



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA COMUNICACIÓN

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS HACIA LOS MÁS
VULNERABLES: EN INGRESO MÍNIMO VITAL

TRABAJO DE FIN DE GRADO

PRESENTADO POR: AARÓN TRONCOSO GRANDE TUTOR: CÉSAR ALONSO



Universidad de Valladolid

ÍNDICE

1.	<u>JUSTIFICACIÓN.....</u>	<u>3</u>
2.	<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>5</u>
3.	<u>QUÉ ES LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y FORMAS DE ABORDARLA.....</u>	<u>9</u>
4.	<u>SITUACIÓN EN ESPAÑA</u>	<u>15</u>
5.	<u>CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.....</u>	<u>21</u>
6.	<u>LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA....</u>	<u>33</u>
7.	<u>EL INGRESO MÍNIMO VITAL.....</u>	<u>41</u>
	1. <u>CONTEXTO.....</u>	<u>42</u>
	2. <u>REQUISITOS DE ACCESO.....</u>	<u>44</u>
	3. <u>PRESTACIÓN ECONÓMICA</u>	<u>45</u>
	4. <u>DURACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE LA PRESTACIÓN</u>	<u>46</u>
	5. <u>PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD, TRAMITACIÓN Y LA RESOLUCIÓN</u>	<u>47</u>
	6. <u>PROBLEMAS DE APLICACIÓN.....</u>	<u>48</u>
	7. <u>IMPACTO INGRESO MÍNIMO VITAL.....</u>	<u>50</u>
8.	<u>REFLEXIONES FINALES.....</u>	<u>53</u>
9.	<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>57</u>

1. JUSTIFICACIÓN

Durante el último año y medio hemos vivido una situación excepcional a nivel global debido a la pandemia de la COVID-19, esta situación ha provocado una serie de problemas ya no solo a nivel sanitario, sino que también los ha provocado a nivel económico y social, agravando la situación de muchas familias que todavía no se habían recuperado de la crisis anterior de 2007.

A la hora de intentar dar una solución a esta problemática, los países más avanzados en materia económica y con un Estado de Bienestar más robusto han optado por diversos remedios, en el caso español que es el que nos incumbe en este Trabajo de Final de Grado una de las medidas estrella ha sido el ingreso mínimo vital.

La atención a los más vulnerables constituye uno de los principios fundamentales que deben presidir las políticas públicas que se desarrollan en los países occidentales. Actualmente el ingreso mínimo vital es una cuestión de interés social y representa uno de los instrumentos para abordar la exclusión social.

A lo largo de este documento vamos a intentar esclarecer cuestiones básicas sobre su funcionamiento e impacto dentro de la sociedad española. Igualmente, voy a tratar de investigar sobre cuestiones íntimamente relacionadas con el ingreso mínimo vital como puede ser la exclusión social y más especialmente la situación de la exclusión social en España. Terminaremos el trabajo analizando los sistemas de rentas mínimas dentro de los países de nuestro entorno y los programas de rentas mínimas que ya existían y seguirán existiendo en nuestro país, incluso tras la puesta en marcha del ingreso mínimo vital con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, el pasado 1 de junio de 2020.

2. INTRODUCCIÓN

Resulta prácticamente imposible hablar acerca del ingreso mínimo vital sin antes entender qué es y cómo funciona el Estado de Bienestar, así que, antes de comentar las repercusiones que ha tenido tanto la implantación y la manera en la que se ha implementado el ingreso mínimo vital en nuestro país me gustaría hacer una pequeña aproximación al concepto de Estado de Bienestar.

La concepción actual que tenemos del Estado de Bienestar nace en Europa durante el último cuarto del siglo XIX con la intención de proteger a los ciudadanos contra determinados riesgos como el desempleo, la vejez, la niñez, entre otros.

Es importante tener en cuenta el contexto histórico en el que se desarrolla, ya que nos encontramos en plena segunda revolución industrial, en pleno éxodo rural y, por lo tanto, también, en pleno auge de los movimientos obreros, que fueron consecuencia de las paupérrimas condiciones laborales de los trabajadores en las fábricas y tenían como objetivo la consecución de determinados mecanismos cuyo fin último era proteger a los más desfavorecidos frente a los riesgos anteriormente mencionados.

Si nos centramos en España, al igual que en el resto de Europa, las condiciones de vida de la clase obrera eran bastante duras: jornadas laborales superiores a las doce horas, brecha salarial entre mujeres y hombres, niños trabajando desde edades muy tempranas, escasez de higiene en el trabajo y, por supuesto, el Estado no proporcionaba ningún tipo de subsidio.

En el caso de los trabajadores del campo la situación era todavía más dramática que la de los obreros de las fábricas:

- Salarios de hambre, con este término se hace referencia a salarios extremadamente pequeños que apenas hacen que la gente subsista.
- Paro estacional.
- Prácticamente no existía la figura del pequeño campesino que trabaja sus propias tierras, ya que casi todas las tierras se encontraban en manos de grandes latifundistas, principalmente, entre el valle del Guadalquivir y el litoral levantino

Hasta 1868, el movimiento obrero de nuestro país se encontraba prácticamente en su totalidad en Cataluña, donde tuvieron lugar:

- Manifestaciones violentas.
- Y la creación de ciertas redes de ayuda entre trabajadores como, por ejemplo, las mutualidades que servían para cubrir necesidades básicas de sus asociados en ciertos casos, como los accidentes laborales, las enfermedades, etc.

Una vez que ya hemos hecho una pequeña aproximación al contexto histórico en el que se desarrolló lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar me gustaría hacer una pequeña aproximación al concepto.

Autores como Therborn (1983)¹entienden que se puede decir que existe un Estado de Bienestar cuando la mayoría de actividades del Estado se dedican a promover el bienestar general, esta visión socialdemócrata del Estado choca frontalmente con la visión liberal (o más bien minarquista) del Estado que tienen autores como Hayek, para los que el Estado no debe tener un papel protagonista dentro de la vida de los ciudadanos, sino más bien simplemente debe limitarse a establecer un marco normativo. Hayek está totalmente en contra de términos como “bienestar general” o “interés general” ya que, para él, según argumenta en su libro “Camino de servidumbre” (Hayek, 1995), estas expresiones carecen de un significado suficientemente definido para determinar una vía de acción cierta. El bienestar y la felicidad de millones de gentes no pueden medirse con una sola escala de menos y más. “El bienestar de un pueblo, como la felicidad de un hombre, depende de una multitud de cosas que pueden lograrse por una infinita

¹ Göran Therborn, Why some classes are more successful than others. New Left Review. MAR/APR 1983.

variedad de combinaciones.” En esta cita lo que podemos observar es que Hayek tiene una visión individualista que confronta de manera muy directa con la visión un tanto colectivista que nos encontramos dentro de la socialdemocracia.

Uno de los conceptos clave en los que se basa el Estado de Bienestar y que ha hecho posible la implantación del ingreso mínimo vital en la práctica, es la redistribución de la riqueza. Desde una perspectiva socialdemócrata, esta redistribución consiste en que las clases con un mayor poder adquisitivo hagan fluir parte de su renta hacia los más desfavorecidos para que estos gocen de una igualdad de oportunidades, utilizando como instrumento los impuestos recaudados por el Estado. Sin embargo, desde un punto de vista liberal², estas redistribuciones forzosas son injustas puesto que tratan de rectificar la distribución primaria, acordada por los individuos, a través de la violencia utilizada por el Estado a la hora de recaudar impuestos.

² Rallo, J. (2019). Los 10 principios básicos del liberalismo (10th ed.,). Madrid: Planeta. Página 123

3. QUÉ ES LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y FORMAS DE COMBATIRLA

En primer lugar, antes de definir qué es la exclusión social, me gustaría explicar el porqué es imprescindible abordar esta cuestión en este Trabajo Fin de Grado. El principal motivo es que las personas y familias que padecen la exclusión social son los principales solicitantes, los verdaderos protagonistas, de medidas como el ingreso mínimo vital, debido a que son ciudadanos que ya no pueden acceder a ninguna de las prestaciones del Estado del Bienestar, de forma que, de alguna manera, se han quedado excluidos del sistema. Por esta razón, el Estado tendrá que actuar, ya veremos más adelante cómo se está abordando esta cuestión.

A través del término exclusión social hacemos referencia a *“una situación concreta, resultado de un proceso creciente de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que le sea muy difícil a una persona o a un colectivo el acceso a las oportunidades y recursos de los que dispone la propia sociedad”*³. De esta definición se puede extraer como conclusión que la exclusión social no es un hecho aislado, sino que es la consecuencia de un proceso en el cual no tienen nada que ver ciertas características de la persona como pueden ser:

- La nacionalidad
- La edad.
- El poder adquisitivo.

Una de las características de la exclusión social es que esta consigue que las personas se sientan al margen de la sociedad o incluso se sientan como ciudadanos de segunda categoría. A pesar de todo esto, hay que aclarar que la exclusión social no es una situación inalterable de la que no se pueda salir.

Esta situación de “gran debilidad” se encuentra bastante presente en nuestra sociedad debido a una multiplicidad de factores como:

- La precariedad de las condiciones laborales.
- La inestabilidad de los lazos familiares.
- Las dificultades a la hora de acceder a una vivienda.

Las sociedades de hoy en día son muy complejas y esta misma complejidad ha conseguido que el ascensor social funcione de manera diferente a la que estaban acostumbradas las sociedades occidentales. Hay que aclarar que, según el estudio⁴ Funcionamiento del ascensor social en España y posibles mejoras elaborado por los profesores García-Altés y Ortún, con el término ascensor social lo que intentamos hacer es representar de una manera gráfica la movilidad social vertical, ya sea de forma ascendente o descendente dentro de las clases sociales. A lo largo de los últimos siglos este “ascensor” ha ido cogiendo velocidad, es decir, en nuestra sociedad la clase socioeconómica en la que naces no determina en qué clase te vas a encontrar cuando fallezcas, esto genera una sensación brutal de incertidumbre, que evidentemente nos afecta a la hora de tomar decisiones, de hecho el psicólogo Daniel Kahneman⁵ en su libro “Pensar rápido, pensar despacio” explica cómo la incertidumbre es una de las sensaciones que más detesta el ser humano.

Por todo lo que hemos venido diciendo hasta ahora, se entiende que no existe un nexo causal único entre una situación de exclusión social y un factor desencadenante específico. Hemos ya argumentado que la falta de recursos económicos, la pobreza o la absoluta dependencia de la

³ Subirats, J. (2004). Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección Estudios Sociales nº 16, Fundación La Caixa, Barcelona.

⁴ García-Altés, A. G., & Ortún, V. O. (2014, 1 junio). Funcionamiento del ascensor social en España y posibles mejoras. Informe SESPAS 2014. ScienceDirect.

⁵ Kahneman, D. (2014a). Pensar rápido, pensar despacio (6.a ed.). Penguin Random House Grupo Editorial SA.

ayuda oficial, no pueden considerarse como elemento explicativo único de la vulnerabilidad y la exclusión social aunque, como hemos admitido, sigue siendo un factor esencial y muchas veces determinante.

Muy cerca de la falta o insuficiencia de los recursos económicos encontramos los problemas derivados de la mejor o peor conexión con el mercado de trabajo. En este campo muchas veces se hace referencia a la falta de empleabilidad de determinadas personas entendiendo así que su falta de empleo se debe exclusivamente a ellos mismos y sus propias características ante el mercado de trabajo. En estos casos se termina por considerar que la labor de instituciones y profesionales es convertirlos en individuos *empleables*, es decir, amoldándolos a las exigencias que el mercado impone en cada momento.

Si queremos hacer un listado con las causas que afectan al proceso de exclusión social lo más lógico quizás sea acudir a la Ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, ya que en el preámbulo de la misma se citan como algunos causantes de la exclusión social a los siguientes factores:

- Los cambios en materia económica.
- Los continuos cambios sociales.
- Las transformaciones de los hábitos laborales y los sistemas de organización de trabajo.
- La cada vez mayor debilidad de los vínculos sociales y familiares.

Teniendo en cuenta estos factores, esa misma norma en su artículo 2.1 señala como colectivos que han de ser considerados como excluidos sociales, los siguientes:

- Ciudadanos beneficiarios de rentas mínimas de inserción, o cualquier tipo de prestación de una naturaleza similar.
- Ciudadanos que no tengan la posibilidad de acceder a los programas mencionados en el punto anterior por alguno de los siguientes motivos:
 - Ausencia del periodo de residencia o empadronamiento reclamado por las autoridades.
 - No poder percibir otras prestaciones debido a que ya ha agotado el tiempo máximo de disfrute de las mismas.
- Mayores de edad entre dieciocho y treinta años que hayan pasado por instituciones de protección de menores.
- Ciudadanos con problemas de adicción a las drogas, los cuales se encuentren dentro de programas de rehabilitación o reinserción social.
- Reclusos cuya situación carcelaria les permita acceder a un empleo, así como personas en condición de libertad condicional o incluso exreclusos que ya hayan cumplido condena y que actualmente se encuentren en libertad.
- Menores de edad a los que se les pueda aplicar la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y cuya situación les permita tener un empleo.
- Aquellas personas que procedan de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Personas que hayan pasado de forma previa por los servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Dicho esto, parece obvio que, bajo la perspectiva del Estado de Bienestar, la lucha contra la exclusión social se debe hacer desde una perspectiva integral atendiendo a distintas políticas sociolaborales como pueden ser:

- Políticas de universalización⁶. Este tipo de políticas buscan asegurar el acceso “gratuito” a determinados bienes o servicios bien a través de inversiones o bien a través de subvenciones también proporcionadas por el Estado.
- Políticas de empleo. En España el Estado tiene una especial obligación a la hora de promover políticas de empleo, dicha obligación surge a raíz de los artículos 35 y 40 de nuestra constitución, que establecen respectivamente “los derechos y deberes de los ciudadanos” así como la obligación por parte del Estado de promover políticas dirigidas a la consecución del pleno empleo.

Teniendo en cuenta lo que se establece en los artículos 40 y 41 de la Constitución se podría definir el concepto política de empleo como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.

Este tipo de políticas normalmente tienen los siguientes objetivos:

- Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación.
- Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo.
- Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo.
- Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral.
- Proporcionar servicios individualizados a la población activa.
- Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial

Para lograr estos objetivos el Estado cuenta con los siguientes instrumentos:

- A) Intermediación laboral
 - B) Las políticas activas de empleo.
 - C) La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo
- Políticas de vivienda social y regeneración integral de barrios⁷: Si hablamos de políticas de vivienda social a lo que realmente estamos haciendo referencia es al conjunto de medidas e instrumentos que son utilizados por las distintas Administraciones Públicas para intervenir el sector inmobiliario, aunque dentro de las políticas de vivienda también se encuentran enmarcadas las acciones dirigidas a rehabilitar viviendas que no tienen las condiciones mínimas de habitabilidad.
 - Relacionado con la política de vivienda se encuentra las políticas contra la pobreza energética. Según el informe en el que se redacta la Estrategia Nacional contra la pobreza

⁶ Paes de Barros, R., & de Carvalho, M. (2021). La Focalización y la Universalización como Instrumentos para Reducir Inequidades | Publications. Retrieved 11 April 2021

⁷ Leal Maldonado, J., & Martínez del Olmo, A. (2017). Tendencias recientes de la política de vivienda en España. Cuadernos de Relaciones Laborales, 35(1), páginas 24–26.

energética⁸, se puede considerar que la pobreza energética es la situación en la que un hogar no tiene la suficiente capacidad como para hacer frente a los gastos derivados del consumo de energía, de forma que para saber si alguien se encuentra en una situación de pobreza energética podemos acudir a los siguientes criterios:

- La ausencia de unos ingresos suficientes dentro de la unidad familiar.
- Un porcentaje de gasto energético sobre la renta muy elevado.
- Carencia de eficacia a nivel energético dentro de los hogares.
- Políticas socio sanitarias de carácter integral y preventivo. A través de este tipo de políticas lo que se busca es que todos los ciudadanos tengan acceso a una sanidad de calidad, es decir el objetivo de este tipo de medidas es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso.
- Políticas educativas comunitarias e integrales: Con este tipo de medidas lo que se persigue es que todos los ciudadanos de un territorio tengan acceso a una educación de calidad independientemente de su situación socioeconómica, ahora bien a lo largo de los últimos años han aparecido los denominados como colegios gueto, este tipo de escuelas se caracterizan porque los propios residentes de la zona no desean que sus hijos vayan a esos colegios, España es el tercer país de la OCDE con mayor número de colegios gueto⁹, está demostrado que la aparición de este tipo de instituciones es un síntoma del aumento de la desigualdad y ya no es que solo sea un síntoma sino que también se puede considerar que es un precursor ya que la educación es el principal ascensor social de nuestra sociedad. .
- Políticas contra la fractura digital¹⁰. Se conoce como fractura o brecha digital a la desigualdad de oportunidades a la hora de acceder a Internet y a las Tecnologías de la Información y Comunicación, más conocidas como TIC, esta fractura ha cogido bastante relevancia a lo largo de la pandemia puesto que debido a las circunstancias en las que nos encontramos nos hemos visto obligados a trabajar y estudiar telemáticamente, hay diferentes tipos de brechas digitales, como pueden ser:
 - Brecha de acceso: Con este término se está haciendo referencia a la diferencia existente entre las personas con recursos económicos y las que tienen menos recursos a la hora de acceder a la tecnología puntera.
 - Brecha de uso: Este término hace referencia a la falta de aptitudes que tienen ciertas personas, las cuales les impide sacar provecho de la tecnología que nos rodea.
 - Brecha de calidad de uso: En determinadas circunstancias las personas sí que pueden poseer las competencias necesarias como para saber cómo funcionan las herramientas tecnológicas, pero no cuentan con las herramientas necesarias para sacarle el mayor partido.

Esta lucha contra la fractura digital se está realizando desde dos frentes el público y el privado. Desde el sector público en España, la lucha contra la brecha digital está presente en el plan de medidas ante el reto demográfico, mientras que, desde el sector privado, se puede ver en proyectos como STARLINK. Este proyecto impulsado por el magnate

⁸Ministerio para la transición ecológica, Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024:https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf

⁹ Sanmartín, O. R. (2021, 28 abril). España, tercer país de la OCDE con más ‘colegios guetos’ sólo por detrás de Turquía y. EL MUNDO.<https://www.elmundo.es/espana/2021/04/28/608865e121efa0154f8b45db.html>

¹⁰ <https://www.iberdrola.com/compromiso-social/que-es-brecha-digital>

sudafricano Elon Musk trata de que en los próximos años se pueda disfrutar de un internet de alta velocidad y baja latencia en todo el mundo. En palabras del propio Elon Musk¹¹ “*el propósito de STARLINK es proporcionar Internet a los menos atendidos.*”

En definitiva, las actuaciones en favor de las personas incursas en exclusión social deben abordarse desde una visión integral, holística y transversal, de tal manera que el principio de la lucha contra la exclusión social debe estar presente en las principales políticas sociolaborales que todas las administraciones públicas desarrollan mediante el establecimiento de criterios de actuación de todos los poderes públicos en los que se debe integrar activamente, de un modo expreso y operativo, dicho principio. Por otro lado, no hay que olvidar al papel, también fundamental, que desarrollan las entidades que forman el Tercer Sector de Acción Social¹².

¹¹ Musk, E. M. [@elonmusk]. (2021, 23 marzo). Elon Musk [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/elonmusk/status/1374157805406523397>

¹² La Ley 43/2015, de 9 de octubre, define a las entidades del Tercer Sector de Acción Social como aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social

4. SITUACIÓN EN ESPAÑA

Para intentar dibujar cuál es la situación actual en España, lo primero que voy a utilizar es la evolución de la tasa de pobreza extrema relativa. De acuerdo con lo que dispone el Instituto Nacional de Estadística¹³ (en adelante INE), se considera que una persona está en riesgo de pobreza extrema relativa cuando en el hogar donde vive dicha persona la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60% de la mediana de la renta nacional. Como valores ilustrativos, según la información que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2019, el valor del umbral de pobreza de un hogar de una sola persona (calculado con los datos de ingresos de 2018) era de 9.009 euros anuales, un 1,6% más que el estimado en el año anterior. El de un hogar formado por 2 adultos y 2 niños menores de 14 años era de 18.919 euros anuales. Una persona con unos ingresos anuales por unidad de consumo inferiores a los valores del umbral de pobreza se considera que está en riesgo de pobreza relativa.

Ahora bien, aplicando esta definición debemos tener en cuenta cuál es la situación a nivel laboral de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza extrema relativa, es decir, es importante saber la situación laboral de las personas afectadas. En este sentido, el INE a través de la Encuesta de Población Activa¹⁴ diferencia entre población:

- Activa: Personas en edad de trabajar legalmente, que ofrecen o están dispuestas a suministrar su fuerza de trabajo a cambio de una retribución pecuniaria o en especie
- Ocupada: Grupo conformado por aquellas personas mayores de 16 años que se encuentran actualmente trabajando.
- Parada: Personas mayores de 16 años que no tienen trabajo y buscan activamente empleo, según el INE se considera que alguien está buscando activamente empleo en el caso de que:
 - La persona en cuestión se haya puesto en contacto con el Servicio Público de Empleo (SEPE) con el fin de encontrar trabajo.
 - La persona se haya puesto en contacto con una oficina de empleo privada con el objetivo de encontrar trabajo.
 - La persona se haya puesto en contacto con alguna empresa con el fin de encontrar trabajo.
- Inactiva: Este término hace referencia a la población mayor de 16 años que no cumple con las características para ser categorizada en ningún otro apartado de los ya mencionados.

Es importante tener estos conceptos claros puesto que tanto el INE como la Oficina Europea de Estadística (en adelante EUROSTAT) son las categorías que utilizan a la hora de elaborar estadísticas acerca de la población en riesgo de pobreza, tal y como se puede observar en la siguiente tabla elaborada por el INE.

Tabla 4.1. Población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y periodo

España												
	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Mujeres en porcentaje												

¹³ *Productos y Servicios / Publicaciones / Publicaciones de descarga gratuita*, 2020

¹⁴ *Sección prensa / Encuesta de Población Activa (EPA)*, s. f

Ocupado/a	11,8	12,3	12,9	12,3	12,2	12,2	10,0	10,1	10,5	10,0	10,6	10,2
Parados	44,5	46,5	43,7	45,1	42,2	44,6	39,9	38,5	35,7	36,6	34,1	32,0
Jubilados	7,8	14,0	8,3	3,6	6,0	3,1	6,4	9,0	11,7	12,3	18,7	13,4
Inactivos	31,6	33,0	30,8	30,8	28,7	27,4	27,4	29,3	27,2	27,2	27,3	26,8
Hombres en porcentaje												
Ocupado/a	13,5	13,6	13,3	13,7	14,1	12,9	11,0	11,3	11,2	11,5	12,5	12,1
Parados	49,7	55,8	52,6	54,1	50,9	51,5	49,2	48,9	45,0	44,3	44,8	44,5
Jubilados	10,3	13,0	12,6	12,5	11,5	7,8	8,6	12,3	11,8	8,8	10,6	12,8
Inactivos	27,7	27,0	24,9	27,7	29,1	27,2	25,3	27,7	24,0	25,0	23,3	25,1

Fuente: INE¹⁵

Los datos que dispone el INE acerca de la población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y periodo abarcan desde el año 2008 hasta el año 2019. Podemos observar que a lo largo de este periodo el riesgo de pobreza ha aumentado de manera significativa, exceptuando el caso de los jubilados, siendo el aumento aún más notable en el caso de los hombres que también es el segmento de la población que soporta un mayor riesgo de pobreza.

En el año 2019 en España, la población en riesgo de pobreza relativa (tasa de riesgo de pobreza) de los hombres ocupados y parados es más alta que la de las mujeres en la misma situación laboral. La mayor tasa de riesgo de pobreza corresponde a las personas paradas, tanto en hombres como

¹⁵ INE Población en riesgo de pobreza relativa: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=11177>

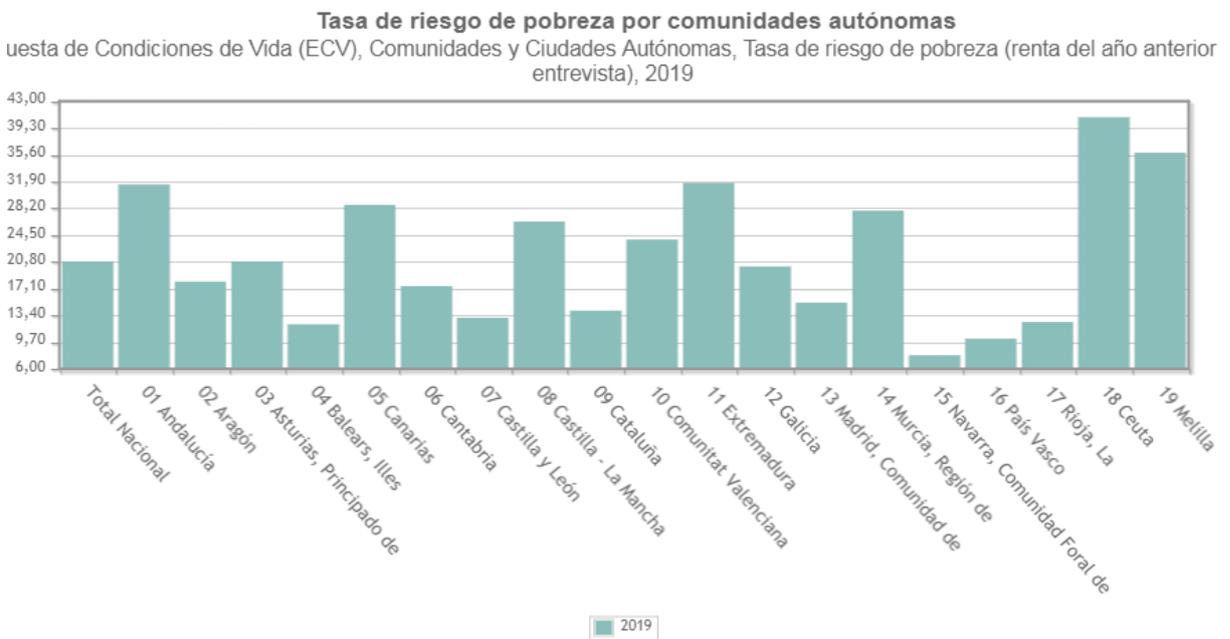
en mujeres. En el año 2019, en España la tasa de pobreza de los hombres parados era del 49,7% y la de las mujeres del 44,5%. El valor de la tasa de pobreza para los hombres ocupados en el año 2019 era del 13,5% y para las mujeres en la misma situación laboral del 11,8%. La tasa de riesgo de pobreza en hombres ha disminuido en el año 2019 respecto al año anterior en todas las situaciones laborales (ocupados, parados y jubilados) excepto en inactivos.

En cuanto a mujeres la tasa de riesgo de pobreza en el año 2019 ha disminuido respecto al año anterior en todas las situaciones laborales (ocupados, inactivos, parados y jubilados).

De acuerdo con lo que señala la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, las causas que dan origen a estas altas tasas de pobreza tienen orígenes muy heterogéneos, pero uno de los factores principales es *“el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad deriva en parte del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo.”*

Ahora bien, es importante destacar que la situación no es igual en todas las regiones de España, tan solo tenemos que ordenar la tasa de riesgo de pobreza del año 2019 por comunidades autónomas (último año del que hay datos en INE) para darnos cuenta de que hay una disparidad bastante notable entre unas comunidades autónomas y otras.

Gráfico 4.1. Tasa de riesgo de pobreza por comunidades autónomas



Fuente: INE¹⁶

Por último, no me gustaría terminar este apartado sin antes mencionar el posible efecto que va a tener la pandemia que actualmente estamos viviendo sobre la exclusión social y la pobreza en nuestro país. De acuerdo con un informe aportado por la organización no gubernamental OXFAM

¹⁶ INE Tasa de riesgo de pobreza por comunidades autónomas (2019): <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9963#!tabs-grafico>

INTERMÓN¹⁷ se prevé que en España la pobreza extrema podría llegar a aumentar en 800.000 personas, llegando así a 5,1 millones de personas, siendo en términos relativos las comunidades más afectadas La Rioja y Navarra, mientras que, en términos absolutos, la región más afectada es Andalucía seguida por Madrid y Cataluña.

Una prueba de que la pobreza está creciendo a pasos agigantados en nuestro país a consecuencia de la pandemia son las denominadas como colas del hambre, que no son ni más ni menos que aglomeraciones de personas en busca de comida a través de la beneficencia que proporcionan organizaciones como pueden ser la Iglesia o las organizaciones no gubernamentales, muchas de las personas que acuden a estos lugares se han quedado sin trabajo o han visto mermado sus ingresos como consecuencia de la pandemia, tal y como explica José María Rotellar en su artículo en el periódico Libre Mercado¹⁸.

¹⁷ Agejas, M. J. (2021, 25 enero). Oxfam Intermón: La pobreza severa podría aumentar en España en casi 800.000 personas y llegar a 5,1 millones por la COVID-19. Oxfam Intermón. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19>

¹⁸ Rotellar, J. M. (2021, 8 febrero). El drama del paro incrementa las colas del hambre. Libre Mercado. <https://www.libremercado.com/2021-02-08/jose-maria-rotellar-drama-paro-incrementa-colas-hambre-crisis-coronavirus-6705518/>

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La mayoría de los Estados del Bienestar europeos se han caracterizado a lo largo de los últimos años por construir una red de seguridad económica para los ciudadanos que no generan un cierto nivel de ingresos, ya sea porque no tienen trabajo o porque han agotado el derecho a otros tipos de subsidios, creando de esta manera un último salvavidas, con el que sus ciudadanos puedan cubrir sus necesidades básicas.

Como es de esperar este tipo de programas no se implementaron a la vez en todos los países europeos, sino que se fueron desarrollando junto a los diferentes sistemas de protección social a lo largo del Siglo XX. Este el caso de los países nórdicos, los países del centro del continente o de Reino Unido. Sin embargo, en otros países como Bélgica o Irlanda este tipo de políticas surgieron por el aumento del desempleo y por la demanda de este tipo de políticas de la población tras la crisis del petróleo de los años setenta. Un momento importante para este tipo de medidas fue cuando en Francia, hacia el final de la década de los ochenta, se puso en marcha la renta mínima de inserción, que tenía como principal característica una doble modalidad bajo la cual se reconocía el derecho tanto a la renta como a la inserción, este programa se instauró como el modelo seguido por los países del Sur del continente y más recientemente por los países del Este.

Resulta evidente que en todos estos estados los contextos y factores que llevaron a la aprobación de los sistemas de rentas mínimas son diferentes. Por esta razón, los sistemas de rentas mínimas dentro de los países que conforman la Unión Europea son bastantes heterogéneos; sin perjuicio de que hay algo que comparten todos ellos: las continuas transformaciones que han sufrido todos estos sistemas casi desde su puesta en marcha, tal y como señalan autores como Marx y Nelson¹⁹.

Todas estas transformaciones han tenido como objetivo que el mayor número de ciudadanos posible se reincorporen al mercado de trabajo, para ello lo que se ha hecho en la mayor parte de las ocasiones es ser más estricto con los requisitos necesarios para poder recibir subsidios de este tipo, así como aumentar el número de obligaciones que tienen que cumplir los beneficiarios de estas. Normalmente estas obligaciones van orientadas a ligar de la manera más estrecha posible el cobro de la prestación y acudir a actividades que traten de aumentar la empleabilidad de los beneficiarios.

Estos cambios también han sido paralelos a los propios cambios en la morfología de los hogares de los usuarios de este tipo de programas. Por un lado, los cambios en el modelo de familia han tenido como consecuencia que la demanda de este tipo de programas cambie y, por otro lado, los continuos cambios en el sector privado han hecho aparecer nuevos perfiles de personas a los que este tipo de programas deben ayudar: los parados de muy larga duración o los trabajadores que se encuentran en una situación de pobreza a pesar de estar trabajando.

A lo largo de la segunda mitad de la década de los dos mil hubo mucha presión por parte de los ciudadanos para que este tipo de medidas mejorarán su eficacia, puesto que sufrieron una recesión económica bastante brusca, sin embargo los países se encontraron con un problema difícilmente subsanable y es que no contaban con los suficientes fondos como para llevar a cabo una política expansiva del gasto público con respecto a la protección social que, unido a los cambios en la morfología de los hogares anteriormente mencionados, provocaron que todos los estados se vieran obligados a hacer una revisión profunda sobre cómo funcionaban los distintos programas que habían elaborado, de manera que la crisis económica abrió ciertos debates acerca de la eficacia de este tipo de programas y también aceleró una serie de reformas que buscaban que los programas tuvieran una mayor flexibilidad.

Si intentáramos crear o unir todos los programas europeos de rentas mínimas en uno solo nos encontraríamos con una enorme dificultad a la hora de tratar de sistematizar toda la información proveniente de los programas de los distintos países.

¹⁹ Marx,I.yNelson,K. (eds.) (2013).Minimum Income Protection Influx. Londres: PalgraveMacMillan

A la hora de establecer disparidades entre los diferentes sistemas de rentas mínimas dentro de los países de nuestro entorno, una de las primeras características es el acompañamiento o no de otras ayudas o subsidios, es decir, mientras que en algunas países europeos los sistemas de rentas mínimas se han construido a partir de diferentes requisitos mínimos: la edad, la situación laboral, entre otros; sin embargo, en el resto de países, no existe dicha red sino que directamente nos encontramos con una única ayuda.

Para evidenciar e intentar explicar de manera más gráfica lo anteriormente expuesto, voy a utilizar un cuadro hecho por la Comisión Europea donde se compara los sistemas de protección social de diferentes países.

Tabla 5.1. Mínimos específicos, diferenciación territorial de las cuantías y gestión

	Otros mínimos específicos	Diferenciación territorial de las cuantías	Gestión
Austria	Sí	Sí	Territorial
Bélgica	Sí	No	Territorial
Bulgaria	No	No	Centralizada
Croacia	No	No	Mixta
Chipre	No	No	Centralizada
Rep.Checa	No	No	Centralizada
Dinamarca	No	Sí	Territorial
Estonia	Sí	No	Centralizada
Finlandia	No	No	Territorial
Francia	Sí	No	Territorial
Alemania	Sí	Sí	Territorial
Grecia	No	No	Mixta
Hungría	No	No	Centralizada
Irlanda	Sí	No	Centralizada
Italia	Sí	No	Territorial
Letonia	No	Sí	Mixta
Lituania	No	Sí	Territorial

Luxemburgo	Sí	No	Mixta
Malta	No	No	Centralizada
Polonia	No	No	Mixta
Portugal	Sí	No	Centralizada
Rumanía	No	No	Mixta
Eslovaquia	No	No	Centralizada
Eslovenia	No	No	Centralizada
España	Sí	Sí	Territorial
Suecia	No	No	Territorial
Países Bajos	No	No	Mixta
Reino Unido	No	No	Mixta

Fuente: Comisión Europea

En cuanto a la diferenciación territorial de las cuantías, la gran mayoría de los gobiernos han decidido que la protección social sea una materia estatal y no territorial o regional, lo que implica que el acceso a este tipo de subsidios tiene las mismas garantías y requisitos en todo el territorio; sin embargo, en los países en los que los gobiernos regionales participan en el diseño y gestión de los programas suelen existir unos mecanismos de coordinación y cofinanciación. España constituye un caso excepcional ya que, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIREF) *“los programas están completamente descentralizados y no hay ni coordinación ni financiación desde el Gobierno central.”* Hay que recordar que esto se señaló con carácter previo a la instauración en España del Ingreso Mínimo Vital mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

En definitiva, podemos diferenciar tres modelos de gestión administrativa de las rentas mínimas:

- En el primero de ellos, es el gobierno central quien tiene todo el poder.
- En el segundo, la gestión administrativa de los subsidios corre a cargo de los gobiernos territoriales.
- Por último, nos encontramos con aquellos territorios donde ambas entidades (estatales y territoriales) colaboran.

Otro de los principios a través del cual podemos establecer una clasificación de los diferentes sistemas de rentas mínimas a nivel europeo son las diferentes condiciones de acceso existentes a los distintos programas, ya sea la nacionalidad, la edad, la residencia o la búsqueda de empleo.

En cuanto a la nacionalidad y a la residencia, la mayoría de países, según la Comisión Europea, no establecen ningún tipo de requisito en cuanto a nacionalidad o residencia; sin embargo, con la edad pasa todo lo contrario, puesto que la mayoría de regiones establecen como requisito mínimo que el solicitante tenga al menos dieciocho años (también cabe destacar que en algunos lugares se exige que el solicitante esté emancipado o que tenga familiares a su cargo).

Tabla 5.2. Requisitos de nacionalidad y edad

	Nacionalidad y residencia	Edad
Austria	Residentes nacionales y refugiados	Sin requisito
Bélgica	Residentes nacionales y de la UE con más de 3 meses de residencia	>18 años
Bulgaria	Sin requisitos	Sin requisito
Croacia	Residentes nacionales y extranjeros con permisos de residencia	Sin requisito
Chipre	Sin requisitos	>18 años
Rep.Checa	Sin requisito	Sin requisito
Dinamarca	Sin requisito (7 años de residencia)	>18 años
Estonia	Sin requisito	Sin requisito
Finlandia	Sin requisito	Sin requisito
Francia	Residentes nacionales y extranjeros con permisos de residencia	>18 años
Alemania	Residentes nacionales y extranjeros con permisos de residencia	>18 años
Grecia	Sin requisito	>18 años
Hungría	Sin requisito	>18 años
Irlanda	Sin requisito	>18 años
Italia	Sin requisito (10 años de residencia)	>18 años
Letonia	Sin requisito	>18 años
Lituania	Sin requisito	>18 años
Luxemburgo	Sin requisito (5 años de residencia)	>18 años
Malta	Residentes nacionales y extranjeros con permisos de residencia	>18 años
Polonia	Sin requisito	>18 años

Portugal	Sin requisito (1 año de residencia)	>18 años
Rumanía	Sin requisito	>18 años
Eslovaquia	Sin requisito	>18 años
Eslovenia	Sin requisito	>18 años
España	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	>18 años
Suecia	Sin requisito	>18 años
Países Bajos	Sin requisito	>18 años
Reino Unido	Sin requisito	>18 años

Fuente: Comisión Europea

Además, si queremos caracterizar los distintos sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea, no podemos dejar de lado dos cuestiones de fondo.

La primera de ellas es si estas rentas van acompañadas o no de una obligación de búsqueda activa de empleo por parte de los beneficiarios. Este requisito, según la Comisión Europea y de acuerdo con la tabla nº5.3, es exigido por todas las administraciones.

La segunda cuestión hace referencia al período de tiempo máximo a lo largo del cual una persona puede estar percibiendo esta prestación. En este sentido, tal y como podemos observar en la misma tabla, la mayoría de los países han optado por no establecer un periodo máximo de cobro. Esto cobra sentido si interpretamos que este tipo de ayudas están pensadas para personas que no tienen ningún otro tipo de ingreso económico y que se encuentran en una situación realmente límite. Encontramos, sin embargo, dos excepciones: Italia y Eslovenia. Por un lado, en Italia el conocido como *Reddita d'Inclusione Attiva* establece un periodo máximo de dieciocho meses, pero se puede volver a solicitar seis meses después de que la prestación se haya dejado de percibir, siempre que se siga cumpliendo con el resto de los requisitos. Por su parte, en Eslovenia la duración máxima se establece en tres meses cuando esta prestación es percibida por primera vez, aunque después puede ser prorrogada por periodos de seis meses hasta llegar a un máximo de un año.

Tabla 5.3. Requisitos de búsqueda de empleo y duración

	Requerimientos de búsqueda de empleo	Duración
Austria	Sí	Sin límite
Bélgica	Sí	Sin límite
Bulgaria	Sí	Sin límite
Croacia	Sí	Sin límite

Chipre	Sí	Sin límite
Rep.Checa	Sí	Sin límite
Dinamarca	Sí	Sin límite
Estonia	Sí	Sin límite
Finlandia	Sí	Sin límite
Francia	Sí	Sin límite
Alemania	Sí	Sin límite
Grecia	Sí	Sin límite
Hungría	Sí	Sin límite
Irlanda	Sí	Sin límite
Italia	Sí	18 meses
Letonia	Sí	Sin límite
Lituania	Sí	Sin límite
Luxemburgo	Sí	Sin límite
Malta	Sí	Sin límite
Polonia	Sí	Sin límite
Portugal	Sí	Sin límite
Rumanía	Sí	Sin límite
Eslovaquia	Sí	Sin límite
Eslovenia	Sí	9 meses
España	Sí	Sin límite
Suecia	Sí	Sin límite
Países Bajos	Sí	Sin límite

Reino Unido	Sí	Sin límite
-------------	----	------------

Fuente: Comisión Europea

El breve resumen que acabamos de hacer de algunas de las peculiaridades con las que cuentan los diferentes sistemas de rentas mínimas a nivel europeo nos sirve para poder afirmar que hay una amplia gama de variedad en cuanto al diseño de estas prestaciones, pero, a su vez, comparten una serie de propósitos centrales, dentro de los cuales destaca el intento de ofrecer un cierto nivel de seguridad económica a sus usuarios.

Toda esta información que hemos ido comentando estaría incompleta, bajo mi punto de vista, si no hacemos una referencia a cómo se determinan las cuantías económicas que va a percibir el usuario de este tipo de políticas, que es, al fin y al cabo, una de las cosas que más interesa a los beneficiarios de este tipo de políticas. Los últimos datos que he logrado recoger son del año 2015 y vienen dados a través de un estudio encabezado por Hugh Frazer y Eric Marlier y son los siguientes:

Tabla 5.4. Métodos de determinación de las cuantías de los programas europeos de rentas mínimas.

	Determinación de las cuantías	Método de actualización
Austria	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Bélgica	Sin sistema formal	IPC anual
Bulgaria	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Croacia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Chipre	Condiciones de vida	IPC (cada dos años)
Rep.Checa	Condiciones de vida	IPC > 5%
Dinamarca	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Estonia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Finlandia	Otras prestaciones	Según pensión
Francia	Salario mínimo	IPC (anual)
Alemania	Otras prestaciones	Índice mixto de precios y salarios
Grecia	Sin sistema formal	Sin sistema formal

Hungría	Sin sistema formal	Según la pensión mínima
Irlanda	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Italia	Umbral de pobreza relativo	Sin sistema formal
Letonia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Lituania	Sin sistema formal	IPC anual
Luxemburgo	Otras prestaciones	IPC anual
Malta	Condiciones de vida	Salario mínimo
Polonia	Condiciones de vida	Umbral de necesidad
Portugal	Otras prestaciones	Pensión contributiva no
Rumanía	Sin sistema formal	IPC anual
Eslovaquia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Eslovenia	Condiciones de vida	Umbral de necesidad
España	Otras prestaciones	IPC, IPREM
Suecia	Condiciones de vida	IPC
Países Bajos	Salario mínimo	Salario mínimo
Reino Unido	Otras prestaciones	IPC

Fuente: Comisión Europea

Como podemos observar la mayoría de países no cuentan ni con criterios técnicos ni objetivos a la hora de determinar cuánto dinero va a percibir cada usuario, esto significa que esta decisión se toma a través de criterios políticos que pueden estar más o menos alejados de la realidad, el único país que toma un criterio objetivo para decidir la cuantía es Italia que utiliza el umbral de pobreza relativo para establecer la cantidad de dinero que reciben los beneficiarios de su programa de rentas mínimas.

En cuanto a los modos de actualización, algunos países han optado por acudir a medidas cuantitativas como pueden ser el Índice de Precios al Consumo (IPC). Son, precisamente, los países que recientemente han implantado el sistema de renta mínima los que utilizan el IPC como base de actualización.

A pesar de la heterogeneidad que ya hemos comentado, algunos autores han intentado clasificar los distintos modelos de prestaciones. El pionero en intentar desarrollar este tipo de clasificaciones fue Esping-Andersen, después se han ido sucediendo las clasificaciones a lo largo de los años hasta llegar a las siguientes categorías²⁰:

- Sistemas de protección selectivos. En este tipo de sistemas se puede decir que la acción protectora del Estado reposa en una serie de subsidios de carácter asistencial y con una orientación bastante residual a la par que limitada. A nivel europeo son muy pocos los territorios que han puesto en marcha este tipo de sistemas y los que lo han intentado poner en marcha han sido algunos países del Este. Este tipo de métodos sobre todo se han puesto en marcha en otros países como Australia o Nueva Zelanda.
- Redes de protección integradas. Son aquellos sistemas que se apoyan en los programas de garantías de ingresos, estos, según Frazer y Marlier²¹, se podrían definir como las prestaciones económicas que suministra el Estado como último recurso para los individuos y las personas que dependan de éste siempre y cuando no haya otros medios de vida o estos se considere que son insuficientes, en general las redes de protección integrada suelen estar bastante centralizadas puesto que suelen rotar en torno a un único subsidio, que está diseñado para adaptarse a las necesidades del usuario.
- Sistemas de asistencia dual: Como su propio nombre indica la principal característica de estos sistemas es la dualidad a la hora de entrar a esta última red, en este caso los ciudadanos beneficiarios cuentan tanto con prestaciones que cubren el riesgo de pobreza en general como con diferentes ayudas que tratan de cubrir necesidades más específicas. Este modelo es el que se utiliza en países como Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo, ciertos autores en algunas ocasiones han dado entender que a este grupo de países también se les podría añadir los países del sur del continente, pero esta es una afirmación bastante controvertida dado que los sistemas de asistencia están menos desarrollados en estas zonas por lo que la postura más aceptada es calificar a este “subsistema” como asistencia dual limitada.
- Sistemas inspirados en el derecho de la ciudadanía. Una característica principal de este tipo de modelo es que las prestaciones son bastante generosas y además vienen acompañadas tanto por una renta mínima como por una red bastante amplia de servicios de bienestar social.
- Sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales. En este caso la presión recae sobre las administraciones territoriales, que son las encargadas de diseñar y gestionar los programas, la principal desventaja de estos sistemas es que cuentan con un gran factor discrecional a la hora de entrar en ellos.
- Modelo casi propio de los países. Es el modelo que menos años lleva en funcionamiento de manera que se encuentra en una etapa inicial bastante experimental, su principal característica es que en un gran porcentaje las cuantías económicas que se proporcionan a los usuarios de las subvenciones en este modelo son bastante poco generosas teniendo en cuenta los umbrales de pobreza, otra de las peculiaridades de este modelo es su centralización.

Esta no es la única clasificación que se puede establecer, de hecho, en el año 2016 Frazer y Marlier en su informe *Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies*, elaboraron otra

²⁰ Una visión más amplia de estas diferencias y de los resultados sobre la pobreza de cada modelo se recoge en Ayala (2015).

²¹ FRAZER, H., y MARLIER, E. (2016): *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. European Social Policy Network.

clasificación basándose en los distintos criterios de organización administrativa que siguen los diferentes Estados, llegando a la conclusión de que existen las siguientes categorías:

- Esquemas simples y comprensivos abiertos a todos los hogares con recursos insuficientes.
- Esquemas simples y no categóricos, pero con cobertura y elegibilidad claramente restringida.
- Esquemas generales de último recurso con prestaciones específicas adicionales que cubren a la mayoría de los hogares necesitados de ayuda.
- combinaciones de prestaciones que ofrecen una cobertura amplia.
- esquemas parciales y limitados restringidos para categorías específicas de población y que ofrecen una cobertura muy limitada.

Por último, resulta imprescindible conocer cuál es la postura de la propia Unión Europea acerca de esta cuestión. La posición de la Unión Europea se recoge tanto en la Recomendación 92/441/CEE²² como en la Carta Social Europea. La Recomendación 92/441/CEE fue redactada en el año 1988, con esta resolución se recomienda expresamente a los estados miembros a que reconozcan, dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y de acuerdo con los siguientes principios:

1. La afirmación de un derecho basado en el respeto de la dignidad de la persona humana.
2. La definición del ámbito de aplicación personal de este derecho, tomando en consideración la residencia legal y la nacionalidad, con arreglo a las disposiciones pertinentes en materia de residencia y /o de estancia y tendiendo a abarcar progresivamente, en la mayor medida de lo posible y con arreglo a las modalidades previstas por los Estados miembros, el conjunto de las situaciones de exclusión.
3. La extensión de dicho derecho a todas las personas que no dispongan, por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes.
4. El acceso a este derecho sin límite de duración, siempre que se cumplan las condiciones de acceso y quedando entendido que, concretamente, el derecho podrá asignarse por períodos de tiempo limitados pero renovables.
5. El carácter auxiliar de este derecho con respecto a los demás derechos en materia social; la reinserción de las personas más pobres en los sistemas de derecho general deberá constituir un objetivo paralelo.
6. El acompañamiento de este derecho con políticas consideradas necesarias, a nivel nacional, para la integración económica y social de las personas afectadas.

En este sentido, la Prof. Dra. Dña. María Martínez Torres²³ señala que los principios que se recogen de dicha Recomendación se pueden resumir en los siguientes:

²² RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. (DOUE de 26 de agosto de 1992)

²³ Martínez Torres, María. Los Sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado. Departamento de Economía Aplicada VI. Universidad Complutense de Madrid

- La cantidad de recursos dedicados a una persona tienen que ser los suficientes como para cubrir las necesidades básicas, teniendo en cuenta cosas como el nivel de precios o el tamaño de la unidad familiar.
- Las diferentes administraciones deberán fijar cuantías de carácter complementario para cubrir necesidades específicas.
- Se deben fijar las cuantías en base a indicadores como el ingreso medio.
- Las normas que regulan las rentas mínimas se deben ajustar de manera periódica, de forma que siempre se busque simplificar los procedimientos administrativos y asegurándose siempre de que los ciudadanos tengan la capacidad de interponer recursos a nivel judicial.
- Las rentas mínimas deben formar parte de las políticas activas de empleo de forma que se incentive al ciudadano a encontrar trabajo.
- Este tipo de políticas siempre se encuadran dentro del marco de los sistemas de protección social.

En cuanto a la Carta Social Europea.

Podemos definir la Carta Social Europea como aquel documento en el que se resumen los derechos sociales y económicos que tienen los ciudadanos de la Unión Europea. La primera versión de esta fue elaborada en 1961 y firmada por España el 29 de abril de 1980²⁴, este documento volvió a ser redactado en 1996²⁵ y ha sido ratificado por España el 17 de mayo de 2021²⁶. Precisamente el artículo décimo tercero de este documento cuya rúbrica es *Derecho a la asistencia social y médica* señala que corresponde a los Estados Miembros:

- A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.
- A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.

²⁴ Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961; <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-13567>

²⁵ Carta Social Europea 1996:: <https://rm.coe.int/168047e013>

²⁶ Nota de prensa Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación: http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/TIRANA/es/Noticias/Paginas/Articulos/20210517_NOT1.asp

6. LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA

Los programas de garantías de ingresos en nuestro país han tenido una evolución algo diferente a la que nos encontramos en los países de nuestro entorno

El desarrollo de las políticas de protección asistencial en nuestro país ha presentado una serie de características singulares. La primera de ellas es que el sistema español de protección asistencial no empezó a tomar forma hasta las últimas dos décadas del siglo pasado, de hecho, entre 1980 y el año 2000 los datos indican que el gasto público en protección social en nuestro país²⁷ había sufrido un crecimiento en torno al 91.7%. A lo largo de este periodo cabe recalcar que el producto interior bruto experimentó un crecimiento del 73,4%, de forma que el gasto público en materia social pasó de ser un 18,2% de nuestro producto interior bruto en el año 1980 a representar un 20,1% a principios de siglo.

Probablemente este incremento del gasto público en materia asistencial se deba a la aprobación en el año 1978 de la Constitución Española, la cual establece en su artículo 148.1 apartado vigésimo la asistencia social como una competencia autonómica, mientras señala que el funcionamiento y el régimen económico de la Seguridad Social es una competencia estatal. Este hecho según los profesores Arriba y Pérez Erasmus²⁸ “*permitió a las Comunidades Autónomas incluir en sus Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social.*” En cuanto a esta materia también habría que destacar tanto el artículo 9.2 como el 40, el primero de ellos da la potestad a los poderes públicos para promover la libertad y la igualdad del individuo, con el objetivo de que estas sean reales y efectivas, así como da al Estado la capacidad de remover los obstáculos que impidan su plenitud, el artículo 40 por su parte reconoce a los españoles el derecho a progresar económica y socialmente, así como a una distribución de la renta equitativa

De hecho me gustaría hacer un pequeño inciso en este tema de las competencias autonómicas dado que la Generalitat ha presentado un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional dado que considera que algunos de los preceptos del Real Decreto- ley 20/2020 por el que entra en vigor el ingreso mínimo vital, más concretamente los artículos 17.1, 22.1, 22.2, 24.1, 25.1, 25.2 26.1, 26.2, las disposiciones adicionales 1º y 4º, la disposición transitoria 1.a.1, .5, .8, .9 y .10, y la disposición final 9.a. van en contra de las potestades que les otorga su Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, a lo largo de la década de los noventa fue cuando tuvieron lugar los principales hitos del sistema de asistencia español, dado que se introdujeron diversas políticas que tenían como objetivo proteger a una parte significativa de la población. Estos hitos los podemos resumir en los dos siguientes:

- La universalización de las pensiones en el año 1990 a través de la Ley 26/1990 por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. Al tratarse de prestaciones no contributivas no necesitaban que la persona hubiera cotizado para que pudiera disfrutar de la misma, según la prensa de la época ²⁹ esta ley iba a suponer un coste de 450.000 millones de pesetas (lo que hoy supondría unos 2.704 millones de euros) y supondría una ayuda para alrededor de 700.000 pensionistas y dos millones y medio de familias con menores a su cargo. También supuso ayuda para los discapacitados que, por su situación, no tenían la opción de optar a pensiones contributivas de la Seguridad Social. La ley 26/1990 aceleró la desaparición de las prestaciones asistenciales de la Ley 13/1982

²⁷ Maravall, H. M. (2003). Las políticas de bienestar social en España. Revista de Derecho de la Unión Europea, 5(1), 13–22. <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/12407/11614>

²⁸ Arriba, A. y Pérez-Erasmus, B. (2007), “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, Política y Sociedad, 44(2): 115-133

²⁹ País, E. (1990, 14 septiembre). El Congreso aprueba la ley de pensiones no contributivas. EL PAÍS. https://elpais.com/diario/1990/09/14/economia/653263218_850215.html

de 7 de abril, de integración social de los minusválidos³⁰, las cuales estaban situadas en el título quinto (sistema de prestaciones sociales y económicas) de dicha norma.

- Los gobiernos autonómicos fueron capaces de desarrollar e implementar programas regionales de rentas mínimas de inserción, el objetivo de estas medidas era luchar contra la pobreza y por ende contra la exclusión social.

La meta de estas acciones es evidentemente proteger a los colectivos de la población históricamente más vulnerables como, por ejemplo, los ancianos, los discapacitados, las familias en situaciones vulnerables o incluso las personas que se encuentran en una situación vulnerable debido a enfermedad o invalidez.

Este periodo de aumento del gasto en materia de asistencia social terminó a mediados de la década de los noventa. Después de esta época, las reformas se han centrado, sobre todo, en mantener y hacer viable el sistema de protección social, sobre todo el aseguramiento de su financiación a través del acuerdo y negociación entre gobierno, partidos políticos y agentes sociales. A través del llamado Pacto de Toledo³¹, así es como se denominó a la comisión parlamentaria que llegó a dicho acuerdo en el año 1995 y que es protagonista de esta orientación racionalizadora, se ha buscado establecer una separación financiera entre los seguros sociales contributivos y la protección social no contributiva y asistencial, reforzando así el cierre asistencial.

Dicho esto, me gustaría hacer un inciso puesto que nuestro sistema de pensiones se ha puesto en entredicho a lo largo de los últimos años, de hecho desde algunos ámbitos se ha llegado a calificar nuestro sistema de pensiones como “estafa piramidal”³², toda esta crítica se basa en que nuestro sistema de pensiones es un sistema de reparto, esto significa que las personas que se encuentran actualmente trabajando, están pagando las pensiones de los jubilados de hoy en vez de estar ahorrando para sus propias pensiones, esto, según las voces más críticas, tiene bastantes similitudes con un esquema Ponzi que no deja de ser una estafa piramidal en la que la supervivencia del sistema depende de que cada vez haya más personas en la base de la pirámide³³. Sólo tenemos que pararnos a observar la pirámide poblacional española para darnos cuenta de que la población de nuestro país está envejeciendo a pasos agigantados, esto se debe a que por un lado la tasa de natalidad de española es muy baja y por otro lado se debe a que la llamada generación del baby boom está envejeciendo. Consecuencia de lo anterior, cada vez hay más jubilados y menos personas en edad de trabajar, este hecho unido al sistema de pensiones basado en el reparto hace que la Seguridad Social española como institución esté en quiebra. Para avalar esta afirmación basta acudir al informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018³⁴, en el cual en la página 22 se describe la situación patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes a 31 de diciembre de 2018

³⁰ Hoy derogada en su totalidad por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. (BOE nº289, de 03/12/2013).

³¹ Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social 24/1997: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>

³² Cabrera, I. (2020, octubre 7). ¿Es el sistema de pensiones una estafa piramidal? Recuperado el 5 de mayo de 2021, de Elliberal.com website: <https://www.elliberal.com/es-el-sistema-de-pensiones-una-estafa-piramidal/>

³³ Mayorga – Zambrano, J. (2011). Un modelo matemático para esquemas piramidales tipo Ponzi. *Analítica*, 6208.

³⁴ Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de Diciembre de 2018: <https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/I1381.pdf>

Tabla 6.1. Patrimonio neto EEGG y SSCC de la Seguridad Social

Composición Patrimonio Neto	Saldo a 31/12/2011	Saldo a 31/12/2012	Saldo a 31/12/2013	Saldo a 31/12/2014	Saldo a 31/12/2015	Saldo a 31/12/2016	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018
Fondo de Estabilización	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624	31.624
Reservas constituidas por las MCSS	5.319	5.674	6.188	6.733	10.508	11.321	11.879	12.349
Resultados de ejercicios anteriores	39.814	33.572	24.065	11.514	-3.296	-20.153	-37.889	-57.691
Resultados del ejercicio	-8.290	-13.058	-16.725	-19.274	-21.180	-23.485	-24.374	-24.348
Ajustes por cambios de valor asociados a la materialización del Fondo de Reserva. Cartera clasificada como disponible para la venta	0	0	0	5.887	2.496	428	125	36
Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	14	19	25	54	68	89	96	97
TOTAL PATRIMONIO NETO EEGG Y SSCC	68.481	57.831	45.177	36.538	20.220	-176	-18.539	-37.933

Fuente: Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018³⁵

En resumen, el sistema español de garantías de ingresos ha tenido tres etapas según el profesor Gregorio Rodríguez Cabrero³⁶ a lo largo de las últimas cuatro décadas:

- Una primera etapa comprendida entre 1980 y 1989, en la que una reestructuración del sector secundario junto a unas altísimas tasas de paro, nos llevaron a la creación de un

³⁵ Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018: <https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/I1381.pdf>

³⁶ Universidad de Alcalá, & Rodríguez Cabrero, G. R. (2009, octubre). VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA. Universidad de Alcalá. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9043&langId=es>

sistema de protección asistencial en el año 1985³⁷ para las personas sin trabajo que a su vez hubieran cobrado la prestación por desempleo y cumplieran algunos requisitos en cuanto a la edad y a los familiares que tuvieran a cargo.

De esta primera etapa cabe destacar en primer lugar como el Estado asigna una mayor cantidad de recursos a las prestaciones asistenciales destinadas a los parados de larga duración mayores de 45 años con familiares a su cargo.

El otro hito que se consigue durante esta etapa es la aprobación en el año 1989 del primer programa de rentas mínimas en el País Vasco.

- Una segunda etapa que se alarga durante toda la década de los noventa que se caracteriza por tres elementos básicos:
 - Afianzar y extender los programas y políticas creadas durante la década de los noventa.
 - Optimizar los programas para que sean lo más eficaces posibles.
 - Descentralizar los diferentes programas y políticas, haciendo que se transfiera a las comunidades autónomas las competencias necesarias para que se puedan hacer cargo de estos programas.

Por lo tanto, la implementación de las rentas mínimas de inserción se produce en las Comunidades Autónomas. *La expansión de este tipo de políticas tiene su nacimiento en la década de los ochenta, de hecho, entre 1989 y 1993 el proceso de implantación de estos programas tuvo lugar de forma concatenada entre las Comunidades Autónomas, una vez que el Gobierno Vasco anunció su Plan de Lucha contra la pobreza en 1988³⁸.*

El vínculo común entre todos los programas de rentas mínimas de inserción tenía como objetivo ofrecer un ingreso mínimo garantizado a todos aquellos ciudadanos de entre 25 y 65 años que pudieran demostrar que en la unidad de convivencia no hay una gran fuente de recursos.

Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), este tipo de programas de rentas mínimas autonómicas en el año 2017 representaron un poco más del 8% del gasto total.

Este instrumento es bastante controversial dado que al estar regulado por las distintas comunidades autónomas se generan disparidades entre los distintos territorios. Cabe destacar que hay diferencias bastante reseñables en el diseño de los programas de las diferentes comunidades autónomas. Estas diferencias han ido haciendo que tanto la naturaleza de las prestaciones como la cobertura de los programas se hayan ido distanciando.

Una de las disparidades más notables entre los diferentes programas es la duración legal de las rentas mínimas autonómicas, en este caso no encontramos con varios tramos:

- Autonomías en las que la duración legal es de cuatro meses: Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Ceuta.
- Autonomías en las que la duración legal es de doce meses: Aragón, Baleares, Castilla - La Mancha, Extremadura, Región de Murcia, Rioja y Melilla.
- Autonomías en las que la duración legal es de 24 meses: Canarias, Cantabria y Navarra,

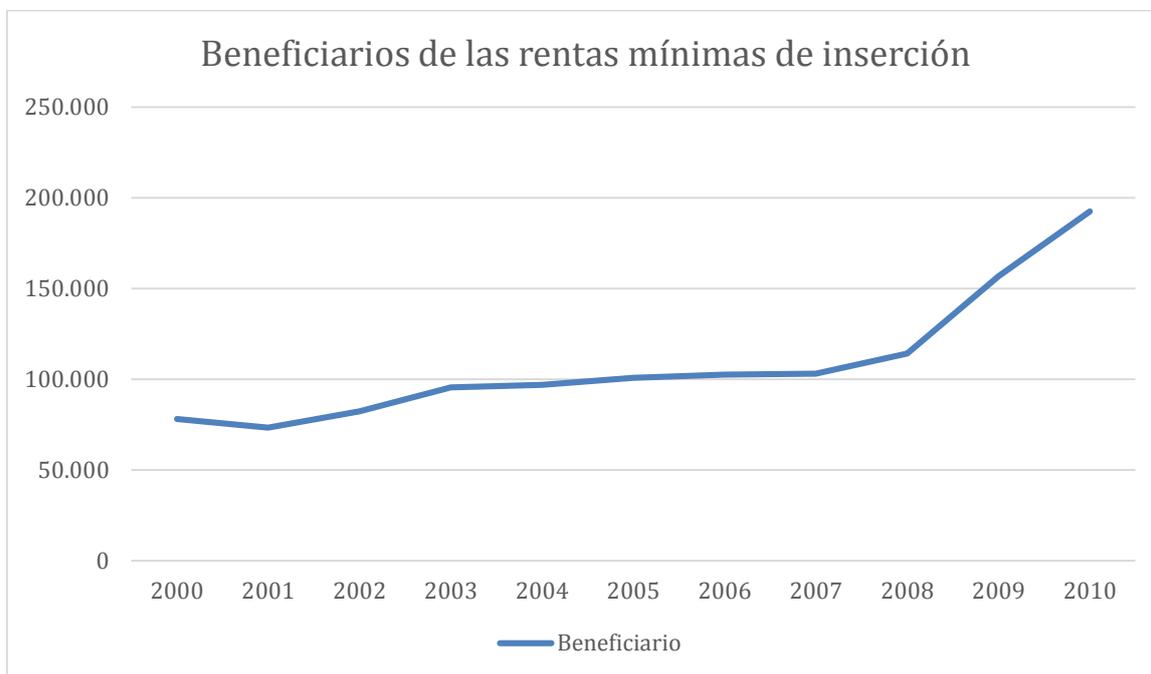
³⁷ Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

³⁸ Arriba, Ana. Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. INAP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (diciembre de 2009). <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/422/444>

- Autonomías en las que no existe una duración legal máxima: Castilla y León, Comunidad de Madrid y País Vasco.

Los perceptores de este tipo de programas han aumentado de forma muy clara, especialmente desde 2009, debido a las diferentes situaciones que se han ido sucediendo a lo largo de las últimas décadas en nuestro país, tal y como podemos observar en la siguiente gráfica.

Gráfico 6.1. Beneficiarios de las rentas mínimas de inserción entre el año 2000 y el 2010



Fuente: Informe Ministerio de empleo y Seguridad Social³⁹

En conclusión, antes de la llegada del Ingreso Mínimo Vital, las Comunidades Autónomas ya contaban con sus propias rentas mínimas dirigidas a las personas con pocos recursos.

Como ya hemos estudiado en este mismo epígrafe una de las características de las rentas mínimas de inserción es que son bastante asimétricas, es decir, dependiendo de la Comunidad Autónoma el subsidio va a tener unas determinadas características. Ahora bien, esta heterogeneidad abre un debate acerca de cómo se deben complementar las rentas mínimas de inserción con el ingreso mínimo vital. Hasta el momento, según el informe elaborado por la Comunidad de Madrid titulado: Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid⁴⁰ la mayoría de las autoridades regionales han optado porque sus rentas mínimas no sean compatibles con el ingreso mínimo vital; sin embargo, otras han hecho que las condiciones para

³⁹ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2019, mayo). LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. SIMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/0a1566d4-fcce-4410-93e9-4f6df2379dcb/34.Lucha+contra+la+pobreza+Simulaci%C3%B3n+y+Evaluaci%C3%B3n.+I+Investigaci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES>

⁴⁰ Consejerías de políticas sociales, familias, igualdad y natalidad. (2020, octubre). Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid “Estimación del impacto de la crisis en la pobreza en la Comunidad de Madrid”. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_final_imvcm.pdf

acceder a sus rentas mínimas sean más laxas ampliando de esta manera el número de potenciales beneficiarios.

En definitiva, desde la década de los ochenta, el Estado de Bienestar español ha tenido un gran desarrollo y se ha construido y consolidado a través de una serie de programas de ingresos mínimos que conforman un sistema de protección que otorga una gran cobertura. Existe un Estado de Bienestar cuando la mayoría de las actividades del Estado se dedican a promover el bienestar social, cuando la mayoría de los recursos del Estado se destina a promover el bienestar de los ciudadanos. Si analizamos los presupuestos de las CCAA observamos que más del 60 % del gasto se destina a educación, sanidad, vivienda y servicios sociales, políticas dirigidas para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Como se ha advertido antes, el principal problema de las rentas mínimas de inserción que han regulado las distintas CCAA radica en su heterogeneidad debido, principalmente, al carácter descentralizado de nuestro país. Cada comunidad autónoma ha ido desarrollando sus distintos programas. Esta circunstancia se ha convertido, precisamente, en el gran reto que vamos a tratar de analizar en el siguiente epígrafe: cómo debe coordinarse el Ingreso Mínimo Vital con los instrumentos que disponen las CCAA y que, aparentemente, persiguen la misma finalidad.

7. EL INGRESO MÍNIMO VITAL

7.1 CONTEXTO

Antes de empezar a comentar el Real Decreto- Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, me gustaría hablar del contexto en el que se aprobó dicho decreto puesto que creo que es algo bastante relevante en este caso concreto.

El día 29 de mayo de 2020, día en el que se aprobó el Real Decreto-ley 20/2020, España se encontraba en pleno Estado de alarma, ya que este fue decretado el día 14 de marzo de 2020 a través del Real Decreto 463/2020⁴¹ y dejó de estar en vigor el día 21 de junio de 2020⁴²; sin perjuicio de que en octubre de ese mismo año se volvió a declarar a través del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre⁴³, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2⁴⁴ que estuvo en vigor hasta el 9 de mayo de 2021.-

El Real Decreto- Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital fue ratificado por el Congreso de los Diputados con una amplísima mayoría⁴⁵: 297 votos a favor y sólo con la abstención del grupo parlamentario de VOX (52 votos), lo que demuestra en extenso consenso político para implantar esta medida.

Las restricciones derivadas del Estado de Alarma están teniendo graves efectos en la economía española, tal y como se describe en la exposición de motivos del Real Decreto- Ley 20/2020 que señala: *“Las medidas sanitarias de contención han supuesto la restricción de la movilidad y la paralización de numerosos sectores de la economía española, con el consiguiente efecto negativo para la renta de los hogares, los autónomos y las empresas”*.

Ante esta tesitura ocasionada por la pandemia y por las medidas tomadas por las autoridades competentes, el gobierno español decidió poner en marcha un mecanismo de garantía de ingresos, utilizando como fundamento el artículo 41 de la Constitución⁴⁶ que obliga a los poderes públicos a garantizar ayuda y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, sobre todo a las personas que se encuentran desempleadas, es importante destacar esto último dado que, según el INE, la tasa de paro durante el segundo trimestre de 2020 alcanzó el 15,33%, mientras que la tasa de paro del mismo trimestre pero del año anterior rozaba el 14%, este dato es todavía más alarmante si lo comparamos con la última encuesta de población activa hecha antes de la declaración del Estado de Alarma, en el último trimestre del año 2019 en el que la tasa de paro alcanzó el 13,78%, está claro que parte de estos buenos resultados se deben a la campaña navideña, en la que habitualmente los datos de empleo mejoran gracias a las fiestas navideñas,

⁴¹ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>

⁴²Nota de prensa : (Junio, 2020) El Gobierno prorroga el estado de alarma hasta el 21 de junio, recuperado de: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/050620-cministros.aspx#:~:text=La%20Moncloa.,%5BConsejo%20de%20Ministros%2FRes%C3%BAmenes%5D>

⁴³ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12109>

⁴⁴ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE nº291, de 04/11/2020).

⁴⁵ Votación Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se aprueba el ingreso mínimo vital: https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg14/Sesion026/20200610/Votacion003/VO_T_20201120112059.pdf

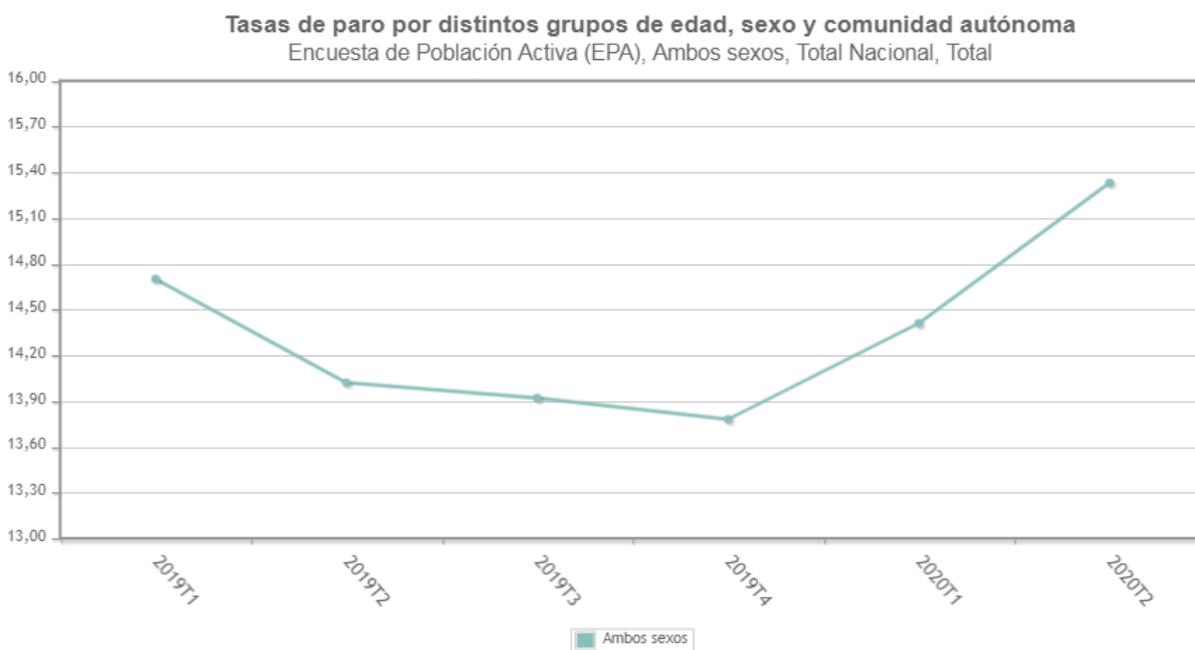
⁴⁶Constitución española (art 41): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a41>

pero no deja de resultar llamativo que en menos de seis meses la tasa de paro subió casi dos puntos.

Por último, cabe destacar que el ingreso mínimo vital no fue la única medida que se tomó desde el ejecutivo para paliar los efectos económicos de esta crisis sanitaria. Así, en este sentido, se da un nuevo impulso a la figura de los expedientes temporales de regulación de empleo (más conocidos como ERTES). Esta figura jurídica se encuentra regulada en los artículos 45, 57 y 51 del Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En resumen, un ERTE es un procedimiento por el que se suspende temporalmente un contrato por una causa de fuerza mayor, en este caso la pandemia, y el trabajador pasa a tener la consideración legal de desempleado de forma que puede acceder a las prestaciones del SEPE.

Para hacernos una idea de como impactó la pandemia y el confinamiento dentro del mercado laboral tan solo tenemos que limitarnos a observar como creció la tasa de paro entre el primer trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020.

Gráfico 7.1. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma



Fuente: INE⁴⁷

Además, hay que destacar el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Las medidas adoptadas en este real decreto-ley están orientadas a un triple objetivo:

- En primer lugar, responder a la situación de vulnerabilidad en que incurran los arrendatarios de vivienda habitual como consecuencia de circunstancias sobrevenidas debidas a la crisis sanitaria del COVID-19, especialmente aquellos que ya hacían un elevado esfuerzo para el pago de las rentas, pero también aquellos que, sin estar previamente en esa situación, se encuentren ahora en ella circunstancialmente.
- En segundo lugar, diseñar medidas de equilibrio que impidan que, al resolver la situación de los arrendatarios, se traslade la vulnerabilidad a los pequeños propietarios.

⁴⁷ INE Tasa de paro: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247#ltaba-grafico>

- Y, por último, movilizar recursos suficientes para conseguir los objetivos perseguidos y dar respuesta a las situaciones de vulnerabilidad.

Con estos objetivos, el real decreto-ley establece, entre otras medidas, la suspensión de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional y la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. Asimismo, se establecen medidas conducentes a procurar la moratoria de la deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica.

7.2 REQUISITOS DE ACCESO

El primer requisito para acceder al ingreso mínimo vital es que el solicitante posea una residencia legal y efectiva en nuestro país de manera continuada a lo largo del año anterior a la presentación de la solicitud, este requisito presenta ciertas excepciones, las cuales son:

- Los recién nacidos o personas recién incorporadas a la unidad familiar por adopción, guarda con fines de adopción o incluso acogimiento familiar permanente.
- Las víctimas de trata de seres humanos o de explotación sexual.
- Las mujeres víctimas de violencia de género.

La siguiente condición para ser beneficiario de esta ayuda, es tener una situación económica vulnerable. Se entiende que se da esa condición cuando “*el promedio mensual de ingresos y rentas anuales computables del ejercicio anterior sea inferior al menos en 10 euros a la cuantía mensual garantizada por el ingreso mínimo vital que corresponda según la modalidad y el número de miembros de la unidad de convivencia.*”⁴⁸ Los ingresos provenientes de salarios sociales, rentas mínimas de inserción o cualquier otro tipo de ayuda semejante no computan como ingresos.

Por otro lado, independientemente de los ingresos, no se considera que existe una situación económica vulnerable cuando el beneficiario posea un patrimonio, sin incluir la residencia habitual, valorado en el triple de la cantidad de renta garantizada pertinente (en 2021 esta cantidad es 16.917.60€).

En el caso de que los solicitantes formen parte de una misma unidad de convivencia, se considera que no existe una vulnerabilidad económica en el caso de que cualquiera de los miembros de la unidad tenga un patrimonio, sin incluir la residencia habitual, igual o superior a los que se referencian en la siguiente tabla:

Tabla 7.1. Determinación de la valoración del patrimonio

Unidad de convivencia	Escala de incrementos	Límite euros
Un adulto solo.	16.917,60 €	16.917,60 €
Un adulto y un menor	1,4	23.684,64
Un adulto y dos menores	1,8	30.451,68

48

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/acreditaciondelosrequisitos#Acreditaciondelosrequisitos>

Un adulto y tres o más menores	2,2	37.218,72
Dos adultos	1,4	23.684,64
Dos adultos y un menor	1,8	30.451,68
Dos adultos y dos menores	2,2	37.218,72
Tres adultos	1,8	30.451.68
Tres adultos y un menor	2,2	37.218.72
Tres adultos y dos o más menores	2,6	43.985.76
Cuatro adultos	2.2	37.218.72
Cuatro adultos y un menor	2,6	43.985.76
Otros	2.6	43.985.76

Fuente: Seguridad Social⁴⁹

Por último, no se va a considerar que la persona beneficiaria o alguno de las personas que forman parte de la unidad de convivientes se encuentra en una posición de vulnerabilidad cuando sea administrador de una sociedad de carácter mercantil que no haya cesado su actividad.

El tercer y último requisito para los beneficiarios, es que estos han de haber solicitado las pensiones y prestaciones a las que tengan derecho.

7.3 PRESTACIÓN ECONÓMICA

La prestación económica del ingreso mínimo vital se determina calculando la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada y la suma de todas las rentas e ingresos con los que cuentan todos los miembros de la unidad de convivencia. Para que se pueda reconocer el derecho a la prestación esa diferencia ha de ser como mínimo de diez euros.

En definitiva, la prestación económica se calcula teniendo en cuenta la diferencia entre dos partidas: la renta garantiza que se fija de forma objetiva y los ingresos que percibe la unidad de

⁴⁹ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>

convivencia. Si los ingresos son menores que la renta garantizada, la unidad de convivencia tendrá derecho a la prestación, siempre que la diferencia sea superior a 10 euros.

La renta garantizada se calcula sobre la base del importe anual que supone una pensión de carácter no contributivo.⁵⁰

En el caso de que nos encontremos ante una unidad de convivencia compuesta de varios miembros, el importe anual que supone una pensión de carácter no contributivo se verá incrementado en un 30% por cada miembro adicional hasta llegar a un tope del 220%⁵¹.

Si la unidad de convivencia es una familia monoparental tiene un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía de la pensión de carácter no contributivo. Es decir, el 122% de la pensión no contributiva más un 30% por cada miembro adicional. Se entiende por familia monoparental a la unidad de convivencia que está conformada por un mayor de edad que viva con uno o más descendientes (siempre y cuando sean menores y tengan hasta un segundo grado de consanguinidad o afinidad). Este complemento también se va a reconocer en los siguientes supuestos:

- Menores de edad que convivan con sus padres, con sus abuelos o en su caso con guardadores/acogedores siempre y cuando alguno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, una incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.
- Mujeres víctimas de violencia de género que tengan a su cargo uno o más descendientes (hasta segundo grado).

En definitiva, no puede determinarse a priori la cuantía de la prestación ya que el Ingreso Mínimo Vital está pensado para completar las rentas preexistentes. De acuerdo con los máximos de la renta garantizada calculada de acuerdo con los parámetros anteriores, se restarán los ingresos propios. De esta forma, sólo se recibirá la totalidad del umbral garantizado en los casos en los no se cuente con ninguna renta propia.

7.4 DURACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE LA PRESTACIÓN

El derecho a recibir la prestación económica se conservará siempre que sigan existiendo los motivos que hicieron que se otorgara dicha prestación y que se satisfagan las condiciones planteadas en la norma que lo regula. Esto significa que, en principio, el ingreso mínimo vital es una prestación de duración indefinida, aunque, como ya hemos comentado anteriormente, en el caso de que cualquiera de los beneficiarios deje de cumplir cualquiera de los requisitos, este tiene un plazo de treinta días para ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes.

Las causas de la suspensión de la prestación son las siguientes:

- Que los beneficiarios dejen de cumplir con alguno de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la prestación.
- Que alguno de los beneficiarios, ya sean los titulares o algún miembro de su unidad de convivencia, incumpla con algunas de las obligaciones que se asumen al acceder a la prestación.

⁵⁰ Según el Real Decreto 46/2021, de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021, para este año el importe de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez es de 5.639,20 euros anuales, de tal forma que si lo dividimos entre los doce meses del año nos sale una cuantía de 402,80 euros al mes.

⁵¹ Por cada miembro de la unidad (a partir del segundo) a los 402,80 euros al mes se les suma 120,84 euros hasta llegar al límite máximo de 886,16 euros.

- La prestación se puede suspender de forma cautelar, si las autoridades competentes observan indicios de incumplimiento en el titular de la prestación o en alguno de los miembros que conforman la unidad familiar.
- De manera preventiva la Administración puede suspender el derecho a la prestación si no hubiera recibido los informes de mantenimiento de los requisitos pertinentes o si no se ha informado en el plazo previsto de la variación de la información que consta en esos informes.

En cuanto a la extinción, esta se hará efectiva a partir del día uno del mes siguiente en el que se den alguna de estas circunstancias:

- Muerte del titular de la prestación, aunque en el caso de que se trate de una unidad de convivencia, si un miembro cumple con los requisitos del artículo seis este podrá solicitar de nuevo la prestación en un plazo de tres meses desde el día siguiente al fallecimiento del titular.
- El derecho a la prestación se considerará extinguido cuando los beneficiarios dejen de tener los requisitos que se exigen para que la prestación se mantenga a lo largo del tiempo.
- Resolución recaída en un procedimiento sancionador, que así lo determine
- En el caso de que el usuario salga del país sin justificación ni comunicación a las autoridades competentes durante más de noventa días naturales a lo largo de un año.
- Si el usuario renuncia a la prestación se considera que esta se extingue.
- Si se da el caso de que se le suspenda el derecho al beneficiario por todo un año se considera que el derecho a la prestación se ha extinguido.
- En el supuesto de que los ciudadanos que se benefician de la prestación incumplan de manera reiterada las condiciones que establece el Real Decreto en cuanto a ingresos o rentas se considerará que el derecho a la prestación se ha extinguido.
- Cualquier otra causa que se regule a través de un reglamento.

7.5 PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD, LA TRAMITACIÓN Y LA RESOLUCIÓN

El único organismo que tiene competencia para reconocer y controlar el ingreso mínimo vital es el Instituto Nacional de la Seguridad Social, aunque las comunidades autónomas y algunas entidades locales tienen la capacidad de iniciar el expediente administrativo, siempre y cuando estas tengan un convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social que les permita iniciar este tipo de procedimientos.

El procedimiento se inicia a instancia de parte mediante una solicitud del interesado. Esta solicitud debe realizarse en un modelo normalizado⁵².

La solicitud ha de ser presentado preferentemente de manera telemática a través de la sede electrónica que tiene en su página web la Seguridad Social. Esta preferencia no significa que la solicitud se pueda presentar de forma presencial en cualquier registro de cualquier administración pública.

En cuanto a la tramitación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social antes de emitir una resolución tiene el deber de comprobar que el solicitante cumpla con el requisito de vulnerabilidad antes señalado.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social procederá a dictar resolución y a notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud.

⁵²Modelo normalizado para solicitar el ingreso mínimo vital: https://sede.seg-social.gob.es/wps/wcm/connect/sede/4d945895-2372-425f-9d83-f187386307fd/IMV_Castellano_7_Accesibilidad.pdf?MOD=AJPERES&CVID=

En definitiva, se trata de un procedimiento administrativo de la Administración del Estado que se sustancia en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de que todas las administraciones públicas cooperarán en la ejecución de las funciones de supervisión necesarias para la garantía del ingreso mínimo vital.

7.6 PROBLEMAS DE APLICACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

Es evidente que algo ha fallado a la hora de aplicar o ejecutar el ingreso mínimo vital, cuando el 29 de mayo del 2020 el propio Presidente del Gobierno prometía en su cuenta de twitter que este subsidio iba a llegar a 850.000 hogares⁵³ y seis meses más tarde el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, durante el debate del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado señalaba que el Ingreso Mínimo Vital tan solo había llegado a “casi medio millón de personas”⁵⁴ o, lo que es lo mismo, a 160.000 hogares. Esta cifra no representa ni un 20% del total, este porcentaje no ha mejorado en los últimos meses, de hecho, el propio Ministro afirmó en un pleno del Senado que para el mes de marzo la cifra se situaba en unos 210.000 hogares⁵⁵.

El Centro de Políticas Económicas EsadeEcPol ha elaborado un informe⁵⁶ en el que se detallan los que bajo su punto de vista son los principales errores o problemas a los que ha de enfrentarse el ingreso mínimo vital y hace una serie de recomendaciones.

El primer problema es la excesiva complejidad de los procesos y la abundante cantidad de información que el ciudadano se ve obligado a aportar.

Otro los problemas, debidos a la situación pandémica que estamos viviendo, ha sido el relativo a las dificultades de concertar citas en persona, lo que ha obligado a presentar la solicitud de manera telemática, sin información ni asesoramiento en el mejor de los casos y, en muchos casos, ha supuesto realmente la imposibilidad de su presentación. El problema viene debido a cómo afecta la brecha digital al sector de la población al que va dirigido el ingreso mínimo vital que no es otro que las personas con menores recursos que son precisamente las que tienen más dificultades a la hora de acceder a internet.

Por lo tanto, resultaría bastante coherente y beneficioso que la carga administrativa pasará de los ciudadanos al Estado.

De acuerdo con lo que señala el Centro de Políticas Económicas EsadeEcPol el procedimiento administrativo debe hacerse lo más accesible posible. En este sentido, el estudio hace hincapié en varios puntos:

- La accesibilidad geográfica
- La accesibilidad temporal
- El respeto con el que se debe tratar al ciudadano.

⁵³ Pedro Sánchez on. (2020, 29 mayo). [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/sanchezcastejon/status/1266299523548057600>

⁵⁴ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020, 2 diciembre). Intervención Jose Luis Escrivá Presupuestos 2021 [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=KxvV002eQxw>

⁵⁵ Parra, E. P. (2021, 25 marzo). Escrivá afirma que más de 210.000 hogares en España cobran el Ingreso Mínimo Vital: Todas las prestaciones se. [www.20minutos.es](https://www.20minutos.es/noticia/4633965/0/escriva-afirma-que-mas-de-210-000-hogares-en-espana-cobran-el-ingreso-minimo-vital-todas-las-prestaciones-se-pagan/) - Últimas Noticias. <https://www.20minutos.es/noticia/4633965/0/escriva-afirma-que-mas-de-210-000-hogares-en-espana-cobran-el-ingreso-minimo-vital-todas-las-prestaciones-se-pagan/>

⁵⁶ EsadeEcPol Insight, & Medina, O. M. (2020, septiembre). Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien más lo necesita. https://itemsweb.esade.edu/research/EsadeEcPol_Insight16_ingreso-minimo.pdf

En cuanto a la accesibilidad, los entes públicos pueden llegar a entender que para cumplir con este punto tan solo es necesario poner a disposición del público una plataforma online, pero también hay que tener en cuenta que ampliar la gama de servicios que se ofrecen en línea en detrimento de los presenciales puede tener consecuencias bastante negativas. En el estudio de EsadeEcPol se hace referencia a un caso real en el que el gobierno del Estado de Florida optó por recortar gastos abriendo un portal en internet donde se podían presentar la solicitud del subsidio por desempleo. Al final, esta nueva forma de comunicación con el ciudadano tuvo como resultado que el número de solicitantes no aumentó a pesar de hacer el proceso más “accesible”.

Además, en el caso que nos incumbe, los ciudadanos que aun pudiendo relacionarse de forma telemática también han dejado de lado el sistema online debido a que este ha colapsado. Esto ha supuesto el aumento muy importante de solicitudes para citas presenciales. Este hecho ha llevado a que el responsable nacional del sindicato de funcionarios José Manuel Moreno afirmase que *“el Ingreso Mínimo Vital se ha desbordado por todos los lados. La gente se lleva el trabajo a su casa, pero no damos abasto. La carga de trabajo es brutal”*⁵⁷.

El hecho de que se aumente el número de citas presenciales tiene un aspecto negativo y es que este tipo de experiencias pueden resultar muy estigmatizantes, algunos estudios como el liderado por Garrat⁵⁸ afirman que las familias prefieren no acudir a pedir ayuda a los entes estatales de manera presencial, puesto que lo encuentran como algo denigrante. Por lo tanto, si queremos que este tipo de subsidios tengan un impacto real y sean eficientes resulta necesario que los solicitantes sean tratados con el máximo respeto y encontrar un equilibrio entre los servicios presenciales y los servicios online.

La última de las recomendaciones consiste en establecer una relación directa con los potenciales beneficiarios y utilizar como herramienta para llegar a este objetivo las redes locales. Esto tiene bastante sentido si tenemos en cuenta que el segmento de la población al que va dirigido el ingreso mínimo vital es aquel que posee las rentas más bajas, de forma que no es de extrañar que gran parte de estos estén en paro y que, por lo tanto, no tengan la obligación de presentar las declaraciones de la renta. Esto nos lleva a pensar que si tan solo nos apoyamos en los datos administrativos más tradicionales para conocer quiénes son los potenciales beneficiarios, probablemente muchos queden excluidos. Por esta misma razón, es importante potenciar el papel que están desempeñando aquellas organizaciones que trabajan directamente con los posibles beneficiarios como pueden ser las entidades públicas locales o las organizaciones no gubernamentales⁵⁹.

En la línea de lo que se ha ido exponiendo en este punto también se encuentran organizaciones como Cáritas⁶⁰ que, aparte de las mejoras que se han ido sugiriendo, ha pedido que exista una asistencia jurídica gratuita para que los ciudadanos a los que se les deniegue la solicitud puedan hacer las reclamaciones pertinentes con todas las garantías y la modificación del artículo número veinticinco con el objetivo de que las inadmisiones a trámite sean suprimidas.

⁵⁷ García, B. (2020, 8 septiembre). ¿Dónde está el Ingreso Mínimo Vital? «Tramitarlo es un infierno. Se ha desbordado». Libre Mercado. <https://www.libremercado.com/2020-09-08/donde-esta-el-ingreso-minimo-vital-tramitarlo-es-un-infierno-se-ha-desbordado-1276663603/>

⁵⁸ Purdam, K., Garratt, E. A., & Esmail, A. (2016). Hungry? Food Insecurity, Social Stigma and Embarrassment in the UK. *Sociology*, 50(6), 1072–1088. <https://doi.org/10.1177/0038038515594092>

⁵⁹ Europa press. (2020, 29 mayo). El Gobierno recurrirá al padrón, las ONG y ayuntamientos para que las personas sin hogar accedan al ingreso. . . europapress.es. <https://www.europapress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-gobierno-recurrira-padron-ong-ayuntamientos-personas-hogar-accedan-ingreso-minimo-20200529201649.html>

⁶⁰ Cáritas. (2021, 5 mayo). Cáritas insta a corregir las trabas de acceso al Ingreso Mínimo Vital que excluyen a numerosos preceptores: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-insta-a-corregir-las-trabas-de-acceso-al-ingreso-minimo-vital-que-excluyen-a-numerosos-perceptores/>

Otro de los problemas que está planteando el ingreso mínimo vital es el de la determinación de los ingresos de la unidad de convivencia. Antes hemos señalado que la cuantía de la prestación se determina teniendo en cuenta la diferencia de dos parámetros: la renta garantizada y los ingresos de la unidad de convivencia. Pues bien, para la determinación de los ingresos se tienen en cuenta los obtenidos por los beneficiarios durante el ejercicio anterior a la solicitud. Esta circunstancia hace que pierda toda efectividad el ingreso mínimo vital cuando se dan circunstancias sobrevenidas y la situación pandémica es un claro ejemplo. Si como consecuencia de la pandemia me he quedado sin ingresos y solicito el ingreso mínimo vital en 2020 porque ahora no tengo nada y resulta que en el ejercicio fiscal 2019 tuve ingresos suficientes, me van a denegar la prestación. Esta situación es paradójica y se ha producido en múltiples ocasiones y está produciendo muchas frustraciones. Tal y como se ha planteado, sólo puede servir a los que, sin solución de continuidad, venían careciendo de ingresos y queda vetado, en cambio, para los que sí tenían ingresos en el año anterior a la solicitud, pero por circunstancias sobrevenidas han dejado de forma inmediata de tenerlos.

Todos estos problemas han hecho que aflore un gran enfado entre los hogares afectados y se ven reflejados en artículos de prensa donde los periodistas han recogido los testimonios de algunas familias, un ejemplo de este tipo de artículos es el elaborado por Inma Bermejo para el periódico La Razón⁶¹, en él se recogen las quejas de cinco madres solteras solicitantes del Ingreso Mínimo Vital.

7. IMPACTO DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

A la hora de hablar del impacto que el ingreso mínimo vital ha tenido o está teniendo es importante tener en cuenta que es una medida que tan solo cuenta con unos meses de vida, por lo tanto, es difícil saber exactamente cuál está siendo su impacto en el ámbito de la exclusión social.

El impacto más inmediato que está teniendo se refleja en las propias cuentas del Estado español. Al ser una política que se ha implementado hace menos de un año es difícil saber cuál ha sido el coste exacto, pero si acudimos a la memoria del análisis de impacto normativo⁶² elaborada por el gobierno español podemos ver que se estima que el coste de la prestación para las arcas del Estado sea de alrededor de unos 2.890 millones de euros anuales: Esta cifra, nada desdeñable, se desglosa en los siguientes conceptos:

COSTES

- Coste de la prestación: 2.890.000.000€
- Coste del complemento al empleo: 100.000.000€
- Costes derivados de la exención del pago de precios públicos por servicios académicos: 645.426€
- Exención de la aportación del usuario en la prestación farmacéutica: 117.600.000
- Participación entidades locales: 77.000.000

TOTAL COSTES: 3.245.185.426

AHORRO

- Integración de la asignación económica por hijo o menor a cargo en IMV: 290.000.00

TOTAL AHORRO: 2.890.000.000

Estas estimaciones están basadas en la información aportada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria

⁶¹ Bermejo, I. (2021, 12 junio). El fracaso del Ingreso Mínimo: “Es una mentira, pura propaganda”. La Razón. <https://www.larazon.es/economia/20210613/n4xe3n2nhveq3mgqreldmkytc4.html>

⁶² Memoria análisis del impacto normativo del Real Decreto-Ley 20/2020: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.879&idContenido=3.918>

En cuanto a los efectos económicos del ingreso mínimo vital, el profesor de la Universidad de Alcalá José Carlos Díez⁶³ prevé que el ingreso mínimo vital puede servir para evitar una caída del consumo, dado que las familias a las que va a ir destinado no tienen capacidad de ahorro y, por lo tanto, lo más probable es que el subsidio sea gastado de manera íntegra.

En cuanto al perfil que se ha visto más beneficiado por el ingreso mínimo vital si nos fijamos en los datos emitidos por el gobierno⁶⁴ el 28% de las unidades de convivencia que se benefician del ingreso mínimo vital son familias monoparentales. De hecho, según el presidente de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social Carlos Susías la pandemia ha conseguido que el perfil de las personas que acuden a los servicios sociales en busca de ayuda haya evolucionado, es decir familias que se encontraban en una situación límite antes de la pandemia ahora ya han dado un paso más y ahora mismo están pidiendo ayuda, en esa misma comparecencia Carlos Susías señaló que el ingreso mínimo vital tiene “ un impacto decisivo para erradicar la pobreza extrema.” .

Si queremos hablar acerca del impacto cabe destacar que el ingreso mínimo vital no ha tenido el mismo nivel de impacto en todas las Comunidades Autónomas, dado que tal y como hemos puesto de manifiesto en anteriores epígrafes de este mismo capítulo no todas las Comunidades contaban con las mismas coberturas a nivel de asistencia social, de hecho en algunas Comunidades el nivel de cobertura era tan bajo que el ingreso mínimo vital se sitúa varias veces por encima del nivel de cobertura que ya poseía la Comunidad Autónoma

⁶³ Vodafone Empresas. (2020, 11 mayo). ¿El ingreso mínimo vital repercutirá en el consumo y el empleo? | José Carlos Díez #3 [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8h9u_0XqjD0

⁶⁴https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso_minimo_vital.aspx#:~:text=La%20prestaci%C3%B3n%20media%20reconocida%20asciende,m%C3%ADnimas%20de%20las%20comunidades%20aut%C3%B3nomas.

8.REFLEXIONES FINALES

Este trabajo me ha permitido acercarme a procesos como la exclusión social que están, por desgracia, a la orden del día y que afectan a miles de familias en nuestro país y que se ha visto agudizado por la situación de la pandemia que estamos viviendo. La exclusión social, como ya hemos dicho anteriormente, no deja de ser “una situación concreta, resultado de un proceso creciente de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que le sea muy difícil a una persona o a un colectivo el acceso a las oportunidades y recursos de los que dispone la propia sociedad”, diversos factores como la precariedad laboral, la inestabilidad de los lazos familiares o las dificultades a la hora de acceder a una vivienda hacen que la exclusión social tenga una presencia bastante notable en nuestra sociedad.

La primera conclusión que hemos señalado es que para abordar con garantías esta lacra social, los poderes públicos han de actuar con una perspectiva transversal. Transversalidad que afecta a todos los poderes públicos de los diferentes ámbitos territoriales y conforme a sus competencias. Esto no es una cuestión que afecte solo al Estado, sino que también los gobiernos autonómicos y locales tienen su protagonismo.

Además, esta transversalidad se muestra también en el hecho para luchar contra la exclusión social desde una perspectiva integral los Estados han ido elaborando diversas herramientas, diversas políticas que, todas ellas sin excepción, han de tener su foco y atención singular en esta categoría ciudadana golpeada por la realidad: los excluidos y las familias más vulnerables. Estas políticas los hemos concretado en las siguientes:

- Políticas de universalización.
- Políticas de empleo.
- Políticas de vivienda social y regeneración integral de barrios.
- Políticas contra la pobreza energética.
- Políticas socio sanitarias de carácter integral y preventivo.
- Políticas educativas comunitarias e integrales.
- Políticas contra la fractura digital

Como ya hemos dejado entrever en el párrafo anterior una de las causas de la exclusión social es la precariedad del empleo y, por ende, la insuficiencia de los recursos económicos.

España ha empeorado en términos generales a lo largo de la última década en factores como el riesgo de pobreza relativa. Así lo señala la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se crea el ingreso mínimo vital cuyo análisis se ha realizado en este TFG.

Las causas de este incremento tienen que ver con “el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno. Dicha debilidad deriva en parte del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo.”.

La pandemia no ha hecho más que hacer que la pobreza crezca a pasos agigantados, dando lugar a imágenes como las de las colas del hambre. Ante esta situación los países de nuestro entorno han ido tomando cartas en el asunto, en la mayoría de los casos se han utilizado los sistemas de rentas mínimas ya existentes, estos sistemas no dejan de ser redes de protección social cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, la mayoría de estos sistemas de protección se fueron desarrollando a lo largo del siglo XX, cada uno cuenta con sus peculiaridades.

En el ámbito de la Unión Europea, las Instituciones europeas ya advertían de la necesidad de actuar contra la exclusión y en distintas recomendaciones y en la propia Carta Social Europea ponían el foco en el establecimiento de rentas mínimas ciudadanas para los que carecían de recursos.

Los programas de garantía de ingresos en España han atravesado tres etapas bastante bien diferenciadas:

- Una primera etapa comprendida entre 1980 y 1989, en la que una reestructuración del sector secundario junto a unas altísimas tasas de paro, nos llevaron a la creación de un sistema de protección asistencial en el año 1985.
- Una segunda etapa que se alarga durante toda la década de los noventa.
- Una última etapa en la que se desarrollaron una serie de políticas cuyo objetivo es insertar a determinados colectivos en riesgo de exclusión han sido las principales protagonistas.

Una de las principales políticas que ha llevado a cabo España en materia de protección social son las rentas mínimas de inserción que están reguladas y aplicadas por las Comunidades Autónomas.

Esta característica que ha provocado una gran heterogeneidad de prestaciones en España, constituye uno de los grandes retos en los que se encuentra inmerso en estos momentos el ingreso mínimo vital, ya que plantea dudas sobre cómo debe ser la coordinación entre estas dos políticas dictadas y ejecutadas por ámbitos territoriales distintos, Estado (ingreso mínimo vital) y CCAA (rentas mínimas de inserción) y que, aparentemente, persiguen el mismo objetivo.

El ingreso mínimo vital no deja de ser un subsidio que se va a otorgar a todas las personas que cumplan una serie de requisitos y que actúa como complemento de ingresos cuando no se llega a un tope de ingresos que se considera una situación de vulnerabilidad económica.

Se estima que en España hay alrededor de unos 800.000 hogares que podrían ser beneficiarios de este subsidio.

Por último, me gustaría añadir que este trabajo tiene la intención de ser útil para cualquier persona que en el futuro desee conocer o estudiar que fue y como funcionó el ingreso mínimo vital desde el momento de su implementación y cuáles eran los problemas que tuvo desde un inicio, así como el contexto en el que se aprobó.

9.BIBLIOGRAFÍA

LIBROS E INFORMES

Agejas, M. J. (2021, 25 enero). Oxfam Intermón: La pobreza severa podría aumentar en España en casi 800.000 personas y llegar a 5,1 millones por la COVID-19. Oxfam Intermón. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19>

Arriba, A Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance, recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/422/444>

Arriba, A. y Pérez-Erasmus, B. (2007), “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, *Política y Sociedad*, 44(2): 115-133

Bermejo, I. (2021, 12 junio). El fracaso del Ingreso Mínimo: “Es una mentira, pura propaganda”. *La Razón*. <https://www.larazon.es/economia/20210613/n4xe3n2nhveq3mgqreldmkytc4.html>

Cabrera, I. (2020, octubre 7). ¿Es el sistema de pensiones una estafa piramidal? Recuperado el 5 de mayo de 2021, de *Elliberal.com* website: <https://www.elliberal.com/es-el-sistema-de-pensiones-una-estafa-piramidal/>

Cáritas. (2021, 5 mayo). Cáritas insta a corregir las trabas de acceso al Ingreso Mínimo Vital que excluyen a numerosos preceptores: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-insta-a-corregir-las-trabas-de-acceso-al-ingreso-minimo-vital-que-excluyen-a-numerosos-preceptores/>

Carta Social Europea 1996: <https://rm.coe.int/168047e013>

Consejerías de políticas sociales, familias, igualdad y natalidad. (2020, octubre). Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid “Estimación del impacto de la crisis en la pobreza en la Comunidad de Madrid”. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_final_imvcm.pdf

EsadeEcPol Insight, & Medina, O. M. (2020, septiembre). Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien más lo necesita. https://itemsweb.esade.edu/research/EsadeEcPol_Insight16_ingreso-minimo.pdf

Europa press. (2020, 29 mayo). El Gobierno recurrirá al padrón, las ONG y ayuntamientos para que las personas sin hogar accedan al ingreso. . . . europapress.es. <https://www.europapress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-gobierno-recurrira-padron-ong-ayuntamientos-personas-hogar-accedan-ingreso-minimo-20200529201649.html>

FRAZER, H., y MARLIER, E. (2016): *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. European Social Policy Network.

García, B. (2020, 8 septiembre). ¿Dónde está el Ingreso Mínimo Vital? «Tramitarlo es un infierno. Se ha desbordado». *Libre Mercado*. <https://www.libremercado.com/2020-09-08/donde-esta-el-ingreso-minimo-vital-tramitarlo-es-un-infierno-se-ha-desbordado-1276663603/>

García-Altés, A. G., & Ortún, V. O. (2014, 1 junio). Funcionamiento del ascensor social en España y posibles mejoras. *Informe SESPAS 2014*. ScienceDirect.

Göran Therborn, *Why some classes are more successful than others*. *New Left Review*. MAR/APR 1983.

Hoy derogada en su totalidad por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. (BOE nº289, de 03/12/2013).

INE Población en riesgo de pobreza relativa: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=11177>

INE Tasa de paro: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247#!tabs-grafico>

INE Tasa de riesgo de pobreza por comunidades autónomas (2019): <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9963#!tabs-grafico>

Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de Diciembre de 2018: <https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/I1381.pdf>

Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961; <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-13567>

Kahneman, D. (2014a). Pensar rápido, pensar despacio (6.a ed.). Penguin Random House Grupo Editorial SA .

Leal Maldonado, J., & Martínez del Olmo, A. (2017). Tendencias recientes de la política de vivienda en España. Cuadernos de Relaciones Laborales, 35(1), páginas 24–26.

Maravall, H. M. (2003). Las políticas de bienestar social en España. Revista de Derecho de la Unión Europea, 5(1), 13–22. <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/12407/11614>

Martínez Torres, María. Los Sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado. Departamento de Economía Aplicada VI. Universidad Complutense de Madrid

Marx, I. y Nelson, K. (eds.) (2013). Minimum Income Protection Influx. Londres: Palgrave MacMillan

Mayorga – Zambrano, J. (2011). Un modelo matemático para esquemas piramidales tipo Ponzi. Analítika, 6208.

Memoria análisis del impacto normativo del Real Decreto-Ley 20/2020: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.879&idContenido=3.918>

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2019, mayo). LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. SIMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/0a1566d4-fcce-4410-93e9-4f6df2379dcb/34.Lucha+contra+la+pobreza+Simulaci%C3%B3n+y+Evaluaci%C3%B3n.+I+Investigaci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio para la transición ecológica, Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024: https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf

Nota de prensa : (Junio, 2020) El Gobierno prorroga el estado de alarma hasta el 21 de junio, recuperado de: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/050620-cministros.aspx#:~:text=La%20Moncloa.,%5BConsejo%20de%20Ministros%2FRes%C3%BAmenes%5D>

Nota de prensa Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación: http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/TIRANA/es/Noticias/Paginas/Articulos/20210517_NOT1.asp

Paes de Barros, R., & de Carvalho, M. (2021). La Focalización y la Universalización como Instrumentos para Reducir Inequidades | Publications. Retrieved 11 April 2021

País, E. (1990, 14 septiembre). El Congreso aprueba la ley de pensiones no contributivas. EL PAÍS. https://elpais.com/diario/1990/09/14/economia/653263218_850215.html

Parra, E. P. (2021, 25 marzo). Escrivá afirma que más de 210.000 hogares en España cobran el Ingreso Mínimo Vital: 'Todas las prestaciones se. [www.20minutos.es - Últimas Noticias. https://www.20minutos.es/noticia/4633965/0/escriva-afirma-que-mas-de-210-000-hogares-en-espana-cobran-el-ingreso-minimo-vital-todas-las-prestaciones-se-pagan/](https://www.20minutos.es/noticia/4633965/0/escriva-afirma-que-mas-de-210-000-hogares-en-espana-cobran-el-ingreso-minimo-vital-todas-las-prestaciones-se-pagan/)

Productos y Servicios / Publicaciones / Publicaciones de descarga gratuita, 2020

Purdam, K., Garratt, E. A., & Esmail, A. (2016). Hungry? Food Insecurity, Social Stigma and Embarrassment in the UK. *Sociology*, 50(6), 1072–1088. <https://doi.org/10.1177/0038038515594092>

Rallo, J. (2019). Los 10 principios básicos del liberalismo (10th ed.). Madrid: Planeta. Página 123

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. (DOUE de 26 de agosto de 1992)

Rotellar, J. M. (2021, 8 febrero). El drama del paro incrementa las colas del hambre. Libre Mercado. <https://www.libremercado.com/2021-02-08/jose-maria-rotellar-drama-paro-incrementa-colas-hambre-crisis-coronavirus-6705518/>

Sanmartín, O. R. (2021, 28 abril). España, tercer país de la OCDE con más ‘colegios guetos’ sólo por detrás de Turquía y. EL MUNDO. <https://www.elmundo.es/espana/2021/04/28/608865e121efa0154f8b45db.html>

Sección prensa / Encuesta de Población Activa (EPA), s. f

Subirats, J. (2004). Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección Estudios Sociales nº 16, Fundación La Caixa, Barcelona.

Una visión más amplia de estas diferencias y de los resultados sobre la pobreza de cada modelo se recoge en Ayala (2015).

Universidad de Alcalá, & Rodríguez Cabrero, G. R. (2009, octubre). VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA. Universidad de Alcalá. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9043&langId=es>

Votación Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se aprueba el ingreso mínimo vital: https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg14/Sesion026/20200610/Votacion003/VOT_20201120112059.pdf

PÁGINAS WEB

<https://www.iberdrola.com/compromiso-social/que-es-brecha-digital>

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/170521-ingreso_minimo_vital.aspx#:~:text=La%20prestaci%C3%B3n%20media%20reconocida%20asciende,m%C3%ADnimas%20de%20las%20comunidades%20aut%C3%B3nomas

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/acreditaciondelosrequisitos#Acreditaciondelosrequisitos>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020, 2 diciembre). Intervención Jose Luis Escrivá Presupuestos 2021 [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=KxvV002eQxw>

Musk, E. M. [@elonmusk]. (2021, 23 marzo). Elon Musk [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/elonmusk/status/1374157805406523397>

Pedro Sánchez on. (2020, 29 mayo). [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/sanchezcastejon/status/1266299523548057600>

Vodafone Empresas. (2020, 11 mayo). ¿El ingreso mínimo vital repercutirá en el consumo y el empleo? | José Carlos Díez #3 [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=8h9u_0XqjD0

LEGISLACIÓN

Constitución española (art 41): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a41>

Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social 24/1997: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>

Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (BOE nº91, de 01/04/2020).

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital ((BOE nº154, de 01/06/2020).

Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE nº268, de 09/10/2020)

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE nº291, de 04/11/2020).