a tax-credit system under the personal income tax, with an annual review of earned income and the amounts received. This would help to achieve the objectives of the benefit, reduce possible disincentive effects on the labour market and simplify the benefit review procedure.

4. The evaluation of public policies must be encouraged, and this cannot be understood without the availability of data. The Household Panel is a very important new source of information for researchers, but it is insufficient for specific analyses. Moreover, it is not very useful to estimate the number of households eligible for a benefit if we do not know exactly which households receive it. For this reason, the Spanish Ministry of Inclusion, Social Security and Migration needs to publish information on the outstanding balance of the MVI beneficiaries and their characteristics, as well as other analyses and information present in the Minimum Income reports, published since 2000. In this respect, the participation of the Spanish National Statistics Institute (INE) as a data aggregator would be essential.

Bibliografía

- Aguilar, M., Laparra, M., & Gaviria, M. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Fundación FOESSA.
- Aguilar, M., Arriba, A., Ayala, L., Sanzo, L., & Zalakain, J. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo* (Issue May 2016).
- Aguilar, M., & Arriba, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Social Policy and Administration*, 54(4), 556–573.
- AIReF. (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. www.airef.es
- AIReF. (2022). *Primera opinión: Ingreso Mínimo Vital*. www.airef.es
- AIReF. (2023). *Segunda opinión: Ingreso Mínimo Vital*. www.airef.es
- Aizer, A., & Currie, J. (2004). Networks or neighborhoods? Correlations in the use of publicly-funded maternity care in California. *Journal of Public Economics*, 88(12).
- Arriba, A. (1999). Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España (99-09). https://digital.csic.es/bitstream/10261/1559/1/politicas_rentas_minimas.pdf
- Arriba, A., & Ayala, L. (2013). El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 259–276.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. (2022). *Sólo el 9% de la población que vive bajo el umbral de pobreza en España se beneficia de las rentas mínimas de inserción*.
- Ayala, A., & Ávila, D. (2018). Exclusión, autonomía e intervención social: reflexiones a partir del análisis socioantropológico de la Ley de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 21(1), 191–230.
- Ayala, L. (2000). Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada. *CES Colección de Estudios*.
- Ayala, L., Arranz, J. M., & Martínez, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Ayala, L., & Bárcena-Martín, E. (2018). A social welfare approach for measuring welfare protection. *Journal of Economic Inequality*, 16(1), 41–59.
- Ayala, L., & Paniagua, M. (2019). The impact of tax benefits on female labor supply and income distribution in Spain. *Review of Economics of the Household*, 17(3), 1025–1048.
- Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2021). The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 152–169.
- Ayala, L., Jurado, A., & Pérez, J. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, 172, 155–169.

- Bargain, O., & Doorley, K. (2011). In-work transfers in good times and bad: Simulations for Ireland. In S. W. Polachek & K. Tatsiramos (Eds.), *Research in Labor Economics* (Vol. 33, pp. 307–339). Emerald.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012a). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375–395.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012b). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375–395.
- Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. Oxford University Press.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181–199.
- Bergantiños, N., Font Quiles, R., & Bacigalupe, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas? *Papers. Revista de Sociologia*, 102(3), 399.
- Bertrand, M., Luttmer, E. F. P., & Mullainathan, S. (2000). Network effects and welfare cultures. *Quarterly Journal of Economics*, 115(3).
- Bouckaert, N., & Schokkaert, E. (2011). A first computation of non-take-up behaviour in the ‘leefloon’. *Centrum voor Economische Studïeë*. Leuven
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2012). A new targeting: A new take-up?: Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. *Empirical Economics*, 43(2).
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2018). Benefit Take-Up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-Tested Benefit Programs for Low-Income Households. *Comparative Economic Studies*, 60(4).
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. T., & Wiemers, J. (2021). Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. *Empirical Economics*, 61(3), 1567–1616.
- Callan, T., O’Neil, C., & O’Donoghue, C. (1995). Supplementing Family Income, Policy Research Series 23. *ESRI*. <https://www.esri.ie/publications/supplementing-family-income>
- Canals, L., Llano, J. C., Sanz, A., & Urbano, C. (2023). 13º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030. *EAPN*. Madrid
- Cantillon, B., van Mechelen, N., Pintelon, O., & van den Heede, A. (2013). Social Redistribution, Poverty, and the Adequacy of Social Protection. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?* (pp. 157–184). Oxford University Press.
- Carmona, E. (2017). El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica. *Anuario De Derechos Humanos*, 13, 199–209.
- Central Statistics Office. (2023). *Average Annual Earnings and Other Labour Costs*.
- Chareyron, S., & Domingues, P. (2018). Take-Up of Social Assistance Benefits: The Case of the French Homeless. *Review of Income and Wealth*, 64(1), 170–191.

- Citizens information. Working Family Payment.* (2023).
- Comisión Europea. (2006). *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market.* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:EN:PDF>
- Daly, M. (2019). *ESPN Thematic Report on In-work Poverty – Ireland.* European Commission.
- DEASP. (2018). *Review of the Operation of the Working Family Payment.* Department of Employment Affairs and Social Protection. <https://www.gov.ie/en/publication/c15d9-review-of-the-operation-of-the-working-family-payment/>
- Dewanckel, L., Schiettecat, T., Hermans, K., Roose, R., van Lancker, W., & Roets, G. (2022). Researching the Non-Take up of Social Rights: A Social Work Perspective. *British Journal of Social Work*, 52(3).
- Doorley, K., Kakoulidou, T., O'Malley, S., Russell, H., & Maître, B. (2022). *Headline Poverty Target Reduction in Ireland and the Role of Work and Social Welfare.* ESRI and Department of Social Protection.
- Doorley, K., & Kakoulidou, T. (2023). The Trouble with Take-Up. ESRI
- Dubois, H., & Ludwinek Anna. (2014). Access to benefits. *Eurofound Working Paper.*
- EAPN (2024). *Detección y movilización de las personas elegibles para el ingreso mínimo vital en situación de non take-up.*
- El Sistema Público de Servicios Sociales. (2016-2022). Informe de rentas mínimas de inserción. *Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.*
- Eurofound. (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up, *Publications Office of the European Union, Luxembourg.*
- Eurofound. (2017). In-work poverty in the EU. *Publications Office of the European Union.*
- European Commission. (2013). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020.*
- Eurostat. (2023a). *EU-SILC survey [ilc_li02].*
- Eurostat. (2023b). *Social protection statistics [spr_exp_sum].*
- Fahey, T., & Nixon, E. (2014). Family Policy in Ireland. In M. Robila (Ed.), *Handbook of Family Policies Across the Globe* (pp. 125–136). Springer.
- Figari, F., Matsaganis, M., & Sutherland, H. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, 22(1), 3–14.
- Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. *Centre for Economic and Social Inclusion*
- Fiss, P. C. (2007). A set-theoretic approach to organizational configurations. *Academy of Management Review*, 32(4), 1180–1198.

- Frazer, H., & Marlier, E. (2016). *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*. European Commission
- Frick, J. R., & Groh-Samberg, O. (2007). To claim or not to claim: estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error. *SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 53.
- Fuchs, M. (2007). *Social assistance - no, thanks? Empirical analysis of non-take-up in Austria 2003* (EM4/07).
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy and Administration*, 54(5), 827–843.
- Fuenmayor, A., & Granell, R. (2011). *La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- Fuenmayor, A., Granell, R., & Savall Morera, T. (2019). Economic impact of minimum income policies: The valencian inclusion income. *Investigaciones Regionales*, 2019(44), 97–110.
- Fuenmayor, A., Granell, R., & Savall, T. (2020a). La renta mínima como instrumento para combatir la pobreza. El caso de la Comunidad Valenciana. *Papers. Revista de Sociologia*, 105(4), 613.
- Fuenmayor, A., Granell, R., & Savall, T. (2020b). *Los efectos redistributivos del sistema de impuestos y transferencias en Europa*. Observatorio Social de “La Caixa”.
- Fuenmayor, A., Granell, R., & Savall, T. (2021). Implementing a Negative Income Tax. Poverty and Inequality Effects, and Labour Participation Impact. *8th World Congress of the International Microsimulation Association*.
- Fundación FOESSA. (2019). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en la Comunitat Valenciana*.
- Goedemé, T., & Janssens, J. (2020). *The Concept and Measurement of Non-Take-Up: An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. 730998.
- Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., Nisen, L., Linchet, S., Bolland, M., Reynaert, J.-F., Thiry, B., Lopez Novella, M., Boucq, E., van den Bosch, K., van Mechelen, N., Corselis, A., & Verschueren, I. (2022). *TAKE Reducing poverty through improving take up of social policies*. Belgian Science Policy Office
- Graham, J. (1984). Take Up of Family Income Supplement: Knowledge, Attitudes and Experience-Claimants and Non-claimants. *Social Research Division, Policy, Planning and Research Unit, Department of Finance & Personnel*.
- Gray, J., & Rooney, C. (2018). Supporting Low Income Working Families: Enabling Resilience. *MUSSI Working Paper Series No. 2*.
- Härkönen, J. (2011). Children and Dual Worklessness in Europe: A Comparison of Nine Countries. *European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie*, 27(2), 217–241.

- Heckman, J. (1979). Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47(1).
- Hernández, A., Picos, F., & Riscado, S. (2020). Moving towards a subjective right approach: regional minimum income schemes in Spain (No. EM14/20). *EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research*.
- Hernández, A., Picos, F., & Riscado, S. (2022). Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452–466.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. *Science*, 146(3651), 1527.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1), 7–33.
- Iacono, R. (2017). Minimum income schemes in Europe: is there a trade-off with activation policies? *IZA Journal of European Labor Studies*, 6(1), 1.
- INE (2020). *Población en riesgo de pobreza relativa según distintos umbrales*.
- Janssens, J., Goedeme, T., & Ponnet, K. (2021). The claiming costs scale: A new instrument for measuring the costs potential beneficiaries face when claiming social benefits. *PLoS ONE*, 16(8 August).
- Janssens, J., & van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95–116.
- Jefatura del Estado. (2020). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial Del Estado*, 154, 36022–36065.
- Keane, C., Regan, M., & Walsh, B. (2021). Failure to take-up public healthcare entitlements: Evidence from the Medical Card system in Ireland. *Social Science & Medicine*, 281, 114069.
- Kerr, S. A. (1982). Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. *Journal of Social Policy*, 11(4).
- Khalifi, L., Bermejo, E., Pérez, T., Hernández, A., & Abellán, J. (2016). ¿Por qué las personas sin hogar no solicitan ayuda económica? El caso de la RMI en España. *Proceedings of the XVIII World Economic Meeting, University of Alcalá, Spain*.
- Ko, W., & Moffitt, R. (2022). Take-Up of Social Benefits. *SSRN Electronic Journal*.
- Kopczuk, W., & Pop-Eleches, C. (2007). Electronic filing, tax preparers and participation in the Earned Income Tax Credit. *Journal of Public Economics*, 91(7–8), 003.
- Köppe, S., & MacCarthaigh, M. (2019). Public service integration in hard times: Merging unemployment benefit and labour activation measures. *Administration*, 67(2), 137–160.
- Köppe, S. (2023). Ireland's Paternity Leave: Sluggish Benefit Take-up and Occupational Inequalities. *Journal of Family Studies*, forthcoming.

- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5).
- Kurita, K., Hori, N., & Katafuchi, Y. (2022). Stigma model of welfare fraud and non-take-up: Theory and evidence from OECD panel data. *International Journal of Economic Theory*, 18(3), 310–338.
- La Moncloa. (2022, March 29). El Ingreso Mínimo Vital llega a 428.000 hogares, en los que viven más 1,06 millones de personas. *Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*.
- Lain, B., & Julià, A. (2022). Why Do Poor People Not Take up Benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME Experiment. *Journal of Social Policy*, 1–22.
- Linos, E., Prohovsky, A., Ramesh, A., Rothstein, J., & Unrath, M. (2020). Can Nudges Increase Take-up of the EITC? *NBER Working Paper 28086*.
- Llano, J. C. (2019). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicado de pobreza y exclusión social en España 2008-2018*. EAPN (Madrid).
- Lohmann, H., & Marx, I. (2018). *Handbook on In-Work Poverty*. Edward Elgar.
- Marchal, S., Marx, I., & van Mechelen, N. (2016). Minimum income protection in the austerity tide. *IZA Journal of European Labor Studies*, 5(1), 4.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., & Moreno, L. (2003). Mending nets in the South: Anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy and Administration*, 37(6), 639–655.
- Matsaganis, M., Levy, H., & Flevotomou, M. (2010). Non-Take Up of Social Benefits in Greece and Spain. *Social Policy and Administration*, 44(7), 827–844.
- Medina, I., Álamos-Concha, P., Castillo Ortiz, P. J., & Rihoux, B. (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Cuadernos Metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Millar, M., Gray, J., Rooney, C., & Crosse, R. (2018). The (in)adequacy of in-work benefits in Irish lone parent labour market activation policy. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(3), 379–400.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2022). *Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España 2014-2021*.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2018). *Prestaciones por desempleo*.
- Moffitt, R. (1983). An Economic Model of Welfare Stigma. *American Economic Review*, 78(5), 1023–1035.
- Moreno, G. (2010). Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: *Revista de Fomento Social*, 471–490.
- Moreno, L., & Pascual, A. S. (2007). Europeización del Bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31–44.

- Natili, M. (2020). Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1), 57–75.
- Nelson, K. (2007). Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002. *International Social Security Review*, 60(1), 33–58.
- Nelson, K., & Nieuwenhuis, R. (2021). Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage. *Journal of European Social Policy*, 31(3), 352–362.
- NESC. (2020). *The Future of the Irish Social Welfare System: Participation and Protection. Research Report 151*. National Economic and Social Council.
- Noguera, J. A., & Ubasart, G. (2003). Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. In *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* /. Tecnos.
- Noguera, J. A. (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. *Observatorio Social de “La Caixa”*, 40–61.
- Nolan, B. (2008). Low Pay and Household Poverty During Ireland’s Economic Boom. In H.-J. Andreß & H. Lohmann (Eds.), *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Edward Elgar.
- OECD. (2023). *Labour force (indicator)*.
- O’Hagan, J., & O’Toole, F. (2017). *The Economy of Ireland: Policy-Making in a Global Context*. Palgrave. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ucd/detail.action?docID=6234782>
- Oliver, X., & Spadaro, A. (2017). Active welfare state policies and labour supply in Spain. *Hacienda Pública Española*, 222(3).
- Paulus, A., Sutherland, H., & Tasseva, I. (2020). Indexing Out of Poverty? Fiscal Drag and Benefit Erosion in Cross-National Perspective. *Review of Income and Wealth*, 66(2).
- Peeters, R. (2020). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration and Society*, 52(4).
- Pembroke, S. (2018). *Precarious work precarious lives: how policy can create more security*. Foundation for European Progressive Studies, TASC.
- Plan de Servicios Sociales de Ciudad de Valencia (2019-2023)*. (2018).
- Programa Nacional de Reformas*. (2011).
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2012). How can we study the integration of networks among human service organizations? Some lessons from organizational sociology. *European Journal of Social Work*, 15(4).
- Ragin, C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.

- Recomendación Del Consejo, de 14 de Mayo de 2008, Relativa a La Actualización de Las Orientaciones Generales de Política Económica 2008 de Los Estados Miembros y de La Comunidad y Sobre La Ejecución de Las Políticas de Empleo de Los Estados Miembros., Pub. L. No. 139 (2008).
- Regan, M., Keane, C., & Walsh, J. R. (2018). *Lone-parent incomes and work incentives*. ESRI.
- Reijnders, M., Schalk, J., & Steen, T. (2018). Services Wanted? Understanding the Non-take-up of Social Support at the Local Level. *Voluntas*, 29(6).
- Riphahn, R. T. (2001). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of Income and Wealth*, 47(3).
- Roantree, B., Maître, B., McTague, A., & Privalko, I. (2021). *Poverty, income inequality and living standards in Ireland*. ESRI; The Community Foundation for Ireland.
- Roche, W. K., O'Connell, P. J., & Prothero, A. (2017). *Austerity and Recovery in Ireland. Europe's Poster Child and the Great Recession*. Oxford University Press.
- Rodríguez-Cabrero, G. (2009). Valoración de los programas de rentas mínimas en España. *European Commission*.
- Rodríguez-Cabrero, G., Arriba, A., Marban, V., Montserrat, J., & Moreno-Fuentes, F. J. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. SPAIN 2015*.
- Roig-Tierno, N., Alcázar, J., & Ribeiro-Navarrete, S. (2015). Use of infrastructures to support innovative entrepreneurship and business growth. *Journal of Business Research*, 68(11), 2290–2294.
- Santa Cruz, B. (2019). El debate parlamentario sobre la prestación de ingresos mínimos. *Observatorio Social de "La Caixa" (Ed)*, 62–86.
- Savage, M., Callan, T., & Walsh, J. R. (2015). A profile of financial incentives to work in Ireland. *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, 44, 124–140.
- Schanzenbac, D. (2009). Experimental Estimates of the Barriers to Food Stamp Enrollment. *Institute for Research on Poverty*.
- Schneider, M. R., Schulze-Bentrop, C., & Paunescu, M. (2010). Mapping the institutional capital of high-tech firms: A fuzzy-set analysis of capitalist variety and export performance. *Journal of International Business Studies*, 41(2), 246–266.
- Select Committee for Budgetary Oversight. (2022). *Report on Indexation of the Taxation and Social Protection System. Report no: 33/CBO/014*. Houses of the Oireachtas,.
- Tempelman, C., & Houkes-Hommes, A. (2016). What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits? *Review of Income and Wealth*, 62(4), 685–705.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. In *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*.
- van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevere, E., & Lemkens, R. (2022). Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1–21.

- van Oorschot, W. (1991). Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1).
- van Oorschot, W. (1995). *Take It or Leave It. A Study of Non-take-up of Social Security Benefits*. Tilburg University Press.
- van Oorschot, W. (1996). *Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt*. Tilburg University Press.
- van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy. In *World poverty* (pp. 171–194). Policy Press.
- Verkuilen, J. (2005). Assigning Membership in a Fuzzy Set Analysis. *Sociological Methods & Research*, 33(4), 462–496.
- Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies* (1).
- Woodside, A. G. (2012). Proposing a new logic for data analysis in marketing and consumer behavior: case study research of large-N survey data for estimating algorithms that accurately profile X (extremely high-use) consumers. *Journal of Global Scholars of Marketing Science*, 22(4), 277–289.

Lista de Tablas

Tabla 1- 1: Evolución de las rentas mínimas de inserción (2002-2018). Total Nacional	39
Tabla 1- 2: Renta mínima de inserción por comunidades autónomas (2018).....	40
Tabla 1- 3: Variables utilizadas en el análisis de los determinantes del tipo de resolución.....	46
Tabla 1- 4: Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas. Media (desviación típica) ...	50
Tabla 1- 5: Determinantes del tipo de resolución	52
Tabla 1- 6: Renta Equivalente de la RVI y de la OCDE Modificada	54
Tabla 1- 7: Características de los solicitantes de RVI.....	54
Tabla 1- 8: Características socioeconómicas de los CMSS	56
Table 2- 1: : Amount of MVI by household characteristics.....	69
Table 2- 2: Data from each Spanish region MIS (2015) and MVI (2020).....	72
Table 2- 3: Calibration of the outcome	74
Table 2- 4: Calibration of ‘Amount’	75
Table 2- 5: Calibration of ‘Duration’	76
Table 2- 6: Calibration of ‘Resolution time’.....	76
Table 2- 7: Calibration of ‘Documentation’	77
Table 2- 8: Calibration of ‘Supply side factors’	77
Table 2- 9: Calibration of the variables.....	78
Table 2- 10: Analysis of the necessary conditions	79
Table 2- 11: Truth Table	80
Table 2- 12: Parsimonious solution.....	81
Table 2- 13: Intermediate solution	81
Tabla 3- 1: Características normativas de las RMI (2019).....	92
Tabla 3- 2: Adecuación de las RMI (2019).....	95
Tabla 3- 3: Non-take-up en los territorios de Régimen Común (2019)	102
Tabla 3- 4: Pobreza y capacidad protectora de las RMI en España (2019)	104
Table 4- 1: WFP income limits for period analysed (€ per week)	117
Table 4- 2: Regression output of the Heckman selection model.....	123
Table A4- 1: Mean of Working Family Payment receiving by sub-samples	132
Table A4- 2: Deducted income for the Working Family Payment	133
Table A4- 3: Differences between subpopulations	134

Lista de Figuras

Figura 0- 1: : Adecuación de las RMI y población beneficiaria (eje secundario).....	5
Figura 0- 2: Adecuación de las RMI en España y población beneficiaria (eje secundario)	7
Figure 0- 3: Adequacy of the MIS and beneficiary population (secondary axis)	20
Figure 0- 4: Adequacy of the RMI in Spain and beneficiary population (secondary axis).....	22
Figura 1- 1: Tasa de cobertura de las rentas mínimas en España. (2018)	41
Figura 1- 2: : Modalidades de la Renta Valenciana de Inclusión.....	43
Figure 2- 1: A multidimensional framework for the analysis of benefit coverage	65
Figure 2- 2: Minimum income coverage rates in Spain by regional criteria (2018).....	69
Figura 3- 1: Cuantía de las RMI y umbrales de pobreza (2019)	94
Figura 3- 2: Non-take-up en los programas de RMI (2019)	103
Figure 4- 1: Non-take-up rates in the Working Family Payment.....	121
Figure 4- 2: Eligible households and beneficiaries	122