

Ya está aquí el Ingreso Mínimo Vital

GUILLERMO FERNÁNDEZ MAÍLLO

De dónde venimos

Han tenido que pasar casi treinta años, desde el inicio del desarrollo de las Rentas Mínimas de Inserción en las Comunidades Autónomas (CCAA), como se las denominó en su origen, para que un gobierno central se decida a implantar una prestación estatal que busque 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».¹

La prestación que hasta ahora capitalizaba este objetivo, las actuales rentas mínimas autonómicas, han sido consideradas habitualmente como la última malla de seguridad para la ciudadanía con menos oportunidades. Una malla con grandes carencias, que salvo los casos de País Vasco, Navarra y, en menor medida, Asturias, no conseguían alcanzar la reducción de la pobreza en sus territorios de forma suficiente. Y ha sido un virus el que ha catapultado esta iniciativa.

El conjunto de prestaciones de protección social que ha ido creciendo progresivamente en España en las últimas décadas lo ha hecho de forma desordenada y respondiendo a necesidades concretas de grupos o necesidades específicas que iban haciéndose hueco en la agenda política. Esto ha provocado problemas ya muy conocidos tanto por los científicos sociales como por las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Superposición de poblaciones objetivo, déficits de cobertura, insuficiencia de las cantidades a percibir, articulaciones ad-

¹ Exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

ministrativas complejas, problemas de accesibilidad, condicionalidades punitivas y un largo etcétera. Es cierto que este desarrollo ha acabado construyendo un “sistema” con cierta tendencia a trazar un itinerario donde las rentas mínimas se habrían ido colocando en esa posición de “última red”. Una red creada, potenciada, asumida y gestionada al 100% por las CCAA, lo que ha provocado una disparidad histórica en quién, cuánto y cuántos eran ayudados con esas necesidades de supervivencia.

Las diversas mejoras que se han producido en esta última red se han generado por procesos de ósmosis entre las CCAA, que han sido claramente insuficientes para consolidar una prestación homologable en el conjunto del territorio.

Durante el largo proceso de “prosperidad” económica desde la crisis de mediados de los años noventa hasta finales de la primera década del siglo XXI apenas apareció este tema en la agenda política y ciudadana. Quedaba su discusión circunscrita al ámbito reducido de los Servicios Sociales Públicos, de las organizaciones

Las prestaciones de protección social han ido creciendo progresivamente en España en las últimas décadas de forma desordenada

que trabajaban en el ámbito de la pobreza y la exclusión social y de algunos especialistas de la academia. Sin embargo, la crisis de 2008 comenzó a ponerlo tanto en la agenda ciudadana como en la de investigación social. Se comenzó a reclamar cada vez más insistentemente, que fruto de las consecuencias de la precariedad que se estaban viviendo, el Gobierno central tomara la iniciativa en relación a esta cuestión. A la necesidad de imple-

mentar un ingreso digno para los hogares que estaban sufriendo la crisis, se unió la discusión sobre si esta renta debía ser de carácter universal e incondicionada (RBU). Una idea sobre la que ya se venía teorizando y trabajando desde hace décadas, pero que apenas había salido de los ámbitos especializados.

Sin embargo, la opción del Gobierno socialista y posteriormente la del popular, fue canalizar las ayudas a través del marco de las prestaciones por desempleo, siguiendo la lógica de la activación que liga cualquier mecanismo de participación en el producto social a estar incorporado en el mercado de trabajo. Un mercado que llevaba años de precarización y de expulsión de grandes colectivos fuera del marco del empleo de calidad. La crisis 2008-2016 fue una nueva oportunidad de articular el último entramado de seguridad.

La discusión sobre la RBU adquirió altos grados de temperatura entre defensores y detractores, entre utópicos y pragmáticos, convirtiéndose en un debate complejo de entender por el conjunto de la ciudadanía. Mucha gente no acababa (ni acaba) de entender la diferencia entre renta mínima, renta garantizada, renta básica universal y los diversos matices que rodean la cuestión. Esto ha generado que la misma haya llegado al conjunto de la sociedad de una forma distorsionada, a pesar del esfuerzo de muchos por poner claridad y razón.

Fue durante la segunda legislatura del Gobierno de Mariano Rajoy, debido a las presiones que estaba recibiendo no solo a nivel interno de las organizaciones sociales sino desde la Unión Europea, cuando se acomete el último intento de revisar a fondo el sistema de garantía de rentas para poder reorganizarlo. No existe una versión pública de lo sucedido en ese proceso que se desarrolló entre octubre de 2016 y diciembre de 2017. Queda como testigo el informe que realizó el equipo de investigación encargado a tal efecto.² Mi impresión sobre aquel proceso en el cual participé, es doble. Por un lado, el Gobierno (o los representantes del mismo en el proceso) le costaba asumir que la realidad que subyacía como necesidad de aquella reforma no cuadraba con la imagen de un país en recuperación. No se compartían las cifras de pobreza, exclusión y desigualdad que lo fundamentaban. Por otro, las conclusiones eran demoledoras para el propio sistema y necesitaban de un esfuerzo ciclópeo el querer acometerlas, sobre todo porque reconocían que el empleo, tanto por cantidad como por calidad, ya había dejado de tener la fuerza suficiente para la inclusión de amplias capas de la población. Invertir en reforzar el sistema de prestaciones era difícilmente asumible en un contexto de contención del gasto público.

Después de diez años desde el comienzo de la “gran Recesión” no habíamos sido capaces de acometer a nivel estatal una reforma necesaria de los mecanismos prestacionales de lucha contra la pobreza.

Y en esta situación llegó un virus...

² Luis Ayala, José María Arranz, Carlos García y Lucía Martínez, *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2015, disponible en <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemaGarantIngresosEnEsp.pdf>

Dónde estamos

El día 29 de mayo se aprobó en el Consejo de Ministros el Real Decreto-ley 20/2020 que regula el acceso a un ingreso mínimo vital desde el sistema de la Seguridad Social. Para los miles de personas que lo necesitaban antes de la crisis

El IMV supone un hito en la protección social en España al introducir una prestación flexible y dirigida a la lucha contra la desigualdad y la pobreza

de la COVID-19 y para las que no tenían ingresos en los que apoyarse llega muy tarde. Sin embargo, que en tres meses que han pasado desde el estallido de la pandemia se haya legislado al respecto, y dentro de los ritmos de gestión de cualquier administración pública, hay que valorarlo muy positivamente. El RDIM despeja las dudas de enfoque que se han venido discutiendo a lo largo de los últimos años y supone un hito en la protección social

en España al introducir una prestación de carácter flexible y dirigida a la lucha contra la desigualdad y la pobreza en el sistema de la Seguridad Social.

Enunciemos en primer lugar algunos de los avances de la norma frente al anterior sistema. El RDIM reconoce la doble naturaleza de la pobreza y la exclusión, tanto desde el punto de vista personal y del hogar (trampa de la pobreza) como de déficits estructurales de la sociedad (seguro colectivo). Se reconoce como derecho subjetivo, dando un paso importante frente a la tradición, en épocas de crisis, de limitar el derecho por la vía de la asignación de un presupuesto limitado con objetivo de contener el déficit en primera instancia. Esta práctica fue muy utilizada durante la anterior crisis por algunas CCAA. Su entrada en la cartera de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social amplía su marco de protección.

Se vincula a la situación de necesidad y no a un plazo predeterminado independientemente a la misma. Con ello se convertirá en un mecanismo de estabilización automática como las prestaciones de desempleo en épocas de crisis.

Se articula con otras necesidades básicas como la vivienda, exonerando la vivienda habitual del cómputo patrimonial para la obtención del ingreso y contemplando posibilidades de mejora en tanto en cuanto el alquiler supere el 10% del ingreso mínimo anual correspondiente a su categoría. Esta articulación es un avance relevante, aunque tiene que entenderse que los costes de la vivienda exceden con mucho lo que el Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede resolver en las necesidades de vivienda de la población perceptora de la prestación.

Finalmente, y esto es algo importante cuando hablamos del ámbito de la exclusión social, dota de la posibilidad de contemplar circunstancias individuales y del hogar diferentes a las descritas a la hora de valorar su concesión y las circunstancias de cambio. En este aspecto las CCAA y los Ayuntamientos podrán tener un papel relevante en este aspecto, transformando el sentido arbitrario histórico de las rentas mínimas, por una prestación de derecho “comprensiva” de los matices de la realidad de los hogares. En este caso no es lo mismo si es antes “el huevo o la gallina”. No es lo mismo tener una prestación de derecho que la pueden percibir justificadamente hogares que no cumplen determinados requisitos, que una valoración subjetiva que te da acceso a una prestación de derecho.

Sin embargo, hay aspectos que, desde mi punto de vista, o bien quedan ambiguamente definidos o bien quedan a expensas de futuros desarrollos normativos de carácter reglamentario que no está clara su dirección.

El fundamental tiene que ver con la articulación con los mecanismos del empleo. De forma tácita se reconoce la obligación de participar en el marco del empleo como mecanismo principal de inclusión. Esta participación se circunscribe inicialmente a estar inscrito como demandante de los servicios de empleo. Cómo y de qué manera se vaya a desarrollar esta vinculación será determinante dadas las dificultades de los Servicios de empleo de estar preparados para trabajar con perfiles de personas en programas o itinerarios que no están diseñados a tal efecto. Una de las causas fundamentales de la pobreza severa en España tiene que ver con la enfermedad y la no existencia de prestaciones adecuadas ante esta circunstancia. Es deseable que lo que el IMV puede ayudar a paliar, no lo menoscabe la presión hacia una empleabilidad imposible.

Un objetivo muy razonable del RDIM es impulsar las oportunidades para la inclusión social. ¿Cómo se piensa articular el IMV con esas oportunidades? ¿Será bajo los tradicionales mecanismos de control social de los Servicios Sociales o esto supondrá un replanteamiento de los mismos intentando construir el derecho a la inclusión independientemente al derecho a la supervivencia? La existencia de una prestación en la Seguridad Social es una herramienta que puede ser utilizada como palanca para la inclusión, pero la percepción del IMV no puede condicionarse a la participación en itinerarios de inclusión. El éxito de un itinerario (que por cierto es un concepto explicativo que no es real en la intervención social) se debe a la voluntad de los que lo recorren, voluntad que no debe ser condicionada, dado que su efectividad bajará en ese caso.

Queda abierto, por otro lado, que se vinculen las obligaciones de la prestación con futuros acuerdos para la inclusión con las CCAA en el desarrollo de sus propias competencias. Si no existe una cierta homogeneidad en la aplicación en este sentido se puede abrir un nuevo frente de desigualdad que precisamente este Real Decreto trata de superar con la prestación. En las diversas reuniones explicativas que se han desarrollado post-decreto, se ha insistido en pedir aclaraciones sobre este aspecto, asegurándose que no se va a condicionar recibir la prestación del IMV a aceptar un trabajo o a participar en un itinerario de inserción. En la línea de la idea de un doble derecho. Este será un punto especialmente complejo. En este momento el ministro Escribá ha anunciado que se ha propuesto pasar “de oficio” a los actuales perceptores de las rentas mínimas autonómicas al nuevo IMV. ¿Será obligatorio también la participación en itinerarios discrecionales como lo es en muchas CCAA?

Por último, un elemento que debería de abordarse en el desarrollo reglamentario del RDIM es el de algunos colectivos específicos que se han quedado fuera. Solo cito uno específico como ejemplo, el de las personas que salen con 18 años de nuestro sistema de protección de menores y que por edad no tendrían derecho a percibirlo. Es absurdo haber estado protegiendo a niños y jóvenes, invirtiendo en ellos durante años y luego dejarlos a la intemperie. Su incorporación en el desarrollo reglamentario tendría todo el sentido.

Mención aparte es el no contemplar la inmigración irregular. Podría entenderse la necesidad de establecer un límite en esta materia, sin embargo, los diseñados dejan fuera situaciones no de personas recién llegadas sino vinculadas a la irregularidad sobrevenida y otras circunstancias difíciles de comprender. Se argumenta que quizá este pudiera ser el campo de las políticas de asistencia social de las CCAA, porque es cierto que ciertas particularidades pueden ser enfrentadas mejor desde la cercanía de una administración territorial. Sin embargo, esta cuestión es demasiado amplia y compleja como para querer evadirla.

Hacia dónde vamos

Uno de los temas más espinosos, una vez comience a implementarse esta prestación, es a qué se van a destinar los actuales fondos de gasto de las rentas mínimas. Existe el riesgo de que el efecto sustitución entre ambas prestaciones

genere incentivos no deseados, ya que ante la garantía desde el Estado de una cantidad mínima homogénea a nivel del conjunto del país, puede haber CCAA que decidan directamente ahorrarse la prestación o trasvasar sus fondos a partidas alejadas del gasto social. Una de las ideas que subyace detrás de la nueva ley es la de que se produzca una articulación adecuada con las realidades sociales de las diferentes CCAA. En este sentido, los niveles de vida de cada una de ellas es diferente, y las realidades de desigualdad también.³ Parecería razonable que una primera forma de utilizar esos fondos sea para equilibrar los déficits que la inversión estatal pudiera suponer respecto a los umbrales autonómicos de pobreza y exclusión social o para incrementar la lucha contra la pobreza en aquellas CCAA con menor nivel de vida, pero con mayores índices de pobreza y exclusión social. De esta manera podrían mejorarse los resultados en términos de reducción de la pobreza monetaria. Una segunda manera es construyendo un sistema de complementos a esa renta mínima estatal que vaya dirigido a realidades específicas de los hogares que tengan ciertas características de vulnerabilidad y no contempladas en el RDIM, como las personas que no puedan justificar alguno de los requisitos de empadronamiento o tiempo de emancipación, etc. Una tercera vía es la de construir prestaciones complementarias vinculadas a necesidades concretas, como podría ser para el acceso o el mantenimiento de la vivienda, necesidades de salud (acceso a tratamientos como el dentista o acceso a medicación) o necesidades urgentes frente a gastos inesperados. No olvidemos que las cifras del IMV apenas llegan para superar los niveles de pobreza severa en un hogar, por lo que hay un amplio elenco de necesidades que no llega a cubrir. Por último, otra vía es vincular ese gasto al desarrollo del concepto del doble derecho. Derecho a la supervivencia, a través de una prestación dirigida a reducir la pobreza monetaria (a través del IMV), y derecho a la inclusión, a través de programas de apoyo para mejorar la participación en el producto social a través de los Servicios Sociales Públicos. Esta última alternativa, solo la vería eficaz en aquellas CCAA con un volumen elevado de gasto social, ya que suelen correlacionar con protección de seguridad social más desarrollados y con menos problemas estructurales. CCAA con déficits en, por ejemplo, ratio de trabajadores sociales por habitante y que actualmente dedican pocos fondos a la

Las cifras del IMV apenas llegan para superar los niveles de pobreza severa en un hogar, por lo que hay un amplio elenco de necesidades que no llega a cubrir

³ Estas disparidades pueden ser consultadas en Guillermo Fernández (coord.) *Informes territoriales sobre exclusión y desarrollo social*, 2019, disponible en: <https://www.foessa.es/viii-informe/infomes-territoriales/>

renta mínima corren el riesgo de que los mismos se vean absorbidos por ese tipo de necesidad, pero que al ser cantidades mínimas no tengan un impacto real en esos déficits y acaben perjudicando al sector de la población que las pudiera percibir.

Un segundo aspecto, quizá el más relevante históricamente en relación a las rentas mínimas autonómicas, es la capacidad de cobertura entre la población que la necesite. ¿Llegará a quién lo necesita? Esto depende de dos aspectos, los requisitos y la accesibilidad. En relación a la primera los requisitos parecen razonables

¿Llegará a quién lo necesita? Esto depende de dos aspectos, los requisitos y la accesibilidad

en el contexto en el que nos encontramos, aunque está por demostrar si la capacidad de gestión y la solicitud telemática no reflejará la brecha digital de la población más pobre. Simplemente tener que hacer la declaración de la renta (aunque sea a posteriori) ya será un hándicap a superar. En relación al segundo, el RDIMV establece la necesidad de

llegar a acuerdos con el máximo posible de agentes que puedan colaborar en este sentido. La existencia multicanal de solicitudes puede ser beneficiosa si finalmente se estructura. Habrá que esperar al desarrollo de los acuerdos correspondientes y de los medios que se pongan a disposición de este desarrollo.

En cualquier caso, habrá que dar tiempo para comprobar en la práctica las personas que quedan fuera del IMV, tomar las medidas correctoras correspondientes y valorar las mejoras de la propia prestación. Se ha insistido durante la presentación del RDIMV en la importancia de la evaluación tanto ex-ante como ex-post. Bienvenidas sean, son muy necesarias y nos ayudarán a tomar mejores decisiones. “Ojalá” todas las políticas públicas sean tan bien evaluadas como las dirigidas a las personas más pobres.

Un tercer aspecto notable de futuro será hasta qué punto, una vez puesto en funcionamiento y habiendo alcanzado un cierto desarrollo, el IMV interferirá o potenciará el debate sobre continuar dando pasos para que esta prestación se convierta verdaderamente en una Renta Garantizada no condicionada, o relance el debate más amplio de la Renta Básica Universal (RBU). Hay elementos positivos en la actual ley que la acercan a una renta garantizada como el reconocimiento del derecho subjetivo, y quizá los elementos de condicionamiento que se han establecido en el IMV reflejan la ambigüedad de la actual discusión.

Es posible que esta implantación sea un primer paso como ya anunció el Ministro Escrivá,⁴ y que la misma ley enuncia, que en el futuro tenga que ser contemplado dentro de una reordenación más amplia de nuestro “sistema” de garantía de rentas. Pero la línea que se ha establecido se acerca mucho más a políticas focalizadas que a una dirección más universalista. Además de esta dificultad, no hay seguridad de que esto sea así en un contexto de inestabilidad política y de enormes tensiones presupuestarias. De hecho, podría esperarse un proceso de reducción conjunta a la baja una vez que se incorpore en el debate la reforma de los mecanismos de prestaciones al desempleo y de las pensiones. La solución a solapamientos e ineficiencias del sistema, medidas imprescindibles de acometer, pueden llevar a una cierta desinversión que debe ser suficientemente justificada en el caso que se produzca.

Con unos presupuestos del Estado en situación de aumento creciente en su déficit, no parece muy posible avanzar en la discusión/implantación de la RBU. Como apunta Noguera,⁵ en este tipo de contextos nos enfrentamos a un trilema de difícil solución simultánea: que la renta sea lo suficientemente alta para hacer desaparecer la pobreza, que sea disponible de forma inmediata y que sea incondicional, universal e individual. En cualquier caso, la actual ley es un paso que había que recorrer.

Un cuarto aspecto es cómo va a evolucionar el apoyo a medidas protectoras de este tipo en la ciudadanía y la interpretación que hagan las mismas nuestros decisores públicos. El barómetro de mayo de 2020 del Centro de Investigaciones Sociológicas da un apoyo del 83,4 % de que el Gobierno conceda un IMV a aquellas personas y sectores más necesitados. Existe un alto apoyo a una prestación condicionada. Sin embargo, el apoyo a una prestación universal y no condicionada no supera el 50% en la mayoría de las CCAA según los estudios territoriales realizados por la Fundación FOESSA. Incluso como refieren Barragué y Martínez⁶ es posible que las personas que apoyan una Renta Básica Universal ante una pregunta de prestación condicionada a los niveles de renta y pensando solo en los que lo necesiten, también expresen opiniones contradictorias.

⁴ Consulta 9 de junio 2020, https://www.eldiario.es/economia/Jose-Luis-Escriva-ingreso-hogares_0_1018398538.html

⁵ José Antonio Noguera *La renta básica universal, un estado de la cuestión*, 2019, disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.1.pdf>

⁶ Borja Barragué y César Martínez, «La renta básica en la agenda de Podemos: ¿cuestión de viabilidad política o de viabilidad financiera?», ICADE, Revista de la Facultad de Derecho núm. 99: Economía de la salud, 2016, pp. 159-183, disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/7578/7401>

Por último, tendremos que observar atentamente cuáles son los efectos reales de una prestación de estas características sobre la economía sumergida. Parece clara la intencionalidad, en las próximas reformas del sistema asistencial de prestaciones públicas, de reducir, de forma indirecta, los efectos perniciosos de la misma. No sabemos qué efectos tendrá la colusión en este caso, pero no perdamos de vista que las dinámicas de la pobreza y la exclusión social van mucho más allá de los mecanismos legislativos. El *trade-off* que conlleva entrará en juego en relación a este último objetivo, y el resultado es una incógnita.

El Ingreso Mínimo Vital era necesario, pero solo es un paso más del largo camino que queda por recorrer en la garantía del derecho a la supervivencia material.

Guillermo Fernández Maíllo es sociólogo. Miembro de la Fundación FOESSA y del Equipo de Estudios de Cáritas Española

