

Ingreso mínimo vital: trayectoria y retos

Sebastián Mora Rosado. Universidad Pontificia Comillas. Madrid

El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV), ha supuesto un hito y un logro en las políticas de garantía de ingresos mínimos en el Estado español. Las organizaciones sociales llevaban años reivindicando cambios en las políticas de ingresos mínimos garantizados para adecuarse a la evolución de la pobreza y exclusión social. Especialmente intensas han sido estas exigencias con el incremento intenso de las tasas de pobreza y exclusión a partir de la crisis de 2008. Aunque el Real Decreto fue convalidado en el Congreso de los diputados por una amplia mayoría, excepto la abstención de VOX, y las organizaciones sociales han aplaudido su aprobación, el IMV no ha estado exento de polémicas y críticas desde diversas perspectivas. Críticas de los promotores de la Renta Básica Universal (en adelante RBU), que lo consideran un programa de mantenimiento de la pobreza; críticas desde los sectores más liberales que entienden que fomentará la pasividad de los receptores del IMV; críticas del algunas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), que perciben el IMV como una medida centralizadora y de difícil complementariedad y coordinación con el sistema de Rentas Mínimas y críticas desde las organizaciones sociales que lo consideran insuficiente

en su alcance y dotación. A estas críticas se le han unido en las últimas semanas la denuncia del auténtico marasmo que se está produciendo en la gestión del IMV.

En este escrito propongo, en primer lugar, hacer un análisis del contexto en el cual se implementa el IMV. Desde la Gran Recesión (2008) la pobreza y exclusión severa se han incrementado en nuestro Estado. Antes del impacto de la COVID19 los niveles de exclusión severa estaban en el 8,8% de la población (cuatro millones de personas), situación que se ha visto agravada por la pandemia. Es necesario contextualizar los instrumentos de política social para no perder el horizonte de sus pretensiones.

En el segundo apartado, presentaré un somero recorrido histórico por el sistema de garantía de rentas en nuestro Estado. El IMV ha tenido un recorrido largo hasta llegar a su aprobación. Su elaboración última y aprobación final fue rápida, pero hay un trayecto por el subsuelo de la política social de largo recorrido. Desde hace más de veinte años se han llevado a cabo múltiples estudios, análisis y propuestas, por parte de diversas plataformas y organizaciones sociales, sindicatos, colectivos profesionales y centros de estudio universitario, para reformar el sistema de ingresos mínimos garantizados en nuestro Estado. El actual IMV tiene su origen en este movimiento que comenzó hace muchos años.

El tercer apartado abordará los debates y críticas que existen alrededor del IMV. El IMV es una prestación condicionada de carácter estatal, complementario con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas. Es una prestación que se presenta formalmente como derecho subjetivo de la ciudadanía para aquellas personas en vulnerabilidad económica intensa. La naturaleza y alcance del IMV ha generado confusiones, críticas y debates significativos y profundos.

1. Paisaje del abandono. Pobreza y exclusión social en España

Con este título presentaba EAPN-ES un análisis de la pobreza severa el pasado mes de julio (EAPN-ES, 2020). Este informe realizado con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) entre los años 2008 al 2018, dibuja un panorama desolador previo al impacto de la pandemia por coronavirus. El 9,2 % de la población total, según el dato de la ECV de 2018, están en pobreza severa. Este frío porcentaje significa que 4,29 millones de personas están sufriendo los rigores más intensos de la pobreza. En el Estado español hemos convivido con tasas altas de pobreza severa que han oscilado entre el 7,4%, en los momentos álgidos del crecimiento económico, y el 11,2% de los años de la Gran Recesión. Es decir, la pobreza severa en nuestro Estado se presenta como un problema estructural y no meramente coyuntural.

La pandemia ha venido a intensificar los procesos de exclusión y pobreza. Es verdad que la pandemia ha afectado a todas las personas, pero lo ha hecho de manera desigual (FOESSA, 2020; Mora, 2020). La exclusión y la pobreza presentan un carácter contracíclico. En épocas de crisis se incrementan velozmente; sin embargo, en períodos de crecimiento económico se recupera escasamente. El impacto por la pandemia empieza a confirmar esta tendencia. Cáritas en una investigación sobre la población excluida (CARITAS, 2020) muestra cómo el impacto social está afectando de manera más intensa a las personas excluidas. Afecta al conjunto de la población, pero de manera desigual. Por ejemplo, el paro registrado se incrementó en 2,5 puntos entre febrero y abril para la población general, este incremento en la población excluida fue de 20 puntos porcentuales. Se registró un incremento ocho veces superior entre la

población más vulnerable con respecto a la población general. De la misma forma sucede en el flujo de ingresos. En el mes de febrero un 12,2% de las personas en proceso de exclusión no tenían ningún ingreso, en el mes de mayo la tasa se situaba en el 28,8% (un incremento del 136%) (FOESSA, 2020). En el mes de mayo, Cáritas hablaba de 450.000 personas que residen en hogares participantes de diversos programas de la institución que no tenían ningún ingreso, lo que suponía un incremento del 136%.

Tanto si nos acogemos a los datos sociales previos a la pandemia, como si valoramos el impacto de esta, es fácil hacerse consciente de la necesidad imperiosa de un programa de garantías de ingresos mínimos para las personas empobrecidas y excluidas. No podemos pensar que el sistema de Rentas Mínimas cubre esta situación social. Los diversos programas de ingresos mínimos garantizados de las CCAA tienen solo una cobertura de la pobreza severa del 15,8%. Solo País Vasco y Navarra logran una cobertura prácticamente total de estas situaciones de precariedad económica extrema (EAPN-ES, 2020).

Las Rentas Mínimas no acogen a todas las personas empobrecidas, y sus cuantías son muy insuficientes para considerarlas un mecanismo compensatorio de la situación social. Además, las diferencias y desigualdades territoriales requerían una intervención, al menos compensatoria, de estas situaciones. En este sentido, la IMV es un auténtico hito en las políticas sociales. Hito que es fruto del contexto social y sus profundas necesidades y de una evolución histórica desde los primeros programas de Rentas Mínimas, implementados al final de los ochenta, hasta nuestros días

2. Evolución del sistema de garantía mínima de ingresos en el Estado español

En los últimos cuarenta años se ha creado en España una compleja y amplia red de mecanismos protectores asistenciales que pretenden garantizar unos ingresos mínimos en la población con insuficiencia de ingresos. Hay que diferenciar estos mecanismos asistenciales de las coberturas contributivas por desempleo o las políticas de pensiones, contributivas o no contributivas, que pertenecen a una lógica diversa. Estos mecanismos protectores asistenciales tienen diversas modalidades que podemos resumir en (Aguilar, Arriba y Moreno, 2019):

- **Ingresos mínimos:** Prestaciones asistenciales que completan los ingresos disponibles hasta un mínimo garantizado. El ejemplo básico en España son los programas de rentas Mínimas de las CCAA
- **Prestaciones categoriales de cuantía fija:** Cuantía económica fija por pertenecer a un grupo, ligada a una situación social específica (por ejemplo, los subsidios de desempleo) o prestaciones por hijos a cargo (que han quedado incorporadas en el IMV).
- **Prestaciones económicas condicionadas:** Prestaciones asistenciales que retribuyen la realización de actividades (por ejemplo, las becas de formación para el empleo).
- **Prestaciones discrecionales.** Se trata de prestaciones asistenciales no garantizadas que se crean para cubrir necesidades puntuales o de emergencia social.

Para nuestro análisis sobre el IMV, las prestaciones más relevantes son los ingresos mínimos que se han desarrollado en los diversos modelos de Rentas Míni-

mas de las CCAA. Desde finales de los ochenta estas prestaciones asistenciales se han ido implantando, a veces de manera desordenada, mostrando tensiones de tipo ideológico, político y jurídico (Fernández et al., 2015).

Por un lado, la tensión entre la lógica de la protección y la lógica de la activación. Esta malla última de protección ha pretendido ser un mecanismo de protección de las necesidades de ingresos; y al mismo tiempo, se han presentado como un dispositivo de activación para la inclusión. Esta doble pretensión ha ocasionado una tensión permanente entre optar por el carácter incondicionado de la prestación, originada por una situación de insuficiencia de ingresos, o por el condicionamiento que supone la obligación de participar en algunas actividades para la inclusión social, especialmente para el acceso al empleo. Esta condicionalidad, especialmente desarrollada en el sistema de Rentas Mínimas de las CCAA, se presenta desde dos orientaciones principales: el *welfare* dirigido a la mejora de capital humano —inversión social— y el *workfare* basados en una incentivación negativa dirigida a el acceso a un puesto de trabajo (Pérez Eransus, 2005: 129-130). En realidad, desde las propuestas condicionadas en el acceso a Rentas Mínimas garantizadas, se confunden dos derechos sociales distintos y complementarios: el derecho a una renta disponible para una vida digna y el derecho a la inclusión social. Cuando se quieren solapar ambas dimensiones nos encontramos con distorsiones muy importantes en el mundo de la exclusión (Fernández et al., 2015: 59).

La otra tensión, inherente a nuestro Estado de las autonomías, se manifestaba en el carácter estatal o autonómico de las prestaciones. La tensión entre los instrumentos de protección de la Administración General del Estado (AGE), funda-

mentalmente desde el Instituto Nacional de Seguridad Social, o desde las diferentes CCAA han originado un mapa complejo y desigual. Especialmente el sistema de Rentas Mínimas, que en realidad es un sistema muy poco sistemático, que es un conjunto tan diverso en nomenclatura y orientaciones, como desigual en cuantía y cobertura de las prestaciones. Hay un consenso importante en la necesidad de analizar y redefinir este sistema de protección última en las nuevas condiciones sociales y económicas (Aguilar et al., 2019; AIREF, 2019; EAPN-ES, 2019; EMIN-EAPN, 2014). En este contexto la propuesta del IMV ha ido tomando cuerpo en los últimos años.

Por último, una tensión muy relevante ha venido marcada por la sustantividad jurídica de estos mecanismos de protección. Algunas de estas prestaciones se presentan como derechos subjetivos, y, sin embargo, otras tienen un carácter discrecional dependiendo de las situaciones políticas y económicas. A partir, de la segunda generación de Servicios Sociales (Guillén y Vilá, 2007) se ha ido imponiendo, con muchas limitaciones, el acceso a estos programas como derecho subjetivo.

Estas tensiones también aparecen en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Por un lado, se presenta como una prestación de derecho subjetivo para garantizar la renta de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica (art.2). Sin embargo, de forma expresa se estipula la obligación de participar en el marco del empleo como mecanismo principal de inclusión. Aunque el requisito inicial se limita a estar inscrito como demandante de los servicios de empleo, no se conoce el desarrollo que se le dará al “diseño de incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de

cooperación entre administraciones" (art. 3.d). Además, siendo una prestación de cobertura estatal no será posible llevarlo a cabo con normalidad sin una coordinación y colaboración profunda con las CCAA.

A mi entender, el IMV hay que comprenderlo en la perspectiva evolutiva de las Rentas Mínimas en los últimos quince años. A partir de 2005 muchos Gobiernos de las CCAA iniciaron una importante renovación de sus programas de Rentas Mínimas. El nuevo horizonte profundizaba en un modelo más garantista —derecho subjetivo— amparado en algunas modificaciones de los Estatutos de Autonomía y, en especial como dijimos anteriormente, en la nueva generación de leyes de Servicios Sociales. Con la llegada de la Gran Recesión (2008) y el impacto enorme en la extensión e intensidad de la pobreza y la exclusión (FOESSA, 2014; Laparra y Pérez Eransus, 2010), las Rentas Mínimas no pudieron funcionar como un colchón de protección denso. En un primer momento mostraron una cierta adaptación a la realidad, pero esta última malla de protección social, que tenía el objetivo de cubrir los huecos del sistema, se veía desbordada por la situación social (Cáritas-Foessa, 2009). Además, a partir del año 2011 las Rentas Mínimas cayeron bajo las políticas de austeridad y control del gasto. En un momento de incremento exponencial de la demanda por el aumento de desempleo, el agotamiento de las prestaciones y subsidios por desempleo y los recortes en los Servicios Sociales los sistemas de garantía de ingresos sufrieron un desgaste considerable en la mayoría de CCAA.

En el año 2009, Cáritas Española presentó al Gobierno presidido por Zapatero una propuesta de mejora de la garantía de ingresos (Cáritas-Foessa, 2009). Esta propuesta planteaba una revisión general del sistema de garantía de ingresos,

una refundación del sistema de las Rentas Mínimas de las CCAA y la modificación de la entonces llamada Renta Activa de inserción para transformarla en una prestación no condicionada de carácter estatal. Ya en aquellos años se observaba la necesidad de un mecanismo protector de carácter estatal que pudiera cubrir los huecos de la última malla de protección social y equilibrar ciertas disparidades y desigualdades territoriales para afrontar la lucha contra la pobreza y la exclusión. Esta propuesta se convirtió en el germen de un debate más amplio y profundo que llegó en el año 2015 con los primeros signos de recuperación económica.

El debate acogió evaluaciones *ad hoc* sobre la realidad de las Rentas Mínimas (Ayala, Arranz, García y Martínez, 2016; EMIN-EAPN, 2014), propuestas políticas desde las organizaciones sociales (Fernández et al., 2015) e incluso una Iniciativa Legislativa Popular por parte del mundo sindical en mayo de 2015. Además, de una forma notoria, el sistema de garantías de ingreso pasó a formar parte de los programas políticos de los partidos de ámbito estatal. El PP proponía una revisión del Sistema de Rentas Mínimas, el PSOE ya tenía una propuesta de Ingreso Mínimo Vital y Podemos planteaba una Renta Mínima garantizada que era un híbrido entre RBU y prestación de ingreso mínimo garantizado para las personas en vulnerabilidad económica.

El impacto de la pandemia ha acelerado la implantación de un mecanismo que en los últimos quince años ha sido fruto de un debate complejo y profundo en el ámbito político, económico y social. Debate que ha contado con un protagonismo importante por parte de las organizaciones sociales que trabajaban con las personas en exclusión.

3. Los debates y críticas del Ingreso Mínimo Vital

El IMV, tal como señala el Real decreto en su Exposición de motivos, tiene como objetivo principal "garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos". Para lograr este objetivo el IMV se circunscribe a las "personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas" (art 1). Es decir, es un programa orientado a personas que sufren una situación de vulnerabilidad económica (pobreza). Su pretensión es incidir directamente sobre las situaciones de pobreza y específicamente en las situaciones de pobreza severa. Tal como ha repetido incansablemente el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no es un programa dirigido a la generalidad de la población, sino a aquellas personas que padecen una situación específica. En este sentido es una prestación condicionada a una situación. Si las condiciones sociales varían, podría desaparecer el derecho subjetivo a su disfrute.

Esta condicionalidad ha originado críticas intensas por parte de los defensores de la RBU. El objetivo de la RBU es garantizar de modo incondicional a toda la población una renta suficiente para cubrir las necesidades básicas. Esta noción general alberga diversas posiciones ideológicas y prácticas¹. Entre los promotores de la RBU hay sectores que lo defienden

como los cimientos de una nueva civilización para adaptarse a la evolución del mundo del trabajo, el reto ecológico y la justicia distributiva; mientras que otros sectores la enmarcan en el horizonte de una protección social más equitativa y universal. La idea de la RBU, de ser conocida por unos pocos especialistas y grupos de personas comprometidos en lo social, ha pasado a ser una propuesta conocida por una mayoría de la población y, además, disfruta de una creciente popularidad. La *European Social Survey*, preguntó a los ciudadanos y las ciudadanas de los 28 países de la UE sobre la RBU estando a favor de su implantación el 64% de la población.

En España el imaginario sobre la RBU está muy polarizado. En las primeras informaciones sobre el IMV se generó una confusión grande entre la propuesta de IMV y la RBU. Incluso desde la Conferencia Episcopal se mezclaron los argumentos entre ambas propuestas al posicionarse públicamente. Raventós, uno de los defensores más conocidos en nuestro Estado de la RBU, entiende que el IMV y la RBU, no tienen nada que ver. Afirma que se parecen como "un Monárquico y un Republicano"². Sitúa las diferencias claramente. La RBU es una asignación monetaria pública incondicional y universal y el IMV es un subsidio "muy focalizado dirigido a los muy pobres, a una fracción en realidad de los muy pobres"³. Añade, que la "lógica del IMV no es otra que la ayuda *ex-post* a quienes han fracasado, a

² <https://www.sinpermiso.info/textos/el-ingreso-minimo-vital-y-la-renta-basica-nada-que-ver> (Consulta 20/09/2020)

³ En otra entrevista añadía que esta focalización en los muy pobres dejaba fuera al 80% de las personas que están bajo el umbral de la pobreza, pero no en su situación más severa. <https://www.cuartopoder.es/espana/gobierno/2020/08/28/daniel-raventos-es-perfectamente-posible-financiar-una-renta-basica-universal-e-incondicional/> (Consulta 20/09/2020)

¹ En Iglesia Viva se ha abordado el debate sobre la RBU en los nº 269 y 275

quienes han caído, a quienes son extremadamente pobres y además cumplen muchos requisitos. Se trata de *ayudar* a los que han *fracasado*. En claro contraste, la incondicionalidad de la RBU es el lenguaje de los derechos humanos y de ciudadanía". Concluye Raventós: "tenemos dos opciones: o una RBU que acabe con la pobreza o mantener la pobreza con programas condicionados".

Tras esta crítica resuenan muchos de los debates que se viene produciendo históricamente en los programas y proyectos de Política Social. La tensión entre asistencialismo y promoción, humanitarismo o Derechos Humanos en el campo internacional, medidas progresivas o absolutas. Yo coincido con Raventós en que son dos instrumentos diversos que hay que valorar desde lógicas diferentes. Si no se parecen en nada, ¿para qué compararlos? Si buscan objetivos diversos, desde lógicas disímiles ¿para qué despreciar una medida para afirmar la otra? Creo que el IMV no sustituye, ni entorpece el objetivo de lograr la RBU.

Otra cuestión es que valoremos la intención del Gobierno, de no contemplar la RBU en su horizonte, y esta intención la materialicemos en un instrumento concreto como la IMV. Entiendo que el Gobierno no tiene entre sus medidas a corto o largo plazo la RBU, pero esto no es producido por la implantación del IMV, sino por cosmovisión ideológica. Sin duda, la IMV tiene déficits muy importantes, que señalaré más adelante, pero es una medida necesaria, importante y que no tiene por qué entrar en contradicción con otras iniciativas de mayor alcance.

Por el lado ideológico opuesto, la IMV ha recibido las tradicionales críticas de ser un mecanismo protector que hace pasivos a los perceptores y les hace dependientes. La "paguita", al decir de algunos políticos, solo conseguirá cronificar la pobreza y no activar a las personas para el empleo. No es un debate nuevo en el ám-

bito de las Políticas Sociales y excede las pretensiones de este escrito. Es un tema complejo y que merece una atención de mayor profundidad. Pero podemos pensar que el escándalo es que puedan existir salarios más bajos que una prestación social, no que exista una prestación social para los más empobrecidos. De todas formas, que ningún partido político se opusiera al IMV muestra la situación tan preocupante de la pobreza en nuestro Estado.

Desde el ámbito de las organizaciones sociales han existido fundamentalmente tres tipos de debates y críticas al IMV. Las primeras se centran en la coordinación y repercusión en el sistema de Rentas Mínimas, otras abordan los criterios de condicionalidad y, las últimas, se centran en el proceso de implantación.

La estimación del ejecutivo es que el IMV llegue a 850.000 hogares (2,3 millones de personas). Este objetivo triplica la protección actual a la población con escasos recursos en España. Hasta la aprobación del IMV en España los perceptores de las Rentas Mínimas de las CCAA se situaban alrededor de 700.000 personas. Es decir, el impacto del IMV es muy importante. Ahora bien, desde el primer momento las organizaciones sociales mostraron preocupación por la evolución que las Rentas Mínimas pueden tener en las CCAA. Estas pueden caer en la tentación de disminuir sus programas de Rentas Mínimas y reducir su inversión en las prestaciones de garantía de ingresos mínimos autonómicas. De esta manera se perdería la capacidad de complementariedad entre ambas prestaciones, así como la capacidad de proteger a personas que queden fuera del IMV por diversas situaciones.

Además, y es uno de los puntos cruciales, se observa un déficit importante de coordinación entre el Gobierno central y las diversas CCAA para la gestión e implementación del IMV. Las CCAA tiene

las competencias en el ámbito de los Servicios Sociales y deben ser un pilar básico en el desarrollo de la IMV. La IMV puede posibilitar que la necesaria coordinación interterritorial mejore y podamos hablar de una verdadera red de protección de garantía de ingresos mínimos.

Otro elemento de preocupación se focaliza en la esfera de la "condicionalidad". El IMV es una prestación condicionada a una situación de vulnerabilidad económica, ahora bien, la condicionalidad puede convertirse para las personas en pobreza y exclusión social en un auténtico laberinto. La carga burocrática, la dificultad para muchas personas de conseguir determinados trámites, la brecha digital y los hándicaps propios de una situación de vulnerabilidad pueden convertir en un recorrido trágico la solicitud del IMV. Además, siempre que trazamos un criterio, como sucede en todas las prestaciones condicionadas, existen errores de falsos positivos y falsos negativos por utilizar la jerga médica a la que ya nos hemos acostumbrado. Podemos encontrar personas que formalmente aparentan ajustarse a los criterios, pero en realidad no los cumplen (falsos positivos). Por el otro lado, existen las personas que están en situación de pobreza, pero no logran demostrar su situación (falsos negativos). Todo el sistema está construido para descubrir los falsos positivos, pero hay poca atención en los falsos negativos que quedan fuera del mismo. Por eso, es importante no caer en la tentación de la excesiva carga burocrática y saber utilizar la flexibilidad en situaciones de alta complejidad vital.

Por último, las organizaciones sociales están valorando la implementación del IMV como un auténtico desastre. A principios de septiembre de 740.000 solicitudes solo se habían resuelto 40.000 (5,4%). A mitad del mismo mes, de 900.000 soli-

citades solo se habían resuelto un tercio, según el Ministerio. Estamos hablando de personas que no tienen ningún ingreso y están sufriendo este marasmo administrativo. La urgencia de su aprobación parece que no permitió edificar un procedimiento adecuado y poner las bases estructurales para una gestión razonable. No se han firmado acuerdos de colaboración con muchas de las CCAA y con muy pocos Ayuntamientos. Aunque no es solo un problema de la gestión del IMV, sino de una Administración que está absolutamente colapsada. La presión no está solo en el ámbito sanitario, también en otras esferas de las Administraciones Públicas con un impacto relevante para la calidad de vida de la ciudadanía.

4. Conclusiones

El IMV es un salto cualitativo y cuantitativo muy importante en el sistema de protección a las personas en pobreza y exclusión. Triplicar la cobertura actual del sistema de Rentas Mínimas de las CCAA debe ser valorado como un logro muy importante en nuestro sistema de protección social. Ahora bien, el IMV no va a solucionar el problema estructural de la pobreza y la exclusión en nuestro Estado. Los problemas de empleo, vivienda y cohesión social necesitan de una mayor inversión social. A España todavía le queda mucho recorrido para situarse en los niveles de gasto social de los países de nuestro entorno. El IMV es un buen mecanismo para dar cobertura a las situaciones de pobreza severa, pero la realidad social es más amplia y compleja.

Además, como he señalado, el IMV tiene déficits importantes y un amplio margen de mejora. Especialmente importante será la capacidad de coordinación y colaboración interterritorial para que el programa funcione de manera eficiente.