

De las Rentas Mínimas de Inserción al Ingreso Mínimo Vital: necesidad, oportunidad (y margen de mejora)

From Minimum Insertion Income to Minimum Living Income: need, opportunity (and room for improvement)

Raúl Susín Betrán
Departamento de Derecho
Universidad de la Rioja
ORCID: 0000-0001-5812-2316

Fecha de recepción 14/12/2023 | De aceptación: 08/05/2024 | De publicación: 15/06/2024

RESUMEN

Este trabajo analiza la aparición del Ingreso Mínimo Vital (IMV) como una combinación de necesidad y oportunidad. Reconociendo en las Rentas Mínimas de Inserción a su antecesor directo, se fija, especialmente, en las debilidades e insuficiencias de estas para realizar una valoración del IMV desde la que concluye que lo positivo de esta intervención social no debe impedir reconocer sus límites y campos de mejora.

PALABRAS CLAVE

Ingreso Mínimo Vital; Renta Mínima de Inserción; desigualdad; pobreza; protección social.

ABSTRACT

This paper analyzes the emergence of the Minimum Living Income (IMV) as a combination of need and opportunity. Recognizing its direct predecessor in the Minimum Insertion Income, it focuses especially on the weaknesses and insufficiencies of these in order to carry out an assessment of the IMV from which it concludes that the positive aspects of this social intervention should not prevent us from recognizing its limits and room of improvement.

KEY WORDS

Minimum Living Income; Minimum Insertion Income; inequality poverty; social protection.

Sumario: 1. Introducción y cuestiones previas. 2. Los programas de RMI. 2.1. Algo más que un ingreso. 2.2. Evolución y desarrollo de las RMI: hacia un IMV estatal. 3. El IMV. 3.1. El IMV: aprobación, naturaleza y objetivos. 3.2. Debilidades, dificultades e insuficiencias (y alguna mejora) de un IMV en construcción. 3.3. El valor del IMV. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. Introducción y cuestiones previas

A través del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, se introdujo el Ingreso Mínimo Vital (IMV) en nuestro sistema de protección social. La combinación de necesidad y oportunidad aceleró un proceso que ha requerido sucesivas reformas y que todavía no se puede dar por cerrado. Para entender sus luces y sombras resulta conveniente conectar el IMV con su antecesor directo, los sistemas de rentas mínimas autonómicas, las rentas mínimas de inserción (RMI). Especialmente, en sus insuficiencias y debilidades es donde se pueden encontrar criterios para evaluar el IMV. Con este trabajo, alcanzada una cierta estabilidad normativa y transcurrido ahora un tiempo que permite una valoración, se pretende conocer mejor esta intervención jurídico-política, el IMV, y si supone una mera continuidad de las RMI o si abre una línea de revisión del Estado del bienestar marcando distancias con dinámicas reformistas regresivas.

Antes de dar paso a las RMI, conviene comenzar aludiendo al contexto de transformación del Estado del bienestar en el que surgen. En el momento en el que se desarrolla el Estado social de Derecho en tanto que Estado del bienestar y en él la ciudadanía en su triple dimensión civil, política y social, ocupa un lugar destacado el conocido como *informe Beveridge*. Este contiene una racionalización del sistema de protección social y, sobre todo, el avance hacia un modelo de seguridad colectiva universalizado que incluya un sistema de garantía de ingresos que proteja a las personas de diversos riesgos sociales (desempleo, enfermedad, viudedad, pobreza...). Reforzada con la defensa en el plano económico-laboral del pleno empleo –segundo *informe Beveridge*– y aunque fue superada en su aplicación posterior, con el establecimiento de dicha garantía de ingresos esta propuesta liberal-social resultó un paso adelante fundamental en la responsabilidad pública hacia toda la ciudadanía y los riesgos que amenazan su existencia¹. Permitiendo así, tras la II Guerra Mundial, que durante varias décadas las democracias

¹ En este informe se define el Plan para la Seguridad Social y en él se recoge el objetivo de eliminar la indigencia, para lo que se establece como pieza clave una garantía de ingresos a la que se hace referencia expresa en numerosas ocasiones (p. ej.: párrafos 20, 27, 193, 245, 300, 409, 444...) (Beveridge 1989).

liberales occidentales facilitarán un contexto de seguridad y protección reflejo de la armonización capital-trabajo².

Sin embargo, este modelo donde los espacios desmercantilizados construidos en base a políticas sociales y garantía de ingresos enriquecían el estatus de ciudadanía y reducían las desigualdades sociales y económicas acabó desdibujándose a partir de la década de los 70 del siglo XX. Con la crisis económica –junto a factores como la globalización o la revolución tecnológica del sistema productivo– se impusieron posiciones con consecuencias que trascendieron lo económico. Más en concreto, este giro –de forma general en las últimas décadas del XX, aunque en tiempos distintos según países– supuso la consideración de las políticas sociales como impertinentes, recortes salariales y de políticas y partidas de gasto social, reformas laborales asimétricas del lado del capital, debilitamiento del escudo de protección que suponía un sistema de reconocimiento y garantías de los derechos sociales, endurecimiento en el acceso a servicios y prestaciones sociales, iniciativas fiscales regresivas...y, sobre todo, confianza ciega en la capacidad del mercado como instancia principal de regulación social. Al amparo de los planteamientos neoliberales tuvo lugar un desplazamiento de la dimensión sustantiva de la igualdad como referencia de una sociedad justa y, con ella, la reactivación de la cuestión social que había sido amortiguada por el Estado del bienestar³.

Ante esta cuestión social se requería algún tipo de intervención y esta no iba a ser ajena ni a que nos encontrásemos con sujetos atrapados en un destino irrevocable de exclusión ni a la traición de unas élites que abandonaban toda idea de responsabilidad colectiva amparadas en una cuestionable soberbia meritocrática que justificaban moralmente⁴. De esta forma, se modeló la intervención estatal hacia nuevos sistemas de protección y es allí donde cobra sentido tratar la aparición de los programas de RMI.

² Para una aproximación al *Informe Beveridge* y al modelo de Seguridad Social propuesto, a su contenido, significado liberal-social y a la trascendencia del mismo, Monereo (2015, 279-305).

³ Castel (2004) ofrece elementos para pensar esta reactivación de la cuestión social manifestada como “inseguridad social” y concluye con una definición de protección social –y de ciudadanía social– que se vincula con la existencia del sistema de garantía de mínimos que nos ocupa: “Un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia (...) con todos” (p. 117).

⁴ “El orden meritocrático laico actual moraliza el éxito a través de mecanismos que recuerdan a una fe providencial anterior: (...) su éxito es un reflejo de su superior virtud. Los ricos lo son porque son más merecedores de ello que los pobres (...) Los triunfadores logran triunfar por sí mismos, pero su éxito da fe de su virtud” (Sandel 2020, 58).

2. Los programas de RMI

2.1. Algo más que un ingreso

En España, distintas intervenciones han ido conformando a nivel estatal una red de asistencia social subsidiaria del sistema contributivo destinado a personas desempleadas que, de alguna manera, enlaza con el IMV: Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, Plan Prepara, Subsidio Extraordinario por Desempleo, Renta Activa de Inserción... (Sala y Martín-Pozuelo, 2020, 23-64 y 155-157). Ahora bien, en nuestro caso, por su vinculación más directa con el IMV, nos ocuparemos de las rentas mínimas, puestas en marcha en distintos países europeos en sucesivas olas o generaciones y entre las que podemos considerar como tipo-modelo el *revenu minimum d'insertion*. Instaurado en Francia en 1988, desde 2009 tiene continuidad en el *revenu de solidarité active* (RSA) que, a su vez, cuenta con reformas como la que en 2015 introdujo la *prime d'activité* (PA), pensada para completar bajos ingresos sin desincentivar la actividad productiva⁵.

En nuestro país, los programas de RMI han sido responsabilidad de las Comunidades Autónomas (CCAA) y con ellos se ha pretendido dar respuesta a la necesidad de protección de “un sector de la población heterogéneo que no queda amparado por otros dispositivos públicos de protección social tradicionales” (Monereo 2018, 58). Para ello han implantado y desarrollado, en el marco habilitado por el 148.1.20 de la Constitución Española, distintos y muy diversos programas, con diferentes denominaciones y desarrollos legislativos y de gestión, pero siempre como una apuesta por los ingresos condicionados frente a los no condicionados del tipo de una renta básica universal⁶. Estos programas han ido evolucionando desde el primero en 1990 en la Comunidad Autónoma del País Vasco hasta completar todas las CCAA. Con diferentes reformas, suponen, de un lado, un intento por configurar una especie de

⁵ Sobre estas rentas mínimas en Francia hasta la RSA, introducida por la Loi n° 2008-1249 y con la que se pretendía simplificar procedimientos, mejorar las políticas de inserción y responder a las “trampas de inactividad”, Urteaga (2011, 959-983). Por su parte, la PA busca corregir la ineficacia del *revenu* original para sacar de la pobreza a trabajadores con bajos salarios y, a la vez, alentar la actividad profesional y se introdujo por la Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, arts. 57-62.

⁶ En Sala y Martín-Pozuelo (2020, 64-69 y 158-160) hay una aproximación descriptiva y un cuadro-resumen de los programas de rentas mínimas desarrollados a nivel autonómico en el momento de la aprobación del IMV. Para una visión general de los programas de RMI autonómicos (normativa, características, datos de beneficiarios, evolución temporal), así como de las ayudas económicas de emergencia social y del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos, resulta útil consultar los informes anuales de RMI del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (a fecha de diciembre de 2023, disponibles de 2011 a 2021 y accesibles en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm>). También las aportaciones encontradas en la *Revista de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social*, por ejemplo, la visión panorámica de las rentas mínimas autonómicas publicada el 27 de mayo del 2020, justo antes de aprobarse el IMV: <https://revista.seg-social.es/2020/05/27/un-vistazo-a-los-programas-de-rentas-minimas-que-funcionan-en-las-comunidades-autonomas/>.

última red de protección social. Y, de otro, pretenden superar la pasividad del Estado providencia y establecer un derecho a la inserción del que derivar una implicación recíproca individuo-sociedad estableciendo una actuación compleja al modo de lo que se ha dado en llamar derecho-función, un derecho ordenado en función de la inserción; o siendo más precisos: garantizando no solo un mínimo económico a las personas para facilitar su subsistencia, sino poniendo unas bases para trabajar el derecho a la inserción profesional/laboral y social.

A partir de este “doble derecho” que, por otra parte, se presenta en una relación que no admite ser dividida –establecer, y acceder el beneficiario, a la prestación económica no se considera tanto un fin como, más bien, una pieza que ayuda al objetivo de la inserción–, se pueden destacar los elementos valorados como positivos de estas medidas. En primer lugar, como última red de protección y garantía para la materialización de los derechos de ciudadanía de personas pobres y excluidas, suponen un espacio desmercantilizado donde asegurar mínimamente los recursos necesarios para la supervivencia. En este sentido, los programas de RMI han conseguido ocupar un lugar relevante –aunque muy mejorable– dentro del sistema de garantía de ingresos mínimos (en 2021 el número total de perceptores en todas las CCAA y Ceuta y Melilla, sumados titulares de la prestación, 305.340, y miembros dependientes, 339.977, alcanzó los 645.317; siendo el gasto total ejecutado 1.722.415.774,56 euros)⁷.

Junto a lo anterior, de estos programas también se reconoce su funcionalidad para corregir el *efecto Mateo*. Al focalizarse en poblaciones caracterizadas por la falta de recursos podrían mitigar ese efecto perverso de algunas políticas sociales que hace que, por múltiples causas (falta de información, dificultades para moverse entre trámites burocráticos...), se cumpla el pasaje evangélico de que *a quien tiene se le dará y a quien no tiene le será quitado*⁸. En relación con esto, igualmente se podría argumentar que al fijar la prestación en los más desfavorecidos se cumple con una función redistributiva. Con todo, lo cierto es que lo deseable sería que, sin renunciar a esta redistribución, contásemos con una distribución primaria –predistribución– de la renta disponible que redujese el número de potenciales beneficiarios; para lo que resulta clave coordinar estos programas –y cualquier garantía de mínimos– con cuestiones

⁷ Datos de la Memoria anual de RMI de 2021 que publica el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, accesibles en enlace recogido en la nota anterior.

⁸ Una política social focalizada en quienes tienen menos recursos económicos limitaría este efecto más propio de una política social universal. Sin embargo, la diversidad de las poblaciones que cumplen los condicionantes económicos para recibir esta prestación –y más hoy con los procesos generalizados de precarización que afectan a poblaciones antes acomodadas y estables– puede acabar reproduciendo el *efecto Mateo* dentro de las mismas RMI.

como la subida del salario mínimo interprofesional (SMI) y otras medidas tendentes a actuar sobre la precariedad y la pobreza laboral y la mejora de la calidad del empleo (Noguera 2017)⁹. Asimismo, sobre todo en sus inicios –pero ahora también con la precarización generalizada que desestabiliza a los estables– resulta positiva su contribución a visibilizar poblaciones cuyas situaciones, necesidades, carencias, problemática... –incluso existencia– podrían pasar desapercibidas para los servicios sociales y que la solicitud y percepción de la prestación saca a la luz.

No obstante lo hasta ahora recogido, de estas medidas se ha destacado su segunda dimensión: el derecho a la inserción y con él –y en su intento por reconfigurar las protecciones sociales y el mismo modelo de Estado del bienestar: de pasivo a activo– el establecimiento de la implicación recíproca como elemento positivo superador del plano tradicional asistencialista. De hecho, sobre el modelo francés –segunda generación de estas garantías de mínimos, las que incorporaron este nivel de inserción– Rosanvallon, bajo el epígrafe de “la revolución discreta del RMI”, afirmaba que “pertenece a una especie híbrida” y que representa un nuevo tipo de derecho social, entre derecho y contrato, donde se combina el reconocimiento –a modo de “deuda social”– de un mínimo de recursos que facilite disponer de un lugar en la sociedad con la contrapartida –a modo de contrato– del “compromiso personal del beneficiario en un rumbo de inserción” (Rosanvallon 1995, 161-164).

Centrados en las RMI autonómicas, enlazando en este aspecto de su operatividad hacia la inserción y la participación activa en la sociedad con el IMV, se ha destacado que estos programas suponen la combinación de la tradicional ayuda económica con la “técnica activa de inserción”, integración y participación. Indicando, también, que se requiere de un compromiso de ambas partes, instituciones públicas y receptor, que se materializaría en un convenio de contenido negociado que, de un lado, “representaría para el individuo-sujeto jurídico la obligada expresión de su derecho a tomar parte activa en la vida social, su inserción en el sistema y no su dependencia del mismo”; mientras que, de otro, “pone de manifiesto la necesidad que la sociedad tiene de su participación, garantizando de esta manera la igualdad de las partes intervinientes, según un imperativo inexcusable de la propia idea de ciudadanía

⁹ Aunque en los últimos años el SMI se ha incrementado en España hasta 1.134 euros en 14 pagas anuales (2024), hay recorrido para equipararlo a los de países europeos que están por encima de 1.500 (Luxemburgo, Alemania, Bélgica, Irlanda, Países Bajos, Francia...). En esta defensa de la subida del SMI decía el Nobel David Card: “La subida del salario mínimo no crea ni destruye valor, solo lo redistribuye”; entrevista en *El País. Negocios* de 5 de marzo de 2023. Y Joe Biden en sus primeros meses como presidente dirigiéndose a los empresarios: “Pay then more!” (¡páguenles más!), verbalizando su diagnóstico de que no faltan trabajadores, faltan trabajadores bien pagados.

social” (Monereo 2020, 444-445)¹⁰. De esta forma, la vinculación derecho-inserción que condiciona la percepción de la prestación al cumplimiento de la obligación de participar en programas y actividades de inserción ha marcado los programas de RMI de las CCAA, si bien, esta vinculación –que se fue relajando con las reformas de los años previos al IMV– se ha recogido de modo diverso: más fuerte, menos intensa, laboral, social... e incluso con la variable de que la garantía de ingresos mínimos fuera de composición simple (módulo económico básico que se incrementa según tamaño de la unidad de convivencia) o compleja (a los módulos de rentas anteriores se unen otras prestaciones) (Valdueza 2019, 62-67).

Sin embargo, una cuestión para lo que no disponemos aquí ni de tiempo ni de espacio, pero a la que conviene referirnos, es la posibilidad de otra lectura de esta vinculación derecho-inserción. Al ser un requisito para percibir la prestación, y aun conscientes de la diferencia con la realidad anglosajona, cabría pensar en las RMI como parte de una redefinición del *welfare state* de acuerdo con la lógica del *work for welfare*¹¹. Esto, a su vez, supondría que en la valoración de las RMI se introdujera un significado de contractualización, asistencialización e individualización. Y, en relación con estos rasgos, un valor simbólico, moralizador y de disciplinamiento vinculado con la concepción de la pobreza como una cuestión individual, de comportamiento, que nos arrastraría hacia el abandono de la idea de responsabilidad colectiva requerida para la construcción de una sociedad en términos de decencia y justicia¹². Sin entrar en un debate que se vincula con otro más amplio sobre políticas de activación y neoempleoctrismo que ahogan lo social en lo económico, lo que se vendría a apuntar es que este “doble derecho” de las RMI puede participar de una redefinición del Estado del bienestar caracterizada por una lógica mercantilizadora y una limitación del contenido esencial de los derechos sociales. En este sentido, Rey Pérez (2015a, 15-85) analiza las reformas realizadas en países europeos en las últimas décadas –especialmente, tras la crisis de 2008– sobre el Estado social y el sistema de garantías que supone el Estado del bienestar, con referencias al paso del *welfare* al *workfare* y al papel en él de las RMI. Indicando que la modernización del Estado del bienestar debería basarse en reafirmar la universalidad e

¹⁰ También señalando que la RMI “tiene una proyección que va más allá de la mera subsistencia” y se presenta como un “instrumento de inclusión activa”, Monereo (2018, 7-30).

¹¹ Sobre el significado de esta transformación hacia el *workfare state*, centrado en el ámbito anglosajón, Peck (2001). Para Rosanvallon, el RMI francés y proyectos del *workfare* americano “conducen a un mismo tipo de redefinición de lo social” (Rosanvallon 1995, 170); mientras que Monereo matiza esta relación y la lleva a la Renta Activa de Inserción (Monereo 2018, 57-95); también, para precisión, diferencias y similitudes entre *workfare*, políticas de activación y RMI, Moreno (2008, 143-154) y Pérez Eransus (2005, 115 y ss.)

¹² “El *workfare* pone en juego técnicas de seguimiento individual y rendición de cuentas, constituyendo un modelo de regulación bajo el cual los derechos se han de merecer a cada paso; al no ostentarse incondicionalmente, el usuario de prestaciones sociales tiene que ser merecedor de estas” (Vega 2019, 547).

incondicionalidad de los derechos, abandonar la obsesión fordista que vincula empleo e inserción social y centrar la actuación protectora en el individuo. Siendo aquí –añadimos en este trabajo– donde cabría entender que el IMV marca algo de distancia con las RMI en tanto que podamos verlo como un giro hacia el plano de los derechos.

2.2. Evolución y desarrollo de las RMI: hacia un IMV estatal

En cualquier caso, en lo que nos ocupa ahora, para comprender lo que supone el IMV se debe atender al desarrollo y evolución de las RMI autonómicas, y no solo en lo que pueda haber de pervivencia de elementos positivos como los recogidos, sino en que las críticas e insuficiencias de estas marcan la evolución hacia aquel¹³. Así, surgen en un contexto de recalibración asistencialista del sistema de garantías de ingresos y su diversidad no ha impedido reconocer que ya inicialmente presentaban dos déficits que serán constantes en su evolución, hasta el punto de que alcanzarán, por lo menos en su primera redacción, al IMV, poniendo de manifiesto una cierta continuidad en el modelo de protección social: su focalización en la pobreza severa y su incapacidad para atender a las transformaciones del mercado de trabajo y, en ellas, al empobrecimiento de la población trabajadora. Son dos cuestiones vinculadas y suponen no tener presente que la fragmentación, precariedad y falta de consistencia que afecta al empleo acaba por diluir lo que para una lógica fordista se antojaba como una distinción clave entre empleo, desempleo y pobreza y exclusión social, esto es, como si tener trabajo, o haberlo tenido y disponer temporalmente de alguna prestación, fuera hoy garantía de algo¹⁴.

Estos programas fueron evolucionando en un contexto donde faltaba la idea de sistema en el conjunto de dispositivos de garantía de ingresos mínimos e incluso pocos de ellos –quizás la única excepción sería País Vasco¹⁵– podían ser reconocidos como programas de RMI en sentido estricto (Laparra 2004, 57-

¹³ Sobre esta evolución sirvan las etapas marcadas en trabajos de Arriba y Aguilar-Hendrickson (p. ej.: 2020, 231-252) y cómo se destacan dos momentos: la implantación, entre 1989-1995, y las transformaciones en el contexto de recuperación económica, 2015-2019.

¹⁴ Así, el IMV se situaría en la evolución del sistema de garantía de ingresos sin contribuir a resolver la adecuación a las nuevas situaciones del mercado de trabajo; Arriba y Aguilar-Hendrickson (2021, 1-12; y 2020, 247-249).

¹⁵ Centrados en el País Vasco, la actual Renta de Garantía de Ingresos (RGI) es la continuación de lo que se ha presentado como la referencia más cercana a otros modelos europeos. Para conocer sus peculiaridades, por ejemplo, con el tema de la condicionalidad, elementos positivos y vías de revisión, sirvan distintos trabajos de Sanzo, entre otros, (2013, 9-28; 2017, 57-67; 2019a, 46-62). Vid. también, Zalakain (2022, 104-129) donde se reconoce al sistema vasco de garantía de ingresos –y en él a la RGI– una cierta capacidad de reducción de la pobreza, a la vez que se alerta de la presión que sobre él puede suponer el deterioro del modelo productivo y de su función redistributiva. Finalmente, en marzo de 2023 entró en vigor la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, donde se recogen elementos de mejora de la RGI (mayor cuantía, rebaja de edad para ser titular, reducción del tiempo de empadronamiento en determinados vulnerables...) y se tiene en cuenta la existencia del IMV estatal.

76). Con el tiempo, los desarrollos de las RMI no resultaron ajenos a crisis como la de 2007-2008, tanto por la presión desde la demanda que sufrieron como por las reformas que les afectaron. Reformas realizadas, primero y al igual que en el resto de políticas sociales, de acuerdo con las exigencias de estabilidad presupuestaria y control del gasto fijadas por la modificación del artículo 135 de la Constitución. Y después, con el objetivo de mejorar una función protectora que la crisis había puesto en evidencia, especialmente, en lo que concierne a la heterogeneidad y fragmentación territorial y a una débil cobertura manifestada en su insuficiencia para enfrentarse a situaciones marcadas por un contexto de extensión del trabajo de baja calidad, desempleo prolongado, ineficacia del sistema de protección por desempleo y, con todo ello, aumento de la pobreza.

De esta manera, mediada la segunda década del siglo XXI, aunque las RMI habían mostrado cierta funcionalidad para amortiguar los efectos de la crisis y alcanzado un peso relevante en el conjunto del sistema de protección social¹⁶, esto no les libraba de que se apuntaran sobre ellas una larga lista de retos y desafíos a afrontar (cuestiones de acceso, cuantía, financiación, reconocimiento como derecho subjetivo eficaz, individualización de la percepción, condicionalidad, mejora de acciones e itinerarios de inserción, compatibilidad con ingresos del trabajo...). Conscientes de estas debilidades y problemas se impulsaron procesos de reforma que llevaron a iniciativas normativas con el objetivo principal de mejorar la capacidad protectora de los programas, por ejemplo, facilitando el acceso, limitando la condicionalidad y haciendo compatible esta prestación con otros ingresos¹⁷.

En este tiempo se abre una última fase previa al IMV en la que las RMI ocupan un lugar importante dentro del debate público y la agenda política, como pone de manifiesto la iniciativa legislativa popular

¹⁶ Aunque con una gran diversidad territorial y si tenemos en cuenta cifras totales, podemos recoger como referencia el incremento del número de unidades receptoras que pasaron de 111.077 en 2008 a 323.406 en 2015. Destaca también que el ritmo de crecimiento fue más intenso entre 2008 y 2011, se ralentizó y se recuperó de nuevo en 2015. Datos obtenidos de la serie que desde 2011 en adelante ofrece el Gobierno en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm> y completados con los de Arriba (2014, 9-13), donde también se recoge el incremento del gasto en este periodo para estos programas de RMI y datos comparativos del esfuerzo presupuestario autonómico que han supuesto estos programas de 2002 a 2012. Vid. igualmente, Aguilar-Hendrickson *et al.* (2019, 20-28).

¹⁷ Para conocer la evolución del sistema de garantía de ingresos y en él de las RMI a partir de la crisis y hasta los años de recuperación de los indicadores económicos, 2015-2018, podemos ver distintos análisis publicados donde también se señalan debilidades, mejoras a realizar y líneas de reforma seguidas. Así, si ya al inicio de la crisis Laparra y Ayala (2009) recogían la necesidad de una “reforma profunda” de las RMI, trabajos posteriores dan continuidad a la labor de análisis propositivo de Foessa en este campo, por ejemplo, Arriba (2014); Fernández (coord.) (2015); Aguilar-Hendrickson *et al.* (2019); y Sanzo (2019b). También de interés resultan los informes de Ayala *et al.* (2016), Noguera (2019) y, finalmente, el vinculado a EAPN y firmado como Malgesini (2014), donde la metodología se abre a profesionales e informantes clave de la red EAPN y a testimonios de perceptores de rentas mínimas.

(ILP) impulsada por la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras¹⁸. Aunque esta iniciativa no llegó a concluir en la aprobación de un texto normativo, sí provocó un debate parlamentario que hizo que el Gobierno instara a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) a realizar un informe que dio cierta continuidad a la ILP identificando cuestiones de mejora de la misma en su eficiencia, eficacia y diseño institucional¹⁹.

En realidad, este debate no solo era proyección de la creciente importancia que estos programas iban adquiriendo dentro del sistema de protección social; también apuntaba la necesidad de un cambio ante la evidencia aportada por unas cifras que revelaban resultados negativos en cuanto al cumplimiento de objetivos. Así, con datos de referencia desde el inicio de la crisis, 2008, a la aparición del IMV, 2020, no era posible hablar ni de reducción de la pobreza severa –rentas por debajo del 40% de la mediana por unidad de consumo–, que creció del 7,5% en 2008 al 9,5% en 2020, con un máximo en 2015 y 2017 del 10,8%; ni de disminución de la tasa de riesgo de pobreza o pobreza relativa –rentas inferiores al 60% de la mediana–, que pasó del 19,8% en 2008 al 21% en 2020, con un máximo de 22,3% en 2016²⁰; ni tampoco de reducción de la vulnerabilidad vinculada a la población que trabaja pero no dispone de ingresos suficientes (España ostentaba –y ostenta– una de las peores tasas de la Unión, con picos de más del 13% entre 2015 y 2017)²¹ ni de corrección la desigualdad (el índice S80/S20 subió de 5,6 en 2008 a 5,8 en 2020, con un pico de 6,9 en 2015)²².

¹⁸ Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la protección de la Seguridad Social, presentada en abril de 2015 y admitida a trámite parlamentario en 2017; última consulta, octubre 2023, en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-44-1.PDF. Sobre esta iniciativa y el debate parlamentario que originó, puede verse: Santa Cruz (2019)

¹⁹ Última consulta, octubre 2023, en: <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-los-programas-de-rentas-minimas-en-espana/>.

²⁰ Lo mismo ocurre con la evolución negativa del indicador AROPE. Véanse los informes que periódicamente publica EAPN sobre el estado de la pobreza en www.eapn.es.

²¹ Datos obtenidos de Eurostat que en la actualización disponible, 2022, cifran los *working poor* en España en un 11,7% de la población trabajadora mayor de 18 años (última consulta, diciembre de 2023: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesov110/default/table?lang=en>). La OCDE –2018– con datos del momento de salida de la crisis –2015– elevaba esta cifra al 14,8% de los hogares con al menos una persona trabajando (<https://www.oecd.org/social/ministerial/Compare-your-country.pdf>; último acceso, octubre 2023). Véase el estudio que con datos 2005-2015 situaba a España como tercer peor país en valoración global por calidad de empleo de la Unión: ‘*Bad Jobs’ recovery? European Job Quality Index 2005-2015*’ (accesible, octubre 2023, en: <https://www.etui.org/sites/default/files/WP-2017.06-WEB.pdf>). Vid. también, Carril (2021).

²² Datos recogidos del *XIII Informe. El estado de la pobreza*, elaborado por EAPN y publicado en 2023 para el período 2015-2022; accesible, última consulta octubre 2023, en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/13_Informe_AROPE_2023_completo.pdf. De acuerdo con este informe, el índice Gini habría pasado de 32,4 en 2008 a 32,1 en 2020, con un pico de 34,7 en 2014. Tanto el índice S80/S20 como el de Gini recogen

Esto es, lo que nos encontrábamos era una combinación de presión en la demanda e insuficiencia institucional que derivaba en dos debilidades de estos programas: baja capacidad protectora y escasa tasa de cobertura²³; lo cual, además, se combinaba con una diversidad territorial con diferencias difíciles de asumir, abriendo la puerta a una urgente revisión del modelo de garantía de ingresos que haría que en mayo de 2020 el IMV desplazase en protagonismo a las RMI. Por tanto, si bien la pandemia aportará el momento de oportunidad para el IMV, ya antes no eran pocas las llamadas de atención sobre la necesidad de una revisión y el establecimiento de la garantía de un mínimo vital estatal. Y, en este sentido, avalando la necesidad de una renta mínima estatal, no se pueden dejar de lado ni posicionamientos de instituciones desde el tercer sector (EAPN, OXFAM, Cáritas...)²⁴ ni el historial de reclamaciones desde instituciones europeas y, entre ellas, la misma Carta Social Europea en la referencia de su artículo 30 a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social²⁵.

Si la abdicación de la razón política y jurídica frente a la economía y al mercado tenía el riesgo de derivar en complejas y negativas consecuencias, entre ellas, a la democracia y el bienestar colectivo (Ferrajoli 2019, 69-89), en nuestro caso se había llegado a una dinámica de abandono de una parte de la población por los poderes públicos. Y esto es lo que venía a recoger el *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de Naciones Unidas*, donde de manera expresa se criticaba la ineficacia de la acción pública contra la pobreza y en ella la de buena parte de los programas de RMI autonómicas, al tiempo que se demandaba un programa de renta mínima estatal “bien diseñado y

que las tasas peores coinciden con el tiempo de aplicación de políticas de austeridad, 2011 a 2015, y hasta el inicio de una cierta recuperación económica, habiendo un repunte de ambos en tiempo de pandemia, 2021, 6,2 el S80/S20 y 33 Gini.

²³ Para 2019, año anterior al IMV, la tasa de cobertura (titulares y dependientes) para la pobreza severa (casi 4,3 millones) en todo el sistema era de poco más del 16% de media, destacando País Vasco y Navarra, pero con todas las demás CCAA muy por debajo. En cuanto al nivel de protección, para unidades unipersonales había un mínimo de 300 euros en Ceuta y un máximo de 667,05 en País Vasco, con la mayoría de CCAA (13) por debajo de 500 euros. Los máximos por unidad con distintos incrementos, en la mayoría de casos (11) no alcanzaban el SMI de ese año, 900 euros. Datos obtenidos de las memorias sobre RMI que publica el Ministerio y el de la pobreza severa para calcular la tasa de cobertura del *II Informe. Mapa de la pobreza severa en España*. EAPN (https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1631255247_informe-paisaje-abandono-eapn_vf.pdf; último acceso, octubre 2023).

²⁴ Como ejemplo de este posicionamiento del tercer sector véase, inmediatamente anterior a la aprobación del IMV, el “Documento de posicionamiento sobre una renta mínima estatal”, EAPN, 16 de abril de 2020 (última recuperación, octubre 2023: https://www.eapn.es/covid19/ARCHIVO/documentos/noticias/1587461547_200416_rentas_minimas_eapn_2020.pdf).

²⁵ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social—hoy sustituida por la de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión social (2023/C41/01)—; Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (principio 14); Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270 (INI)); o, entre otros, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Por una Directiva marco sobre la renta mínima”, de 20 de febrero de 2019 (2019/C190/01).

suficientemente financiado”. Concretando en el apartado de “principales recomendaciones” que es de especial importancia que el Gobierno “adopte un programa de renta mínima de inserción que permita a las personas beneficiarias, incluidas las menores de 25 años, vivir con dignidad, circular libremente por España, evitar los onerosos requisitos administrativos y no ser castigadas por aceptar trabajos mal remunerados o temporales”. Un informe que, además, en una perspectiva más amplia, no dejaba lugar a la duda sobre la situación de los derechos sociales en España en lo que se refiere al ámbito de la pobreza: “Los poderes públicos han fallado mayoritariamente a las personas que viven en la pobreza. Resulta más que evidente que los derechos sociales y económicos no se toman en serio, aunque se nombren frecuentemente en los discursos”²⁶.

3. El IMV

3.1. El IMV: aprobación, naturaleza y objetivos

Con todo ello, la pandemia aceleró la introducción de una medida ya recogida –aunque en un proceso paulatino tras la mejora de las prestaciones por hijo/a en familias vulnerables– en el contenido del programa de gobierno pactado entre PSOE y Unidas-Podemos en diciembre de 2019 y que también aparecía anteriormente en los programas de ambos²⁷. Y así se reconocía en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que establecía el IMV: “La necesidad de la puesta en marcha del ingreso mínimo vital como política destinada a corregir estos problemas se ha visto acelerada por la crisis sanitaria del COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”. Y un poco más adelante: “La situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por el COVID-19, exigen la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional”.

²⁶ Aunque fue presentado en julio de 2020, este informe se publicó con fecha de 21 de abril de 2020 y recoge los resultados de la visita realizada entre el 27 de enero y el 7 de febrero de ese año. Última recuperación, septiembre de 2023, en: <https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights>).

²⁷ Punto 2.4.2 del programa de gobierno publicado como: “Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España”, accesible, septiembre de 2023, en: https://izquierdaunida.org/wp-content/uploads/2019/12/Programa-Gobierno-Coalicion-PSOE_UP.pdf

Este Decreto-ley –que estaría en línea con el contenido de una Recomendación del Consejo de la Unión de ese año²⁸– fue convalidado por el Parlamento, sin ningún voto en contra²⁹, el 10 de junio de 2020 e introdujo una garantía de ingresos clave para fortalecer lo que se ha presentado como un “escudo social” frente a la incertidumbre y la inseguridad en los derechos de las personas que abarca, compartiendo objetivo, distintos ámbitos: laboral (ERTES), vivienda (medidas en desahucios y alquileres), garantía de suministros de agua, electricidad y gas y establecimiento de bono social...³⁰. Además, en la misma sesión en la que se convalidó el Real Decreto-ley se aprobó su tramitación como proyecto de ley por la vía de urgencia; proceso legislativo que derivó en la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. A través de esta norma se realizaron modificaciones de una medida que desde un inicio recibió críticas por los problemas que podía plantear y a los que, de alguna manera, y hasta la Ley 19/2021, el Gobierno fue respondiendo a través de modificaciones introducidas por el Consejo de Ministros³¹. Y más aún, podemos decir que se trata de una medida cuyo diseño todavía se encuentra en un proceso abierto y susceptible de mejoras; si bien, se ha conformado como una iniciativa de cuyo perfil ya podemos destacar una serie de elementos a propósito de su naturaleza y objetivos.

²⁸ En la Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09), se advierte que la crisis de la COVID-19 tendrá efectos en los ya “altos niveles de pobreza y exclusión social en España”, se recoge la aprobación del IMV y se recomienda, entre otras cosas, mejorar la cobertura y adecuación de las rentas mínimas autonómicas.

²⁹ El resultado de la votación fue de 297 favorables y 52 abstenciones. Estas abstenciones correspondieron al Grupo Parlamentario VOX. En la argumentación de su voto, su representante, la diputada Ruiz Solás, aludió a la sobrecarga a la Seguridad Social que supondría el carácter permanente de esta medida y al riesgo de contribuir a la creación de un nuevo “efecto llamada”; concluyendo que el IMV, en estas condiciones: “Va a traer ruina académica y ruina moral a nuestro pueblo”, y ofrece a los españoles “una paga sin honor en lugar de un trabajo digno, fruto de su esfuerzo individual”; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, nº 27, de 10/06/2020.

³⁰ Resulta útil la información que al respecto proporciona el Gobierno de España, accesible, abril de 2023, en: www.mdsocialesa2030.gob.es/escudo-social/index.htm. Pero, sobre todo, los datos aportados por distintos informes de EAPN que recogen el efecto positivo de las medidas de protección social en relación a la reducción de la pobreza (por ejemplo, que se evitó que 1,5 millones de personas cayeran en situación de pobreza en los años de la pandemia); véanse los informes anuales que sobre el estado de la pobreza publica en octubre EAPN y, también, los informes II y III “El mapa de la pobreza severa” (accesibles, octubre 2023, en www.eapn.es).

³¹ Bajo el epígrafe “la eterna reforma del IMV” encontramos un repaso de estas modificaciones en Álvarez (2023, 231-234). Por otro lado, previo a la aprobación de la Ley 19/2021, una parte del apoyo parlamentario del Gobierno, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos, publicó el documento “Por qué es necesario presentar enmiendas al Proyecto de Ley por la que se establece el IMV (procedente del RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo)” (9 de febrero de 2021), recogiendo problemas y dificultades, las reformas realizadas y argumentando sobre enmiendas presentadas al Proyecto de Ley; accesible, octubre 2023, en: <https://s03.s3c.es/imag/doc/2021-02-16/Mejoras-al-ingreso-minimo-vital-UP.pdf>.

Con relación a la naturaleza³², frente al carácter asistencial de los programas de RMI, el IMV se presenta como un derecho subjetivo a una prestación económica con la que se pretende garantizar un nivel mínimo a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (art. 2.1 Ley 19/2021). Como en las RMI, la percepción del IMV estaría condicionada a esta vulnerabilidad, al igual que al cumplimiento de unas obligaciones, entre las que se encuentran para el IMV –titulares del ingreso e integrantes de la unidad de convivencia– participar en las estrategias de inclusión promovidas por el Ministerio (arts. 36.1 h) y 36.2 f) Ley 19/2021); a lo que habría que unir la existencia de un régimen de infracciones y sanciones y en ellas las derivadas de incumplir dicha obligación (arts. 38.3 d) y 38.4 f) Ley 19/2021). En todo caso, es preciso dejar claro que, con respecto a las RMI, la configuración como derecho del IMV lleva a una condicionalidad menor, acercándose al modelo de renta garantizada (Barragué 2023, 264-265). Algo que se ha realizado progresivamente y de lo que resulta un ejemplo cómo se ha actuado flexibilizando la obligación original –no libre de cierta desconfianza aporofóbica– de, para el caso de no trabajar, estar inscrito como demandante de empleo. Primero, transformándola en obligación de acreditar que se figuraba inscrito como tal en un plazo posterior a la notificación de la resolución de concesión; y luego, suprimiéndola por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (Disposición final trigésimo quinta), siendo hoy la administración quien, en su caso, realizará dicha inscripción de oficio.

También vinculado con su naturaleza cabe recoger que el IMV es una intervención impulsada desde el ámbito del Estado, en el marco del artículo 41 de la Constitución, y forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social –con gestión del Instituto Nacional de Seguridad Social– como prestación económica no contributiva (art. 2.2 Ley 19/2021); con lo que esto conlleva en cuestiones como financiación que, a diferencia de las RMI, pasa a ser responsabilidad del Estado (el cálculo que se realizó en un inicio era de 3.000 millones de euros anuales). Todo ello sin perjuicio de lo que establezcan las CCAA en su ámbito de competencia –de hecho, se presenta como prestación “suelo” compatible con lo que fijan estas–, y no pudiendo obviar que el IMV propone “un modelo de gobernanza compartida (...)

³² Sobre su naturaleza, y en especial su caracterización como prestación de seguridad social no contributiva y como derecho social, Monereo (2021, 60-91) y Ramos (2020, 295-319). También, como nuevo derecho social asistencial de acuerdo con la Carta Social Europea, ya desde el Decreto-ley de 2020, aunque con margen de mejora, Dalli (2021, 208-242); y, finalmente, Jimena (2023, 205-225) donde, aun reconociendo su relevancia, se fija en los déficits de su reconocimiento jurídico y de su configuración como derecho fundamental.

en la que de forma articulada y coordinada participan las comunidades autónomas y las entidades locales”³³.

Asimismo, en estas notas sobre su naturaleza hay que destacar dos cuestiones más. De una parte, que se trata de una medida que, aunque impulsada en la oportunidad de un momento de crisis económicas y sociales encadenadas, está pensada como respuesta estructural y permanente. Y si bien es una prestación no contributiva condicionada a una vulnerabilidad económica –lo que la aleja de la renta básica universal–, la intención es que sea también una intervención “no dirigida a grupos o individuos concretos”, sino –recoge el preámbulo de la ley– a quienes en un momento determinado se vean en situación de vulnerabilidad, con lo que “protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto”, sirviendo de seguro colectivo ante un futuro próximo de incertidumbres laborales, transformaciones económicas vinculadas con la robotización o el cambio climático y volatilidad de ingresos y empleos³⁴. Además, en relación con esto, y también con su condición de derecho subjetivo, el IMV no tiene una duración limitada o condicionada a disponibilidad presupuestaria y “se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos en esta Ley” (art. 15.1 Ley 19/2021).

De otra parte, también debemos referirnos a que en su defensa se argumenta que va más allá de una mera cuantía económica y constaría de dos elementos: la prestación económica y acciones para la inclusión activa de las personas beneficiarias que serán diseñadas de modo flexible adaptándose a sus necesidades. Supondría una política social completa materializada –de acuerdo con la intervención que realizó el ministro Escrivá en la sesión de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020 y que se refleja en el art. 3 d) de la Ley 19/2021– en una compleja red de protección social, un “conjunto de políticas” que estarían “orientadas a garantizar que la satisfacción de las necesidades materiales básicas sirva para que los beneficiarios de la prestación transiten de la exclusión y la falta de oportunidades hacia la participación

³³ Preámbulo de la Ley 19/2021. Véanse también los preceptos del capítulo IV dedicados a facilitar la colaboración entre administraciones en cuestiones de procedimiento; los del capítulo V, sobre “cooperación entre las administraciones públicas”; así como las disposiciones adicionales cuarta y quinta referidas a la posibilidad de suscribir convenios entre administraciones. Dentro de los limitados avances en este ámbito, destacan, en el marco de esta disposición adicional quinta, que País Vasco y Navarra han asumido la gestión del IMV.

³⁴ En la intervención que realizó el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el debate para la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 20/2020 se recoge que, aunque el IMV se centrará en los hogares más vulnerables, “no debe entenderse tanto como una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino más bien como un seguro colectivo que, de forma permanente, rescata a las personas en cada momento que sufran carencias materiales severas”; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, nº 27, de 10 de junio de 2020, p. 68.

plena en la sociedad y en la economía en su conjunto”, incluyendo incentivos al empleo que salven la “trampa de la pobreza”³⁵.

En realidad, con este último punto enlazaríamos con el objetivo principal del IMV. Pues, en principio, al legislador no solo le preocupa reducir la pobreza, “especialmente la extrema” –dice el preámbulo de la ley– o conseguir una cierta redistribución de la riqueza, también posibilitar el acceso a la participación plena de toda la ciudadanía en la vida económica y social. Lo que, en definitiva, nos lleva a que en el IMV “la prestación no es tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad”³⁶. Se trataría de actuar con una prestación económica sobre la falta de recursos económicos como fuente de pobreza –incluso disponiendo de un empleo y con especial protección a la pobreza infantil, hogares monoparentales y personas con alto grado de discapacidad reconocida, para quienes se establecen complementos, arts. 11.6 y 13.2 a) y c) de la Ley 19/2021– y sin renunciar a un efecto redistributivo que amortigüe en algo la creciente desigualdad, para lo que resultaba básico un sistema estatal de garantía de ingresos³⁷. Si bien, esta prestación adquiriría su pleno sentido en tanto que contribuyese a facilitar el objetivo central de inclusión que, a su vez, puede entenderse como un medio para la realización conjunta de libertad y seguridad –y, de allí, justicia social– tal y como se refería el ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 en la citada sesión para la convalidación o derogación del Real Decreto-ley³⁸.

3.2. Debilidades, dificultades e insuficiencias (y alguna mejora) de un IMV en construcción

En cualquier caso, y como apuntábamos anteriormente, se trata de una medida a la que la urgencia del momento de crisis no ha permitido presentar como cerrada y, en parte por ello, no ha estado exenta de

³⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, nº 27, de 10 de junio de 2020, p. 68.

³⁶ En este mismo sentido, el art. 3 d) de la Ley 19/2021 dice del IMV: “Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad”.

³⁷ Una desigualdad a la que no parece que haya sido ajeno, paradójicamente, el mismo sistema autonómico de rentas mínimas. En palabras del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la sesión para la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, centrar la responsabilidad en esta materia en las CCAA “ha provocado de hecho que las desigualdades entre los ciudadanos (...) incluso se hayan agrandado en el tiempo”; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, nº 27, de 10 de junio de 2020, pp. 67-68.

³⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, nº 27, de 10 de junio de 2020, pp. 66-67.

debilidades y, con ellas, críticas³⁹. Dejando al margen aquellas a las que a modo de lugares comunes se suele recurrir desde posiciones contrarias a este tipo de intervenciones (trampa de la pobreza, desincentivo al trabajo, “paguilla”...), de entre las principales líneas de crítica –algunas presentes desde un inicio, aunque también se ha ido actuando normativamente y corrigiéndolas– podemos destacar tanto cuestiones relacionadas con el diseño en sí de la medida como otras vinculadas con la implementación de la misma y con cuestiones burocráticas.

De un lado, estarían las que tienen que ver con los requisitos requeridos sobre el ámbito subjetivo de aplicación (beneficiarios, titulares, unidad de convivencia...), esto es, las relativas a la edad mínima exigida; al tiempo previo a la solicitud de constitución de la unidad de convivencia (corregido-reducido con la Ley 19/2021); a la desprotección de poblaciones especialmente vulnerables, caso de menores de 23 años emancipados, personas en situación administrativa irregular o unidades familiares diferentes que comparten vivienda –modificado en febrero de 2021, inicialmente se recogía que un mismo domicilio solo podía acoger un máximo de dos titulares⁴⁰–. Pero también aquí podríamos incluir las críticas que afectan a cómo se fija la vulnerabilidad de acuerdo con el nivel de ingresos y, más en concreto, el problema en el reconocimiento de situaciones de vulnerabilidad sobrevenida –corregido en parte, como veremos, con la Ley 19/2021–, sin olvidar en este aspecto económico las críticas a un nivel de la prestación que no deja de ser decisión política que no sea alto. Y, de otro lado, estarían las dificultades vinculadas con el desconocimiento sobre el procedimiento de solicitud y tramitación; con la complejidad de la misma solicitud; con la lentitud en la resolución administrativa; o, entre otras, con el déficit de transparencia en lo que se refiere al cálculo de los recursos disponibles o a la modificación de la cuantía a percibir, cuestiones todas que generan indefensión y debilitan la capacidad protectora del IMV –como ejemplo, con algo de recorrido, avanzado el 2021, solo un 24,6% de la población potencialmente perceptora por nivel de ingresos había recibido información correcta y suficiente para iniciar la solicitud y solo un 25,9% de los hogares en pobreza severa habían conseguido realizar la tramitación (Foessa 2021, 47-49)–.

³⁹ Centrada en la gestión, una evaluación inicial –anterior a la Ley 19/21– de las dificultades técnico-operativas señala este condicionante de la urgencia y se refiere a cuestiones vinculadas con la gestión informática, el procedimiento administrativo, la comprobación de datos de ingresos y patrimonio, la colaboración entre administraciones ... Trillo (2021, 53-75).

⁴⁰ Modificación realizada por el artículo 3 del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero.

De cualquier forma, sea por el diseño o por la implementación y aplicación de la medida, y aunque sobre algunas de estas cuestiones se ha ido trabajando y realizando mejoras normativas, la eficacia protectora no ha sido la prevista inicialmente. Así, el IMV no habría conseguido resolver por completo el problema de la baja tasa de cobertura que arrastraba el modelo de rentas mínimas autonómicas. Lo que ha quedado reflejado en la ralentización por alcanzar las cifras indicadas desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por su titular, José Luis Escrivá, al presentar esta medida en junio de 2020. Entonces se afirmaba que el IMV llegaría a 2,3 millones de personas a través de 831.000 hogares, cuando justo antes de aprobar la Ley 19/2021, diciembre de 2021, se habían reconocido 362.000 prestaciones, con 824.000 personas beneficiarias; y un tiempo después, noviembre de 2023, las cifras acumuladas desde el inicio –no es un “saldo vivo” y esto es importante– alcanzaban las 717.842 solicitudes aprobadas y 2.102.922 personas beneficiarias⁴¹. En línea con esto, recogía el segundo informe-opinión anual que en el marco del art. 31.3 de la Ley 19/21 elabora la AIReF⁴² –y que también proponía aportar el “saldo vivo” para un conocimiento más correcto del grado de despliegue de la prestación⁴³–, que habría existido en 2022 un estancamiento en la implantación del IMV; habiendo, además, según este informe, un alto porcentaje de potenciales beneficiarios que cumpliendo los requisitos no lo habrían solicitado (58% de *non take-up*) –dato difícil de precisar, pero una advertencia de encontrarnos ante un problema⁴⁴–, todo lo que lleva, a su vez, a una limitada ejecución del gasto previsto (47%)⁴⁵.

⁴¹ Para datos actualizados: <https://www.seg-social.es/> en su sección “estadísticas” y en ella IMV (último acceso: diciembre de 2023). En cuanto a la previsión inicial del ministro y a los datos de diciembre de 2021, se han obtenido de la consulta de distintas notas de prensa del Gobierno de España, accesibles en www.lamoncloa.gob.es (última consulta, mayo 2023).

⁴² Informe-opinión accesible, última recuperación octubre 2023, en: <https://www.airef.es/es/centro-documental/segunda-opinion-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>. El capítulo V de la Ley 19/21, relativo a la cooperación entre administraciones públicas, también establece el Consejo consultivo del IMV, art. 34, regulado por el Real Decreto 635/22, de 26 de julio; y, sobre todo para tareas de evaluación, la Comisión de seguimiento del IMV, art. 33, regulada por el Real Decreto 64/2022, de 25 de enero.

⁴³ Estando este trabajo en fase de revisión, el Ministerio anunció –febrero de 2024– que cambiaba la forma de publicar las estadísticas y que recogería el “saldo vivo” mensual.

⁴⁴ Sobre este 58% recoge Ayala en un artículo publicado en *El País. Negocios* de 9 de julio de 2023, p. 13: “Estimar su demanda potencial es complicado, ya que la información de renta y patrimonio de la Agencia Tributaria empleada por la AIReF tiene algunas limitaciones y no coincide completamente con la utilizada para la gestión del IMV. En su estimación, además, no ha tenido en cuenta requisitos importantes para poder solicitar la prestación, como el de residencia o la antigüedad de la unidad de convivencia y su composición. Más del 40% se rechazan precisamente por el incumplimiento de estos requisitos”. En Ayala *et al.* (2022, 155-169) se reconoce el valor del IMV, pero se expone que su eficacia está condicionada, sobre todo, por problemas de cobertura, refiriéndose en ella al *non take-up*.

⁴⁵ Entre las propuestas que recoge este segundo informe-opinión de AIReF para la reducción del *non take-up* en el IMV está avanzar hacia su tramitación de oficio. También sobre el *non take-up* y el IMV, desde EAPN, entre noviembre de 2022 y octubre de 2023, se ha realizado un proyecto de investigación e intervención cuyos resultados se publicaron en marzo de 2024 y a los que se puede acceder a través de <https://accesovital.es/>; recuperado en mayo de 2024. También en fase de revisión de este trabajo –y requiere por ello un tiempo de análisis– el Ministerio ha publicado un informe sobre el *non take-up* en el IMV, <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/20240211+-Informe+NTU.pdf/65919f5d-c76b-d67d-3717-34d52c005924?t=1713427642393>; recuperado en mayo de 2024.

Junto a todo lo anterior, tampoco podemos obviar las dificultades derivadas de la compleja gobernanza del IMV y, entre ellas, tanto la relación con las rentas mínimas autonómicas como los asuntos competenciales que han llevado a que se pronuncie el Tribunal Constitucional (TC)⁴⁶; ni el riesgo de que la existencia del IMV venga a sustituir y a servir de coartada política para que los gobiernos autonómicos encojan su intervención, sobre todo económica, cuando el modelo de prestación “suelo” que presenta la norma no debería llevar ni mucho menos a ello⁴⁷; ni tampoco la cuestión de la compatibilidad con el trabajo y los ingresos provenientes de este, algo resuelta con el Real Decreto 789/2022 –al que nos referiremos a continuación–; ni la existencia de la obligación, tanto para el titular como para el resto de personas integrantes de la unidad de convivencia, de participar en estrategias y programas de inclusión, algo que si bien puede justificarse como herramienta positiva para facilitar la participación plena, también cabe que nos remita a la lógica apuntada del *work for welfare*.

Finalmente, una crítica que considero con suficiente relevancia como para referirnos a ella de manera diferenciada tiene que ver con algo que, probablemente, vaya más allá del diseño o de la gestión concreta del IMV. Y es que, aun reconociendo logros en lo que respecta al sistema de garantía de ingresos existente en España y aun con las mejoras que supone el Real Decreto 789/2022 en lo referente a facilitar la compatibilidad de la prestación con las rentas por trabajo, el IMV –como hemos apuntado más arriba– da una cierta continuidad a las RMI no actuando con la suficiente precisión que requiere un contexto donde las diferencias empleo-desempleo-exclusión social corren el riesgo de diluirse (Arriba y Aguilar-Hendrickson 2021, 10).

Así pues, el IMV resulta ser una medida con una efectividad escasa para actuar sobre uno de los problemas clave para la cohesión de nuestras sociedades, aquel que vinculado con la precariedad laboral

⁴⁶ STC 158/2021, de 16 de septiembre, que desestima un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Catalunya que consideraba que artículos de la Ley 19/2021 vulneraban el orden constitucional y estatutario de competencias. Sobre estas cuestiones competenciales y en especial la citada resolución del TC, de la que plantea dudas, Martín-Pozuelo (2022). Cabe recoger que en el tiempo de revisión de este trabajo se publicaron dos sentencias del TC que desestimaban sendos recursos interpuestos por diputados de VOX y por diputados del Partido Popular, avalando así la transferencia de la gestión y pago del IMV por las CCAA de régimen foral (País Vasco y Navarra), STC 19/2024, de 31 de enero y STC 32/2024, de 28 de febrero.

⁴⁷ Aunque el preámbulo de la Ley 19/2021 recoge que “el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio”, la realidad política es algo terca, como ha ido poniendo de manifiesto la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales en distintas denuncias sobre desmantelamiento y reducción de beneficiarios y de gasto en rentas mínimas de las CCAA, si bien no en todas igual y habiendo derivado el gasto en algunas hacia otras políticas sociales; información accesible, octubre de 2023, en: <https://directoressociales.com/pobreza/>.

nos lleva a la extensión del empobrecimiento de la población trabajadora⁴⁸. Lo que no deja de contrastar con la confianza reconocida en el IMV por lo que supone –de acuerdo con el documento presentado por el Gobierno de España en 2021, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*– no solo de ampliación de las prestaciones sociales sino, también, de adaptación a las nuevas realidades laborales⁴⁹.

Más en concreto, y sin olvidar que el trabajo sigue teniendo un valor relevante en la vida de las personas que trasciende lo económico, aunque el legislador –tanto en el Real Decreto-Ley 20/2020 como en la Ley 19/2021– insista en que el objetivo principal del IMV es, “a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas”, garantizar “la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica” y es cierto que el alza del suelo de la prestación que pretende suponer el IMV ayudaría a conseguir dicho objetivo; también parece razonable sostener, tal y como se ha recogido para las RMI, la necesidad de acciones de distribución primaria y, en relación con ella, la subida del SMI y otras medidas destinadas a contrarrestar la precarización, fragmentación y pobreza laboral. Además, deberíamos estar advertidos de que no resultaría positivo ni que se acabase utilizando el IMV como una excusa para reducir o dismantelar otro tipo de prestaciones ni tan siquiera que su existencia pueda conllevar un punto de confusión de los distintos niveles de protección social (desempleo, componente asistencial...) ⁵⁰.

Las debilidades, dificultades, insuficiencias y lagunas señaladas han supuesto, en mayor o menor medida, una reducción de la capacidad de protección social del IMV. Ante ellas, se ha ido actuando tanto puntualmente con continuas medidas desde el Consejo de Ministros como con las novedades que la Ley 19/2021 ha introducido respecto al IMV inicial. De entre estas novedades podemos destacar las siguientes: reconocimiento de un complemento económico de ayuda para la infancia que podrán recibir beneficiarios de la prestación con menores a cargo que cumplan ciertos requisitos de renta y patrimonio

⁴⁸ Véanse cifras de Eurostat y OCDE recogidas en una nota anterior.

⁴⁹ Este documento se presenta como un estudio prospectivo elaborado desde la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Uno de los desafíos que recoge es la reducción de la pobreza y la desigualdad y la reactivación del ascensor social, estableciendo varios frentes de actuación. El segundo frente contiene referencias al IMV en un marco de ampliación de las prestaciones sociales y de adaptación a las nuevas realidades laborales y demográficas, donde, entre otras, se tiene en cuenta la necesidad de actuar en colectivos con historias laborales de cotización limitada (acceso al documento y a información sobre el mismo, última recuperación, octubre de 2023, en: <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>). También cabe mencionar que en el desarrollo de ese frente se recoge: “Por su diseño, el IMV tendrá un limitado efecto redistributivo, aunque sí será clave en la reducción de la pobreza extrema” (p. 348).

⁵⁰ Véase el informe anual de Comisiones Obreras sobre *Mercado de trabajo y protección por desempleo*; última publicación, correspondiente a 2022, en mayo 2023, recuperada en: <https://www.ccoo.es/f69328ced2f55cdaae8d4b1db759513c000001.pdf>.

y otras unidades de convivencia, con esos mismos requisitos, aunque no sean beneficiarios del IMV (art. 11.6) y, en una línea similar, establecimiento de un complemento para personas con una discapacidad superior al 65%, art. 13.2.a); ampliación de la cobertura en general (por ejemplo, con la posibilidad, aunque todavía con margen de mejora, de solicitar la prestación en caso de vulnerabilidad sobrevenida durante el año en curso, art. 11.5; reduciendo el tiempo de antigüedad exigible a la unidad de convivencia para acceder a la prestación, de 12 a 6 meses continuados, art. 10.3; o rebajando el requisito de acreditación de vida independiente en menores de 30 años, de 3 a 2 años, art. 10.2) y, también, flexibilizando condiciones y requisitos a colectivos con especial vulnerabilidad (jóvenes que hayan estado tutelados en instituciones públicas en los tres años anteriores a la mayoría de edad o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos, a quienes se les rebaja el requisito general de edad de 23 a 18, arts. 4.1 y 5.2; mujeres víctimas de violencia de género, trata o explotación sexual, se les flexibiliza el trámite de acreditación de la residencia legal, art. 21.2; quienes reciban prestaciones de dependencia, cuya cuantía se excluye del cómputo de rentas, art. 20.1.f). 1º; o familias monoparentales con cuatro o más menores a cargo, encabezadas en la mayoría de ocasiones por una mujer, y a las que se iguala en la escala de incrementos para el cálculo de la renta con no monoparentales del mismo tamaño⁵¹).

Además, conviene tener presente que este proceso de reconfiguración del IMV no ha quedado cerrado con esta Ley 19/2021. A mejoras puntuales, como elevar la prestación económica en el contexto continuo de crisis (incremento extraordinario del 15%), podría añadirse que el ya citado Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2023, se centró en un tema no exento de controversia: la compatibilidad del IMV con rentas de trabajo o actividades económicas por cuenta propia, introduciendo nuevas modificaciones con el objetivo de facilitar la efectiva inclusión social y laboral de los perceptores del IMV y de evitar, en lo posible, la trampa de la pobreza. Así, desde la fecha indicada, a través de aplicar un importe exento del cómputo de ingresos y rentas a la hora de determinar la condición de vulnerabilidad, y aunque ya inicialmente se recogía la conveniencia de establecer incentivos al empleo, se facilita la compatibilidad entre la percepción del IMV y los referidos ingresos procedentes de rentas de trabajo o de actividades económicas por cuenta propia.

⁵¹ Según datos ofrecidos por el propio Ministerio al poco de aprobarse la medida, 8 de junio de 2020, en su *Revista de la Seguridad Social*, un 90% de los hogares monoparentales potenciales beneficiarios del IMV estarían encabezados por mujeres (<https://revista.seg-social.es/-/escrib%C3%A1-el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-sacar%C3%A1-de-la-pobreza-extrema-a-m%C3%A1s-de-un-mill%C3%B3n-de-personas->; recuperado en abril de 2023).

Junto a lo señalado, otras iniciativas de mejora impulsadas desde el ejecutivo son, por ejemplo, la campaña realizada a través del autobús del IMV y una carpa donde entre octubre de 2022 y marzo de 2023 se facilitó información en 44 localidades de 18 comunidades y ciudades autónomas; la existencia de un simulador, al que se puede acceder a través de la web de la Seguridad Social, para conocer si se cumplen los requisitos y que cuantía correspondería; y la creación, julio de 2022, del Sello de Inclusión Social como reconocimiento de la labor de empresas y entidades que faciliten la inclusión de las personas beneficiarias del IMV. También habría que recoger iniciativas que se mueven en el ámbito de la pretendida colaboración público-privada. De esta manera, ya en 2021 (Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero) se incorporaron modificaciones sobre el Real Decreto inicial para facilitar la gestión de la prestación y ampliar el número de beneficiarios reconociendo a las entidades del tercer sector como mediadores sociales⁵². Y a todo ello cabe sumar el impulso de proyectos piloto para el despliegue de los itinerarios de inclusión vinculados al IMV y centrados en reducir la vulnerabilidad de las personas beneficiarias: 16 convenios en una primera etapa, octubre de 2021 (109 millones de euros), y otros 18 en una etapa posterior (102 millones de euros), todos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y reflejo de la colaboración estatal-autonómica-local y público-privada que se pretende con el IMV⁵³.

3.3. El valor del IMV

Como vemos, desde 2020 hasta la fecha se ha ido modificando esta medida con actuaciones en las que destaca el vector común de la preocupación por elevar el nivel de la protección, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y aumentar la tasa de cobertura. Por tanto, siendo conscientes de las necesidades de mejora del IMV o de los distintos caminos que puede tomar en su consolidación⁵⁴, incluso con la posibilidad de trascenderlo hacia algún tipo de renta básica universal o, cuando menos, hacia un

⁵² En esta colaboración –a la que se refiere la Ley 19/21 en su disposición transitoria séptima– se permite que entidades del Tercer Sector, a las que se reconoce como mediadores sociales, sean, a través de sus trabajadores sociales, quienes acrediten algunas de las condiciones exigidas para recibir el IMV. A través de la Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre, fue creado el Registro de Mediadores Sociales del IMV.

⁵³ Cuestiones publicitadas por el Ministerio a través de la *Revista de la Seguridad Social*, accesible, julio de 2023, en: <https://revista.seg-social.es/>.

⁵⁴ Aunque cada vez más consolidado, sigue siendo válida la reflexión que Aguilar-Hendrickson y Arriba (2021, 293-311) realizaron –previa a la aprobación de la Ley 19/21– en relación con “¿qué será de mayor?” el IMV. Presentaban dos caminos para este como elemento central de la lucha contra la pobreza y donde resulta relevante el periodo temporal para fijar la situación de vulnerabilidad: una prestación con el objetivo de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en el momento en el que carecen de recursos; o una prestación destinada a garantizar un suelo de ingresos por hogares a quienes aun teniendo cubiertas necesidades básicas siguen viviendo en situación de pobreza o precariedad.

modelo de renta garantizada (RG) en el que se tenga en cuenta, entre otras cosas, la mejora en la cuantía e individualización en la percepción que recibiría cada adulto de la unidad familiar⁵⁵, procede reconocer su relevancia y aportación al sistema de protección social. A este respecto, y más concretamente, al IMV, como parte del escudo social, también le debe de corresponder algo de mérito en la reducción de los porcentajes de población en riesgo de pobreza o exclusión social que anualmente se recogen en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (con los últimos datos publicados a fecha de este escrito, la tasa AROPE pasaría de 27,8 en 2021 a 26 en 2022; mientras que la población en riesgo de pobreza –que como indicador relativo, ingresos bajos en relación al conjunto de la población, mide la desigualdad– de 21,7 a 20,4)⁵⁶.

Pero, más allá de las cifras, habría que valorar que la misma existencia del IMV puede significar revertir la tendencia del aparato jurídico-político de legitimar y reproducir situaciones de pobreza y desigualdad que derivan en injusticia social, pudiendo ser leída como parte de la necesaria revinculación del Derecho –y de los derechos– con las necesidades básicas de los sectores más desfavorecidos económicamente⁵⁷. De hecho, y aun sin poder obviar sus limitaciones tanto de diseño como de puesta en práctica, podemos interpretar como un aval al IMV la Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión social (2023/C 41/01). En ella –junto a otras cuestiones como promover el empleo y la inserción laboral– se recomienda a los Estados miembros establecer un sistema de renta mínima, esencial para la lucha contra la pobreza y la exclusión. Así, esta renta mínima se

⁵⁵ En enero de 2023, desde Podemos, entonces con responsabilidades en el Gobierno de España, su secretaria general y ministra de Derechos Sociales, Ione Belarra, presentó una propuesta de RG a partir del IMV, reconociendo insuficiencias de este, por ejemplo, en la burocratización que dificulta el acceso. La RG propuesta sería mensual, para mayores de 18 años, iría desde 700 a 1.400 euros, se recibiría individualmente y se facilitaría tanto una percepción más rápida una vez que la persona se encontrase en vulnerabilidad económica como la compatibilidad con sueldos menores a la prestación. En <https://www.youtube.com/watch?v=nOteMgW8FPM> (recuperado en junio 2023) se presenta esta propuesta con intervenciones de personas expertas. Por otra parte, el IMV, siendo muy distinto, se ha vinculado con la renta básica universal y presentado como un posible paso en el camino a la misma; véase, entre otras reflexiones, Lozano (2021, 189-201). De forma diferente, criticando el IMV en su calidad de condicionado y marcando distancias, Raventós (2022, 49-65).

⁵⁶ Hay que tener en cuenta que la tasa AROPE va más allá de los ingresos y se refiere a personas que estén o en riesgo de pobreza o con carencia material y social severa o con baja intensidad de empleo. También, que al hablar solo de riesgo de pobreza este es un indicador relativo fijado en el 60% de la mediana –si crecen los ingresos, crece el umbral– y funciona con ingresos del año anterior. Para consultar resultados definitivos de la ECV año 2022, realizados con los ingresos de 2021 y publicados en abril de 2023: www.ine.es. En fase de revisión de este trabajo, se han publicado (febrero 2024) los resultados definitivos de la ECV 2023, con un ascenso de la tasa AROPE, 26,5 y un descenso de la población en riesgo de pobreza, 20,2, lo que confirma la necesidad de tiempo para una valoración más precisa del IMV.

⁵⁷ “Es preciso hacer visibles las estructuras internas del derecho que legitiman, permiten y hasta alimentan un orden social desigualitario, y donde se estructuran sistemas y jerarquías de derechos a espaldas de las exigencias de justicia social que le reclaman la pobreza y las desigualdades económicas”; y, desde allí, y como “una preocupación de justicia”, trabajar en “un derecho más cercano a la teoría de las necesidades en la fundamentación de derechos y una jerarquía de derechos que no desconozca las exigencias de igualdad material y de satisfacción de las necesidades básicas para el ejercicio de las capacidades humanas básicas garantizando el disfrute de libertad real y el desarrollo de planes de vida libremente escogidos” (Ribotta 2021, 298-304).

presenta como parte del impulso a las redes de seguridad y protección social y pieza clave en una recuperación económica sostenible e inclusiva, aportando unos efectos positivos en la cohesión de las sociedades que no solo favorecen a los perceptores de la renta. De este modo, en esta intervención encontraríamos reflejado el nexo de los derechos sociales, como garantes de la democracia social, tanto con los valores de la vida y la dignidad de las personas como con el desarrollo de la economía (Ferrajoli 2023, 392-398).

En este sentido, cabría pensar en el IMV –sin olvidar que puede allanar el camino hacia una incondicional y universal renta básica– como pieza clave en la remodelación del sistema de garantía de ingresos. Y junto a otras medidas en distintos ámbitos (superar identificación trabajo-empleo, mejorar la calidad del empleo, incrementar el SMI, defender la universalidad de servicios y prestaciones públicas de bienestar, reformar el sistema fiscal mejorando su diseño e intensificando la progresividad...), podría entrar en lo que se ha planteado, frente a reformas con filosofías cercanas al *workfare*, como una transformación modernizadora y sostenible del Estado del bienestar (Rey Pérez 2015b, 291-315).

Esto es, lo que queremos poner de manifiesto es que el valor del IMV no se limita a que haya podido contribuir, en mayor o menor medida, a la reducción de la pobreza extrema, a la corrección de la desigualdad y a unos limitados efectos redistributivos. Sino que, vinculado con ese objetivo central de servir de herramienta para la inclusión social, buena parte de su valor reside en su conexión con otro tema muy presente en las soluciones aplicadas a las crisis: los límites a una regresividad de los derechos sociales que, en la interdependencia de todos los derechos y si aquellos se superan, acaba afectando a la calidad de la democracia⁵⁸. De este modo, de una intervención político-normativa como el IMV se podría destacar, en un nivel fáctico, su funcionalidad como dique de irreversibilidad ante lo que puede suponer una actuación normativa regresiva generalizada sobre los derechos sociales. El suelo que garantiza, en su orientación hacia ese objetivo central de inclusión, contribuiría a hacer efectivo el contenido esencial de los derechos sociales –no siempre fácil de determinar conceptualmente–, al tiempo que elevaría la exigencia del nivel de calidad en la necesaria justificación de la actuación normativa regresiva⁵⁹.

⁵⁸ Ansuátegui (2014, 23-42) parte de los derechos sociales en tiempo de crisis para justificar la indivisibilidad de los derechos y, en ella, la exigencia de los sociales para alcanzar una vida digna y como condición de la democracia.

⁵⁹ Añón (2016, 57-90) reflexiona sobre la prohibición de la regresividad de los derechos sociales a partir de dos garantías que limitan el valor de la aplicación del principio de proporcionalidad: la posibilidad de determinar un contenido esencial para los derechos sociales y la

En cualquier caso, aun sin disponer todavía de un periodo extenso para su correcta evaluación, afirmar la necesidad y oportunidad del IMV no puede llevar a ignorar sus sombras. Reconocer valor al IMV no puede hacer que se ignoren las diversas críticas y desafíos ya señalados (y que afectan a distintos ámbitos, tanto de su diseño como de su implementación: cobertura y nivel de protección, burocratización y accesibilidad, rigidez frente al carácter dinámico de la pobreza, compatibilidades, cogobernanza con las CCAA y relación con las RMI...) ni a que el legislador se abandone a un ejercicio de autocomplacencia al que, en cierta medida, no resultó ajeno en el momento inicial. Queda por trabajar –y corregir– en numerosos campos: diseño, gestión y consecución de resultados. A este respecto, de entre los últimos informes, la ya citada Opinión 2/23 de la AIReF sobre el IMV realiza unas propuestas que se pueden tomar como referencia de trabajo y que girarían en torno a la conveniencia de aportar más dinamismo y flexibilidad a esta medida de acuerdo, precisamente, a corregir ineficacias y atender a las especificidades de las situaciones de pobreza y exclusión social⁶⁰.

4. Conclusiones

Aun con diferencias marcadas entre una y otra, la aparición del IMV en nuestro sistema de protección social no deja de estar vinculada a la previa existencia de las RMI autonómicas. Especialmente, las debilidades de estas han conformado argumentos suficientes sobre la necesidad de una garantía de ingresos a nivel estatal. Si bien más pronto que tarde España hubiera dejado de ser una excepción comunitaria por no disponer de un sistema estatal de este tipo, lo cierto es que este proceso se ha acelerado por las condiciones de oportunidad que, con el resultado de incremento de la desigualdad y la pobreza y las afecciones al mercado laboral y a la consistencia del trabajo, se derivan de la crisis de la pandemia y del consiguiente confinamiento.

Así, necesidad y oportunidad se han combinado para que el IMV se haya sumado al imprescindible “escudo social” con el que se ha respondido desde el Estado no solo a la crisis de la pandemia, sino

necesidad de argumentar la decisión en la legitimidad de un fin. Vid. también, sobre estas cuestiones y la efectividad como garantía de progresividad de los derechos, Añón (2018, 273-297).

⁶⁰ En un artículo en *El País. Negocios* de 9 de julio de 2023, Luis Ayala concluye sobre cómo mejorar el IMV: “El reto es ahora seguir ajustando la normativa a la singularidad de las situaciones de exclusión social y acercar la prestación a quienes más la necesitan”. En cuanto a las propuestas incluidas en la 2ª Opinión de la AIReF, entre otras referidas al IMV, estarían: facilitar un modelo de gestión y tramitación más automático; trabajar sobre los datos publicados de cara a un mejor conocimiento del despliegue de la prestación y también con una mejor integración de los mismos para actuar sobre situaciones sobrevenidas; incorporar indicadores que den un reflejo más preciso de cada realidad; y mejorar los mecanismos o itinerarios de inserción para evitar la “trampa de la pobreza” (informe-opinión accesible en enlace recogido en una nota anterior).

también a los efectos de la polícrisis que venimos encadenando desde 2007-2008. Precisamente es este contexto marcado por sucesivas crisis lo que ha amplificado la evidencia de errores del IMV en su diseño e implementación, lo cual, a su vez, ha derivado en unos resultados más tibios de los apuntados en un inicio. En relación con esto, si bien el legislador ha ido efectuando continuas reformas y mejoras, ello no debería impedir reconocer las insuficiencias de una medida que requiere no solo de mejoras en su diseño y puesta en marcha. De un lado, hay que advertir que su existencia no debe suponer un argumento para debilitar otras prestaciones, como las rentas mínimas autonómicas, sino que, al contrario, ha de servir para reforzar el sistema de protección social en su conjunto; y, de otro lado, hay que ser consciente de que sus objetivos de actuación sobre la pobreza y la desigualdad no podrán conseguirse plenamente si no existen otras iniciativas en el ámbito de la distribución primaria de la renta disponible y en la mejora de la consistencia y calidad del factor trabajo.

Sea como sea, al margen de la necesidad de mejoras en diseño e implementación (particularmente, en lo referido a la tasa de cobertura y a aportar más flexibilidad, tanto agilizando trámites que reduzcan una burocratización que se acerca a violencia institucional como facilitando la adaptación a singularidades) –y sin olvidar el horizonte de rentas no condicionadas– el IMV merece una valoración moderadamente positiva, sobre todo, en lo que puede suponer de giro hacia el plano de los derechos. El IMV conserva elementos positivos de las RMI como sistema de garantía de ingresos, pero marca distancias con el asistencialismo más propio de los programas autonómicos y se encamina a la recuperación del valor de la racionalidad político-jurídica sobre la económica y el mercado. En definitiva, aunque con indudables posibilidades de mejora, actuaciones como la del IMV resultan básicas para la cohesión social exigida en toda democracia, mantienen viva la idea de solidaridad y, con ella, el sentimiento colectivo de responsabilidad, con los positivos efectos de legitimación de los poderes públicos que ello conlleva.

5. Bibliografía

- Aguilar-Hendrickson, Manuel *et al.*; “La garantía de ingresos mínimos”, documento de trabajo 4.14, *VIII Informe Foessa*, Madrid: Foessa, 2019 (última recuperación, octubre 2023: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2020/01/4.14.pdf>).
- Aguilar-Hendrickson, Manuel y Arriba, Ana; “El Ingreso Mínimo Vital, ¿qué será de mayor?”, *Gaceta sindical*, 37, 2021, pp. 293-311.
- Álvarez, Henar; “Balance y perspectivas del Ingreso Mínimo Vital”, *IgualdadEs*, 8, 2023, pp. 227-249.
- Ansuátegui, Francisco Javier; “Los derechos sociales en tiempos de crisis. Algunas cuestiones sobre su fundamentación”, en Bernuz, M^a. José y Calvo, Manuel (editores), *La eficacia de los derechos sociales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 23-42.
- Añón, M^a José; “Hay límites a la regresividad de derechos sociales?”, *Derechos y libertades*, 34, 2016, pp. 57-90.
- Añón, M^a José; “Derechos humanos y deberes: efectividad y prohibición de regresividad”, en Ródenas, Ángeles (editora), *Repensar los derechos humanos*, Lima: Palestra, 2018, pp. 263-305.
- Arriba, Ana; “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”, documento de trabajo 5.7, *VII Informe Foessa*, Madrid: Foessa, 2014 (última recuperación, octubre 2023: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/CAP-5-DOC-7.pdf>).
- Arriba, Ana y Aguilar-Hendrickson, Manuel; “El espacio de concurrencia territorial de las rentas mínimas de inserción”, en Moreno, Francisco Javier y Pino, Eloísa del (editores), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la era digital*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, pp. 231-252.
- Arriba, Ana y Aguilar-Hendrickson, Manuel; “Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV”, *RES*, 30 (2), 2021, pp. 1-12.
- Ayala, Luis *et al.*; *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2016 (recuperado, octubre 2023: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/SistGarantIngresos-ResEjec.pdf>).
- Ayala, Luis *et al.*; “El ingreso mínimo vital: adecuación y cobertura”, *Papeles de Economía Española*, 172, 2022, pp. 155-169.
- Barragúe, Borja; “España (no) es país para pobres. Apuntes sobre la teoría y la práctica del Ingreso Mínimo Vital”, *IgualdadEs*, 8, 2023, pp. 251-267.
- Beveridge, William; *Seguro social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- Carril, Xosé Manuel; “Pobres con trabajo”, *Documentación Laboral*, 122, 2021, pp. 73-88.
- Castel, Robert; *La inseguridad social*, Buenos Aires: Manantial, 2004.
- Dalli, María; “El Ingreso Mínimo Vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea”, *Lex Social*, 11 (1), 2021, pp. 208-242.
- Fernández, Guillermo (coordinación); *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Madrid: Foessa, 2015 (última recuperación, octubre 2023: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2019/11/Hacia-un-sistema-m%C3%A1s-inclusivo-de-garant%C3%ADa-de-rentas-en-Espa%C3%B1a.pdf>).

- Ferrajoli, Luigi; *Manifiesto por la igualdad*, Madrid: Trotta, 2019
- Ferrajoli, Luigi; *La construcción de la democracia*, Madrid: Trotta, 2023.
- Foessa; *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*, Madrid: Foessa, 2021 (última recuperación, octubre 2023: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/10/analisis-y-perspectivas-2021.pdf>).
- Jimena, Luis; “El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación”, *IgualdadEs*, 8, 2023, pp. 205-225.
- Laparra, Miguel; “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación social*, 135, 2004, pp. 57-76.
- Laparra, Miguel y Ayala, Luis; *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid: Foessa, 2009.
- Lozano, Francisco; “Relaciones-antagonismos entre el IMV y la Renta Básica de Ciudadanía: ¿Qué viabilidad de futuro próximo?”, en Villar, Isabel María y Vila, Francisco (directores), *Renta mínima y democracia sustantiva*, Jaén: Universidad de Jaén, 2021, pp. 189-201.
- Malgesini, Graciela; *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, EAPN-red EMIN, 2014 (última recuperación, octubre 2023: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf).
- Martín-Pozuelo, Ángela; “El Ingreso Mínimo Vital ante el Tribunal Constitucional: el problema de la delimitación conceptual (a propósito de la sentencia núm. 158/2021, de 16 de septiembre)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 31, 2022, pp. 125-143.
- Monereo, José Luis; “William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 4, 2015, pp. 279-305.
- Monereo, José Luis; *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete: Bomarzo, 2018.
- Monereo, José Luis; “La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de seguridad social en la ‘sociedad del riesgo’”, *Lex Social*, 10 (2), 2020, pp. 424-505.
- Monereo, José Luis; “El derecho social al Ingreso Mínimo Vital”, *Temas Laborales*, 158, 2021, pp. 45-117.
- Moreno, Gorka; “La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”, *Zerbitzuan*, 43, 2008, pp. 143-154.
- Noguera, José Antonio; “Redistribución, predistribución y garantía de rentas”, en Zalakain, Joseba y Barragué, Borja (coordinadores), *Repensar las políticas sociales*, Madrid: Grupo 5, 2017, pp. 207-228.
- Noguera, José Antonio; “Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro”, en Sevilla, Jordi (coordinación-dirección), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Barcelona: Observatorio Social “la Caixa”, 2019 (recuperado, octubre 2023: <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/las-rentas-minimas-autonomicas-en-espana-balance-y-retos-de-futuro-inf-renta>).
- Peck, Jamie; *Workfare States*, New York: Guilford Press, 2001.
- Pérez Eransus, Begoña; *Políticas de activación y rentas mínimas*, Madrid: Foessa-Cáritas, 2005.
- Ramos, Margarita I.; “El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de seguridad social”, *Hacienda Canaria*, 53, 2020, pp. 295-319.
- Raventós, Daniel; “Ingreso mínimo vital y renta básica: algo de filosofía y economía”, en García, Joaquín (editor), *El ingreso mínimo vital en el sistema español de protección social*, Oviedo: Krk Ediciones, 2022, pp. 49-95.

- Rey Pérez, José Luis; “¿Un nuevo modelo de bienestar? Los cambios en la filosofía del bienestar”, en Id. (director), *Sostenibilidad del Estado de bienestar en España*, Madrid: Dykinson, 2015a, pp.15-85.
- Rey Pérez, José Luis; “¿Qué reformas necesita el Estado de bienestar español?”, en Id. (director), *Sostenibilidad del Estado de bienestar en España*, Madrid: Dykinson, 2015b, pp. 291-315.
- Ribotta, Silvina; “Pobreza como decisión político-jurídica: pobreza como injusticia social”, en Fernández, Carolina y Pereira, Esteban (editores), *Derecho y pobreza*, Madrid: Marcial Pons, 2021, pp. 263-309.
- Rosanvallon, Pierre; *La nueva cuestión social*, Buenos Aires: Manantial, 1995.
- Sala, Tomás y Martín-Pozuelo, Ángela; *El Ingreso Mínimo Vital. El sistema español de rentas mínimas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- Sandel, Michael J.; *La tiranía del mérito*, Barcelona: Debate, 2020.
- Santa Cruz, Belén; “El debate parlamentario sobre la prestación de ingresos mínimos”, en Sevilla, Jordi (coordinación-dirección), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Barcelona: Observatorio Social “la Caixa”, 2019 (recuperado, octubre 2023: (<https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/inf-el-debate-parlamentario-sobre-la-prestacion-de-ingresos-minimos>)).
- Sanzo, Luis; “La política de garantía de ingresos en Euskadi”, *Zerbitzuan*, 53, 2013, pp. 9-28.
- Sanzo, Luis; “La condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi”, *Zerbitzuan*, 64, 2017, pp. 57-67
- Sanzo, Luis; “La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES)”, *Barcelona Societat*, 23, 2019a, pp. 46-62
- Sanzo, Luis; “Las rentas mínimas en España”, documento de trabajo 6.2, *VIII Informe Foessa*, Madrid: Foessa, 2019b (última recuperación, octubre 2023: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>).
- Trillo, Andrés Ramón; “Una evaluación desde dentro: dificultades operativas en la gestión del Ingreso Mínimo Vital”, en Villar, Isabel María y Vila, Francisco (directores), *Renta mínima y democracia sustantiva*, Jaén: Universidad de Jaén, 2021, pp. 53-75.
- Urteaga, Eguzki; “Las rentas mínimas en Francia”, *Papers*, 96 (3), 2011, pp. 959-983.
- Valdueza, M^a Dolores; “La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción laboral”, *Panorama Social*, 29, 2019, pp. 51-69.
- Vega, Sergio; “Acumulación y subjetivación en el neoliberalismo: Estado, *workfare* y discurso gerencial”, *Res Publica*, 22 (2), 2019, pp. 533-550.
- Zalakain, Joseba; “Crecimiento económico y políticas para la inclusión social en Euskadi”, *Ekonomiaz*, 101, 2022, pp. 104-129.