

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ADECUACIÓN Y COBERTURA

Luis AYALA CAÑÓN

UNED, Equalitas

Antonio JURADO MÁLAGA

Jesús PÉREZ MAYO

Universidad de Extremadura

El sistema de garantía de ingresos mínimos en España está formado por un mosaico de prestaciones muy variadas, con un entramado variado de prestaciones dirigidas a colectivos y necesidades específicas. Su objetivo es garantizar unos ingresos mínimos, suficientes para reducir los niveles de pobreza y desigualdad. La preocupación de la Unión Europea por estos dos problemas es creciente y es particularmente importante en España por su elevada magnitud en el contexto comparado.

En España, son dos los niveles administrativos implicados en este sistema: la Administración Central y las administraciones autonómicas. Las rentas mínimas de inserción (RMI) fueron implantadas por las comunidades autónomas entre finales de los años ochenta y el ecuador de los noventa. La Unión Europea ya invitaba a principios de aquella década a los países miembros a desarrollar programas de rentas mínimas que garantizasen el derecho a unos recursos básicos que asegurasen una vida digna a todas las personas. Estos se fueron desarrollando en varios países que hasta entonces no disponían de un programa nacional, con cierta convergencia en la definición de esquemas que trataban de unir dotación económica e inserción social.

Estos nuevos programas de renta mínima han sido una de las principales innovaciones de política social desde las últimas décadas del siglo XX, contribuyendo a la reestructuración de la mayoría de los Estados de bienestar europeos. Su extensión ha sido considerablemente más limitada en España, con un diagnóstico conocido sobre sus problemas: su complejidad, al desarrollarse como respuesta a necesidades muy específicas, la persistencia pese a ello de lagunas y obstáculos en el acceso, altos niveles de inequidad por categorías demográficas y territorios, una baja adecuación y una limitada eficacia en la activación de las personas beneficiarias.

Esto hace que la respuesta al aumento de las necesidades sociales en las fases recesivas sea menos eficaz que la de otros sistemas de garantía de ingresos europeos. Los niveles de adecuación de las prestaciones durante la Gran Recesión fueron claramente inferiores a los de otros países europeos. En 2020, España se enfrentó a una nueva crisis sin haber completado el diseño de la última red de protección social. El drástico aumento de las necesidades de los hogares por el impacto económico de las restricciones de la actividad, las citadas lagunas del sistema, con colectivos desprotegidos, y la complejidad de los procedimientos administrativos para conseguir las prestaciones lo hacían necesario.

El dilema era cómo combinar una respuesta inmediata al aumento de la vulnerabilidad económica de los hogares con la creación de una nueva prestación de carácter permanente, que contribuyera a cerrar la última red de protección económica. En junio de 2020 se puso en marcha el ingreso mínimo vital (IMV), con una novedad importante respecto al conjunto de prestaciones que articulaban previamente el sistema de garantía de ingresos, al tratarse de la primera renta mínima de ámbito nacional.

Desde su inicio, su eficacia ha sido cuestionada por el reducido número relativo de unidades beneficiarias. La premura de su puesta en marcha, sin contar con una red de gestión de las solicitudes diseñada específicamente para hogares con características distintas de los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social y sin un sistema de información que permitiera monitorizar adecuadamente la evolución del pro-

grama han hecho que el cumplimiento de algunos de esos objetivos, sobre todo la cobertura de los hogares vulnerables, haya sido hasta ahora muy limitado.

Este trabajo supone una primera valoración de algunos de sus resultados en términos de eficacia y eficiencia asignativa. Un aspecto, sin duda, positivo, es la constatación de una mejora en los indicadores de adecuación respecto al nivel previamente ofrecido por los esquemas autonómicos. Los indicadores, sin embargo, todavía quedan lejos de los de programas similares en los países europeos de mayor renta, especialmente en el caso de los hogares de mayor dimensión.

Con la escasa información disponible, dado el breve periodo de desarrollo del IMV, el trabajo ha intentado también medir el grado de falta de respuesta (*non take-up*) de la prestación. Mediante los microdatos de la ECV 2020 y de la encuesta FOESSA 2021, junto a registros administrativos, se han obtenido algunos resultados relevantes. En primer lugar, el criterio de pobreza usado por la Administración para determinar la población objetivo en el momento de aprobar el IMV se asemeja al 30 por 100 de la mediana de la renta equivalente del hogar. Si se hubiera utilizado el umbral del 40 por 100 de la mediana, más frecuente en la literatura especializada, la población objetivo casi se habría duplicado.

Atendiendo a la falta de acceso, destaca notablemente el limitado alcance de la medida en sus primeros 18 meses. Solamente ha llegado a un tercio de los beneficiarios previstos y casi a la mitad de los hogares esperados, todo ello en el mejor escenario de identificación de la población objetivo. Si la meta principal es acabar con la pobreza severa, se puede afirmar que, por el momento, es una medida con una eficacia limitada. Una de las razones principales es la deficiencia en la información sobre el IMV.

De los resultados se desprende también que la principal causa de denegación es el incumplimiento de los umbrales económicos de ingresos y patrimonio. Parece necesaria la revisión de la manera de determinar los recursos económicos que se deben evaluar. Por último, se constata también la presencia de problemas de inefficiencia asignativa vertical, dado el porcentaje de unidades no pertenecientes a la población objetivo que declaran recibir la prestación. Este resultado revela la existencia no solo de amplios márgenes de mejora en la asignación de estas prestaciones, sino también de un problema de equidad.

El IMV, en síntesis, es una buena política, necesaria para cubrir algunas de las lagunas históricas del sistema de garantía de ingresos y reducir su fragmentación territorial, pero está afectada todavía por problemas importantes de diseño y gestión que limitan su eficacia. Aunque algunas de estas deficiencias son propias de cualquier instrumento de reciente creación, hay otras que deben ser revisadas y reformuladas para conseguir una mayor reducción de los altos niveles de pobreza de la sociedad española.