

EL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL Y SU COMPATIBILIDAD CON EL EMPLEO. UN ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL ESPAÑOL

David Vila-Viñas¹

DESAFÍOS AL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL Y A SU EFECTIVIDAD

La referencia a las nuestras como a sociedades postindustriales no solo alude a una sustitución en la producción hegemónica del sector industrial por el de servicios, sino a un cambio en las vías de ingresos predominantes y, con ello, de sus formas culturales, jurídicas y políticas. En particular, existen dos tendencias sociales que, inscritas en este cambio, me parecen relevantes para enmarcar el objeto de este capítulo. Primera, la consolidación de una desigualdad estructural (Royce, 2018; Brun y González, 2017) con leves recuperaciones en los periodos de crecimiento, pero caídas más abruptas en las crisis, como la de 2008 o la asociada al covid en 2020. Por ejemplo, en el caso español, es tradicional que el indicador aceptado para medir la desigualdad se sitúe unos tres puntos por encima de la media de la Unión Europea o, de forma más reciente, de la Eurozona². Segundo, un menor peso de los ingresos

¹ Profesor sustituto interino de filosofía del derecho en la Universidad de Sevilla. Investigador del Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza. Trabajo realizado dentro del proyecto financiado por el Gobierno de Aragón SO9_20R "El derecho a comprender el Derecho y el derecho a los derechos en Aragón" (2021-2023).

² El índice de Gini en 2021 en España, de 33, había aumentado casi un punto respecto al año anterior e interrumpido el ligero descenso de los años anteriores desde el pico de 34.7 de 2014, frente al de 30 y 30.3 de la Unión Europea y la

salariales en la renta de los hogares en favor de las rentas del capital. Se trata de una tendencia global estable desde los años 1980s (Artola et al., 2022) y que, por ejemplo en España, ha alcanzado en 2021 una distribución del 75% / 25%.

En el contexto de ambas tendencias se encuadra asimismo el debilitamiento del salario como factor protector o garantía de ingresos suficientes. Los regímenes de bienestar occidentales de la segunda mitad del siglo XX pivotaban sobre la capacidad del salario para ofrecer, de manera directa, los ingresos suficientes para una unidad de convivencia y, de forma indirecta, ingresos sustitutivos cuando ya no pudiera desempeñarse una actividad laboral, de forma temporal o permanente (Castel, 1997). Sin perjuicio de las dinámicas de expropiación de este régimen sobre el trabajo reproductivo y la riqueza del Sur Global (Fraser, 2020) y los desplazamientos motivados por sus resistencias, la crisis de este régimen ha redundado en un aumento de la pobreza entre las personas con empleo (Calvo y Gómez-Álvarez, 2017; Hidalgo, 2022)³.

LA RESPUESTA DESDE LOS DERECHOS

Este nuevo contexto obliga a reevaluar nuestra configuración de los derechos sociales, a riesgo de que dejen de corresponderse con la realidad en que sus valores y objetivos desean ser efectuados. En nuestra cultura jurídica los derechos que responden de manera más apropiada a la necesidad de una suficiencia material para llevar una vida digna son el derecho a una seguridad social y el derecho a la asistencia social. Sinteticemos cómo se formulan a escala

Eurozona para 2020, último año disponible. Fuente Eurostat: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

³ La pobreza entre las personas con empleo se suele medir a través del indicador de baja intensidad laboral. En la última Encuesta de Condiciones de Vida, se define que se encuentran en esta situación "los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar (...) o hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia". En esta situación se encuentran el 11,6% de los hogares en España en 2021. Fuente INE. ECV. Resumen disponible en https://www.ine.es/prensa/ecv_2021.pdf.

internacional y europea para poder abordar los desafíos contemporáneos y las respuestas que se proponen, sobre todo en una escala estatal. Dalli ofrece aquí un mapa general muy útil para comenzar:

Mientras que las prestaciones de la seguridad social son contributivas, las de la asistencia social son prestaciones basadas en las necesidades a las que se accede tras una prueba de recursos. La asistencia social se concibe, por tanto, como transferencias de dinero a los hogares que se encuentran fuera de cualquier régimen de seguridad social o donde las prestaciones de la seguridad social no son suficientes para cubrir las necesidades básicas. Las disposiciones relativas a las garantías de subsistencia suelen existir en las constituciones o legislaciones nacionales, normalmente como parte de un derecho más amplio a la seguridad social. El derecho a la asistencia social también ha sido reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En las Naciones Unidas, textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 9 y 11) contienen disposiciones relativas al derecho a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado, que incluyen implícitamente el reconocimiento de la asistencia social. A nivel europeo, el derecho a la asistencia social ha sido reconocido explícitamente en el artículo 13 de la Carta Social Europea (Dalli, 2020: 4, traducción propia)

A ello conviene añadir una fundamentación que recoge la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2020, la primera norma que estableció el ingreso mínimo vital en España, cual es la referencia al Pilar Europeo de Derechos Sociales (Gotemburgo, 2017) y su principio 14:

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

En la escala constitucional española estos derechos se encuentran establecidos a través de un derecho a la seguridad social, que enuncia articulados los dos componentes⁴. En su implementación, en cambio, el sistema constitucional opta por escindir de ese concepto amplio de seguridad social la dimensión no contributiva de la “asistencial social” y atribuir la competencia sobre esa materia a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20ª CE). Más allá de los problemas causados por una excesiva heterogeneidad en las garantías, como se verá a continuación, no cabe olvidar que el sistema de seguridad social debe articularse de manera eficaz también en coherencia con el sentido constitucional de valores superiores del ordenamiento jurídico, como la libertad, la justicia y la igualdad y su concreción en tal principio (art. 14 CE) y en el de dignidad (art. 10.1 CE).

Como es habitual, el problema no reside tanto en el reconocimiento del derecho en abstracto como en su efectividad, es decir, en la definición clara de las obligaciones que implica para las Administraciones Públicas y en sus garantías. A falta de una delimitación estricta de los mandatos a que deben atenerse las Administraciones para hacerlos efectivos, estas se encuentran con un amplio margen de discrecionalidad para elegir la estrategia política dirigida a su implementación (Dalli, 2020: 5): qué tipo de protección

⁴ Artículo 41 Constitución Española (en adelante, CE): “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

se ofrece en los periodos de desempleo, corto y prolongado, qué cuantía resulta suficiente para mantener un estándar de vida digna, durante cuánto tiempo, cómo se combina una prestación dineraria con otros servicios de asistencia u obligaciones para las personas preceptoras o cómo se accede a esas prestaciones y servicios.

LA RESPUESTA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. GENERAL

La estrecha relación entre los derechos a una seguridad social y a una asistencia social, así como la evolución de nuestro propio presente conforme a las tendencias subrayadas al inicio apoyan una de las tesis principales de este capítulo, cual es, desde un enfoque descriptivo, la intensidad de la relación entre los recursos y las protecciones asociadas al empleo con las propias de los sistemas de asistencia social y, desde un enfoque normativo y de derechos humanos, la conveniencia de tratarlos como elementos articulados. Desde esta última perspectiva, es bien conocida la noción de integridad e indivisibilidad de los derechos (Nowak, 2020). En cambio, quizá lo sea menos la manera en que se interrelacionan indicadores relativos a la protección en el mundo laboral y de la asistencia social, como el nivel del salario mínimo, las prestaciones ligadas al empleo y más allá del mismo.

Las políticas públicas predominantes en materia laboral y de protección social desde la década de 1990 son un buen ejemplo de consciencia y aplicabilidad de esa interrelación. Cantillon et al. (2016: 244 y ss) explican cómo las políticas públicas europeas priorizaron en general los incentivos al empleo, a través de las llamadas políticas activas. Precisamente para evitar las formas de vida alternativas al empleo, redujeron o contuvieron las protecciones asistenciales o aquellas que se disfrutaban al margen de haber trabajado de forma reciente o de estar buscando empleo. Por último, y dada esta orientación, acabaron por consolidar una tensión o *trade-off* entre reforzar la situación de los trabajadores más pobres y reforzar los salarios de las posiciones más consolidadas (*insiders*). Sobre

este escenario general, las autoras citadas muestran distintas variaciones entre los Estados europeos según traten de reforzar más los incentivos fiscales al empleo o los salarios mínimos o, en otra dirección, traten de mantener mayor equilibrio entre ellos y las protecciones al margen del empleo (pp. 249-251). Sin embargo y en síntesis, lo que destacan es que esas variables alcanzan una coordinación estructural. Esto lleva a que los salarios mínimos operen como una suerte de techo de cristal para las protecciones sociales al margen del empleo, que no se le podrán aproximar demasiado a riesgo de reforzar la llamada trampa de la pobreza, es decir, el incentivo perverso a mantenerse con prestaciones asistenciales en lugar de con ingresos laborales (Cantillon *et al.*, 2020). Por supuesto, en los mercados de trabajo con mucho subempleo, esto es, gente trabajando menos horas de las que desearía, como ocurre en España, existe un enorme riesgo de que los trabajadores subempleados se encuentren por debajo del umbral de la pobreza y no puedan recibir tampoco prestaciones asistenciales por entenderse que desincentivarían su empleabilidad.

Más adelante retomaré esta idea porque es el núcleo argumental de lo que quería examinar en este capítulo. Baste ahora subrayar la necesidad de considerar todas estas variables y su enunciación en derechos (a una vida digna, al trabajo, a la seguridad social y a la asistencia social) como elementos interrelacionados. Se trata de una premisa estratégica importante. No en vano, la gobernabilidad neoliberal también ha optado por un tratamiento conjunto, al delimitar por separado esos riesgos, dar prioridad a la activación para el empleo y poner al resto en concordancia con mantener los mayores niveles de activación posibles (Taylor-Gooby, 2005).

La cuestión es cómo revertir ese enfoque de gobierno. Para ello puede delimitarse una reorientación desde varias perspectivas. Desde la de los derechos, conviene reforzar la integralidad de los distintos derechos subjetivos aludidos e incidir en su efectividad. Para ello, desde la perspectiva de las políticas públicas, conviene formular indicadores que nos ayuden a vehicular nuestra acción política y normativa hacia los objetivos de derechos establecidos.

Por ejemplo, la noción de “ingreso mínimo de protección”, como un “suelo de ingresos garantizado a toda la ciudadanía” (Castillon et al., 2016: 243), es útil porque no subordina la protección al indicador del empleo. Al mismo tiempo atiende de forma más directa al contenido esencial de un derecho a la vida digna y a la asistencia social, que no está condicionado por la situación de cada cual en el mercado de trabajo, y que debe incluir “la satisfacción por parte de todas las personas de sus necesidades básicas bajo condiciones de dignidad” (Eide, 2017: 196).

LA RESPUESTA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ESPAÑA

Aunque aquí propongo el enfoque de la cuestión que se acaba de desarrollar, el interés del capítulo es más bien contrastarlo con el que han seguido nuestras políticas públicas dentro de tal marco constitucional. Aguilar y Arriba (2021) han organizado el despliegue del sistema de protección social en España en tres etapas. Un primer conjunto de reformas laborales desde la década de 1970 se dirigió a erosionar la protección de los trabajadores formales o consolidados (*insiders*), al tiempo que crearon un primer nivel asistencial en el plano estatal, del que formaban parte las pensiones no contributivas o las llamadas prestaciones familiares por hijos a cargo. En una segunda etapa y desde finales de los 1980 hasta 1995, se desarrolló esa capa de asistencia social, en el plano autonómico y a través del instrumento principal de las rentas mínimas, dependientes del nivel de ingresos. Aunque la heterogeneidad de estas prestaciones ha sido un objeto constante de crítica, Dalli (2021: 215-216) ha tratado de reseñar algunas características frecuentes, entre las que entresaco las siguientes:

- a) Se requieren unos ingresos inferiores a la cuantía de la renta mínima determinada por cada Comunidad Autónoma.
- b) Tiene carácter subsidiario, es decir, solo se puede recibir si se han agotado otras prestaciones

c) Se acompaña de algún requisito de edad. Se exige estar por debajo de la edad de jubilación y bastante por encima de la mayoría de edad, en muchos casos, a partir de los 25 años.

d) Se suele exigir residencia en la Comunidad Autónoma en cuestión, con distintos grados de antigüedad, que han llegado a los tres años.

e) Además, aparecen algunas otras obligaciones de conducta que se entienden repercuten sobre la inclusión de las personas beneficiarias, como la escolarización, planes de inserción social o laboral, búsqueda activa de empleo.

Como se advierte, este sistema ha incidido en una separación de las protecciones entre las personas integradas en el empleo (salarios y prestación contributiva por desempleo) y las menos integradas (prestaciones asistenciales de desempleo, rentas mínimas, etc.), así como en una cobertura muy desigual entre las diferentes Comunidades, que en su mayoría se considera además baja (Ayala et al., 2022: 156). Amén de sus deficiencias consolidadas, tales sistemas se vieron estresados sobre todo a partir de la crisis de 2008 y del agotamiento de las prestaciones por desempleo en los años posteriores (Ayala et al., 2021; Aguilar y Arriba, 2020: tabla 6).

Tal como señalé, este sistema se integraba en un contexto europeo que la Comisión dirigía hacia la inclusión social basada en la activación laboral. A pesar de ello la Unión Europea no ha dejado de insistir en la necesidad de que países como España incorporaran sistemas de asistencia social suficientes también para personas sin acceso regular al empleo o con salarios bajos (Aranguiz, 2020). En una última etapa y precisamente en tal dirección, España habría buscado coordinar a escala estatal una renta mínima, el ingreso mínimo vital (en adelante, IMV) aprobado en 2020, que se articularía con el nivel asistencial autonómico, en forma de protecciones complementarias y políticas de inclusión y activación. Se trata de la última etapa en las políticas de asistencia social.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL

CARACTERÍSTICAS

La principal novedad en esta última etapa es la prestación conocida como ingreso mínimo vital⁵. La principal novedad en esta última etapa es la prestación conocida como ingreso mínimo vital¹. Se trata de una prestación estatal y homogénea en todo el territorio español, al comprender la igualdad y el derecho a una vida digna como derechos fundamentales, amén del principio rector del derecho a la seguridad social, y toma su fundamento de la competencia del Estado respecto a la efectividad de los derechos fundamentales (art. 149.1.1ª CE).

Para entender el alcance de esta política se pueden deducir de su contenido tres derechos principales. En primer lugar, la prestación económica, que es lo que se suele asociar en sentido estricto con el IMV. Se trata de una prestación a la que se tiene acceso en la medida en que los ingresos anuales se sitúan por debajo de determinado umbral según la situación de la unidad de convivencia y en esa misma medida⁶. En contraste con muchas de las rentas mínimas

⁵ La prestación se reguló inicialmente mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Sin embargo, la necesidad de ampliar el acceso al derecho ya dio lugar a modificaciones sensibles, operadas a través del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, en su amplio artículo 3. La tramitación de todo ello como proyecto de ley en las Cortes Generales alcanzó una forma que se puede considerar consolidada en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

⁶ Aunque las cuantías han tenido actualizaciones, entre ellas la del 15% aprobado dentro del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania (<https://www.inclusion.gob.es/web/guest/w/el-ministerio-de-inclusion-cumple-sus-compromisos-de-profundizar-en-la-reforma-de-pensiones-mejorar-el-imv-y-seguir-modernizando-la-normativa-de-extranjeria>) y existen muchos factores implicados en su determinación final, algunas situaciones de referencia pueden ser la cuantía de 491,63 € mensuales para un adulto o de 934,04 € para la unidad formada por dos adultos y dos menores (Fuente:

autonómicas, el IMV se mantiene en tanto persisten los ingresos por debajo del umbral, pero conserva limitaciones en cuanto a la edad de acceso y al tiempo de residencia en España que obstaculizan el derecho a la seguridad social, como comprensivo del derecho a la asistencia social (Dalli, 2021: 234 y ss). A ello conviene unir otros problemas de acceso, como el cómputo anual de ingresos⁷, que no es sensible a las pérdidas abruptas de ingresos para personas sub-empleadas, o las dificultades para acreditar situaciones, como la residencia, o simplemente solicitar y subsanar defectos en contextos de cierre o saturación del Servicio Estatal de Empleo o de los servicios sociales autonómicos. Ello ha dado como resultado un impacto mucho menor del previsto. Por ejemplo, el “El IMV ha llegado al 40% de sus potenciales hogares beneficiarios” (AIReF, 2022)⁸.

Esta prestación no agota las intervenciones de inclusión socio-laboral ni de asistencia social que organizarán en las políticas autonómicas (art. 148.1.20ª CE), dentro de un sistema en proceso de ajuste (Vaquer, 2022). Los otros dos derechos que integran esta política tienen así una implementación autonómica. El primero de ellos es un derecho a la inclusión (art. 31 Ley 19/2021), que se realiza a través de distintos tipos de programas individualizados y gestionados por los servicios sociales autonómicos, con participación de

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>).

⁷ Con posterioridad se incorporó la posibilidad de acceder a la prestación ante un descenso de ingresos que situara al solicitante por debajo del umbral de ingresos el año en curso, siempre que no se tuviera otro patrimonio o prestaciones (art. 11 de la Ley 19/2021).

⁸ En septiembre de 2021, se habían concedido casi 337.000 prestaciones, lo que beneficiaba a cerca de 800.000 personas. Sin embargo, eso supone una ratio de concesión de solo el 27,5% de las solicitudes válidas, según la fuente citada antes (fuente: nota de prensa del Ministerio de 1 de octubre de 2021: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/011021-imv-beneficiarios.aspx>). A esa fecha, la cuantía media de la prestación por hogar fue de 436 euros, lo que supone una media de 172 euros por beneficiario (misma fuente).

los locales. Conviene aquí introducir algún matiz sobre la naturaleza jurídica de este derecho. Al tratarse de ingresos para personas que no tenían empleo y dada la centralidad del objetivo de la activación y de, por lo tanto, evitar los desincentivos al empleo, ha sido habitual denominar a las prestaciones dinerarias para estos grupos rentas de inserción y vincularlas a la participación de las beneficiarias en programas de inserción, laboral donde era posible, o social, donde aquel objetivo aún era lejano. Esta condicionalidad, que el IMV ha abandonado con el buen criterio de hacer más accesible un ingreso que constituye una herramienta esencial para garantizar el derecho de asistencia social, no hace que el de inclusión o el de la prestación dineraria dejen de ser un derecho – conforme los derechos se formalizan y se anejan garantías, es frecuente que se sometan a condiciones y requisitos –, aunque las condiciones afectan a su eficacia. Sí es cierto, por otra parte, que requerir, para cobrar la renta, el seguimiento de algunas actividades de inserción puede afectar a la actitud con que se realizan esas actividades y, con ello, a su misma eficacia, pero nos adentraríamos aquí en un debate sobre la relevancia del consenso con el contenido de la norma para su efectividad última, que excede el objetivo de este capítulo.

Por último, dentro del mismo marco de activación, el IMV refuerza el derecho al trabajo (art. 35 CE), al permitir una compatibilidad general entre la prestación dineraria y los ingresos laborales e incluso una reducción del peso de los últimos para calcular la prestación a que se tiene derecho. Me detendré sobre este sistema a continuación.

COMPATIBILIDAD CON EL EMPLEO. FUNDAMENTOS Y EVIDENCIAS

Para abordar esta cuestión, conviene detenerse en los antecedentes españoles en materia de protección social vinculadas al empleo. Aguilar y Arriba (2020: 566) distinguen tres enfoques episódicos recientes a propósito de las exigencias despertadas por la crisis de 2008. En el primer periodo de 2008 a 2010, el gobierno

estatal introdujo medidas para limitar la intensa destrucción de empleo, a través de un refuerzo de la flexibilidad interna e incentivos a la contratación, con el problema de que tal empleo se destruía de nuevo con rapidez decaídos aquellos incentivos. Además, se iniciaron algunos programas temporales de protección a desempleados que habían agotado las prestaciones por tal concepto, como el programa Prodi⁹. Entre 2010 y 2014, se produjo un endurecimiento de las políticas de activación, sobre todo por la vía de restringir las protecciones fuera del empleo. En 2012, se incrementaron los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo, así como su cobertura, y los programas de asistencia a personas desempleadas que habían agotado sus prestaciones redujeron sus cuantías por debajo de las prestaciones contributivas por desempleo e incluso de los antiguos subsidios. Esta política continuó, aunque relegada, a partir de 2015, en relación con menos personas conforme se recuperaba el empleo.

En general, aunque la protección por desempleo, sobre todo en su modalidad contributiva es homologable a la de otros Estados de la UE, el problema del contexto español es la cantidad de personas subempleadas, para quienes las prestaciones contributivas y asistenciales cubren una proporción de una base reguladora ya de por sí baja, al cotizar pocas horas o con discontinuidad¹⁰. Desde nuestro enfoque integral del derecho a la seguridad social y la asistencia social, este es el grupo más vulnerable, y sobre el que tiene sentido pensar un suelo de protección más allá de la estricta relación con el empleo, a riesgo de que no resulte protector de otro modo.

Respecto a las interacciones entre los principios de protección al empleo, de protección a los grupos en peor posición en el mercado

⁹ Puede ampliarse información sobre este y otros programas de protección a desempleadas que citaré después en <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/he-dejado-de-cobrar-el-paro/subsidio-extraordinario-desempleo.html>.

¹⁰ Un buen ejemplo de esta desprotección se vio en la escasa adecuación y cobertura que tuvo durante la crisis del covid el subsidio extraordinario para el empleo de hogar, como he analizado con profundidad en otro lugar (Vila-Viñas, 2021).

de trabajo, de activación laboral y de asistencia social a los grupos al margen del empleo, las políticas públicas se han organizado desde la década de 1970 conforme a diferentes grupos de valores. En primer lugar, los enfoques neoliberales originales, al notar la relación sistemática entre estas variables, abrazaron modelos de ingreso mínimo generalizado o renta de supervivencia, con el objetivo de que también los grupos excluidos del empleo pudieran participar en el consumo y la vida social normalizada (Foucault, 2007: 239 en referencias a Giscard d'Estaing). En segundo lugar, los enfoques que identificaban el empleo como el medio mejor valorado y eficaz para la inclusión orientaron estas políticas frente al riesgo de la llamada trampa de la pobreza. El objetivo era evitar que quienes estuvieran disfrutando de prestaciones sociales fuera del empleo evadieran su incorporación al mismo, toda vez que ésta les reportaba poco o ningún beneficio marginal. Por último, son más frecuentes perspectivas que cuestionan el valor positivo del empleo en términos absolutos y lo ponen en relación con sus costes de oportunidad y sus eventuales externalidades negativas (Graeber, 2018). Más allá del mito disciplinario, se preguntan, ¿conviene a la sociedad que alguien acepte un trabajo para cuya realización tiene que desplazarse, coste energético mediante, tres horas todos los días? ¿o uno que generará necesidades de cuidados en el hogar trabajador que se cubrirán de forma deficiente? Si tomamos esta perspectiva en serio, tiene sentido aumentar la libertad de las personas beneficiarias para distinguir qué empleos pueden suponerles una mejora.

Para resolver las tensiones que plantean estos distintos enfoques axiológicos, las políticas públicas se mueven entre políticas de activación más rigurosas y otras de subsidios a la búsqueda de empleo más flexibles, en la esperanza de que eso mejora las oportunidades de empleo y la generalidad del mercado de trabajo. Biebert *et al.* (2017) han estudiado los datos disponibles en la época dorada de las políticas de activación (1992-2009) para concluir que las prestaciones al margen del empleo benefician a su búsqueda y reducen finalmente el paro cuando los mercados de trabajo no tienen una brecha demasiado grande entre los *insiders* (integrados) y

los *outsiders* (excluidos), pero que no sucede así cuando los mercados de trabajo cuentan con una fuerte brecha entre ambos grupos y con elementos de autoprotección sólidos para los empleos consolidados. En estos casos, las protecciones al margen del empleo desincentivarían la aceptación de nuevos empleos, principalmente porque estos mercados de trabajo no ofrecerían empleos de cierta calidad que permitieran la transición hacia el empleo.

En cualquier caso y desde una perspectiva de derechos, la realidad dada en un sector puede ser un punto de partida para la eficacia del derecho, pero no un contexto inamovible al que se deban subordinar las políticas públicas en todo caso. Al contrario, estas deben tratar de transformar esa realidad previa en la dirección de una mayor efectividad de los derechos que las guían y no solo vehicular su reproducción. Dicho esto, el enfoque del IMV, que desgranaré ahora, es coherente con el marco europeo y constitucional señalado.

COMPATIBILIDAD CON EL EMPLEO. REGULACIÓN Y PROPUESTAS

Con estos elementos para su análisis sobre la mesa, el modelo propuesto por el IMV es el siguiente. Como renta que depende de un análisis de ingresos de la unidad de convivencia, el IMV solo se cobra en la medida en que éstos no igualen o superen el umbral establecido según las circunstancias de ese hogar. Para incentivar el paso a situaciones de empleo, el artículo 11.4¹¹ prevé que los

¹¹ La regulación concreta del art. 11.4 en la redacción definitiva de la Ley 19/2021 es la siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo

ingresos laborales computen en menor proporción que los ingresos por otras vías, de manera que sería posible continuar recibiendo parte de la prestación junto con ciertos ingresos por laborales por cuenta ajena o propia. El problema es que, al no haberse desarrollado reglamentariamente la norma, solo se puede especular sobre el grado de esta compatibilidad y sus efectos sobre el mínimo de ingresos. Para ello podemos partir del modelo que prevía la proposición de ley modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con objeto de mejorar la garantía de suficiencia de ingresos de la población¹². En su esquema inicial, revisable anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pretendía dejar de computar el 35% de los ingresos laborales hasta el máximo de 1.200 euros mensuales, umbral a partir del cual se entendía que la garantía salarial era ya suficiente¹³.

El antecedente más fiel a este modelo hasta la fecha lo encontramos en la renta mínima de la Comunidad Foral de Navarra¹⁴. En este caso, la previsión legal sí se ha acompañado de su desarrollo

reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales”.

¹² Proposición presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, núm. 377-1, de 8 de marzo de 2019.

¹³ En concreto, el apartado quince de la citada proposición de reforma del RD-Leg del TRLGSS proponía el siguiente texto para su adición en el art. 369.2.e): “Las remuneraciones por trabajo hasta un umbral máximo. La determinación de dicho umbral se establecerá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, que también podrá establecer un mínimo de ingresos por trabajo a partir del cual estos no computarán a la hora de determinar la prestación. Durante el ejercicio presupuestario en que la presente Ley entre en vigor, los ingresos por trabajo no computables serán los resultantes de multiplicar por 0,35 dichos ingresos, siempre que estén comprendidos entre los 100 y los 1.200 euros netos mensuales”.

¹⁴ Renta creada mediante Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada y desarrollada en el aspecto que interesa aquí y otros por el Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

reglamentario y muestra un régimen bastante amplio en cuanto a la posibilidad de complementar la renta mínima con ingresos laborales. Para ello aplica coeficientes que aumentan la cantidad a percibir en proporción a la cantidad de miembros de la unidad de convivencia y que suelen girar en torno a permitir ampliarla en un 50%¹⁵.

Conforme a lo expuesto hasta aquí, ¿qué se puede concluir de este modelo aún en marcha de coordinación entre las rentas mínimas asistenciales y los incentivos para el empleo? Por una parte y desde la perspectiva de este modelo de suelo de ingresos abstracto, en los últimos años hemos asistido a una subida del salario mínimo interprofesional, de las rentas mínimas, ahora con un instrumento estatal homogeneizante y con nuevos incentivos para el empleo en el horizonte. En relación con la trampa de la pobreza, el modelo de compatibilidad del IMV debería coadyuvar a la protección de los trabajadores pobres, sobre todo en las etapas de transición hacia una mayor estabilidad laboral, que son una de las deficiencias principales de nuestro mercado de trabajo¹⁶ y al reducir el riesgo de quedar de nuevo desprotegidos al finalizar el contrato de trabajo por el que hubieran sustituido la prestación asistencia (Aranguiz,2020: secc. 5). Por otra, que todo queda pendiente. De hecho, a pensar los retos pendientes debería ayudarnos la idea de que el acceso a una vida digna o a la seguridad social en sentido amplio por la vía de la incorporación al empleo no se va a efectuar solo con la previsión de esa mayor compatibilidad entre las rentas mínimas y el empleo, sino que va a requerir implementar unas políticas de activación e inserción que den realidad al derecho a la inserción y al trabajo, por ahora solo enunciados. Para ello la participación de las Comunidades Autónomas y de los propios

¹⁵ Para ver la regulación completa se debe acudir a los artículos 21 y ss. del decreto foral de desarrollo citado.

¹⁶ Aunque la tasa de temporalidad se ha reducido en España en el último año, desde la entrada en vigor de la reforma laboral, entre los asalariados en el segundo trimestre de 2022 sigue siendo de 22,3. Fuente: Ministerio de Trabajo: <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/documentos/rud.pdf>.

beneficiarios en sus planes individualizados de inclusión es determinante (Dalli, 2021: 236).

En último lugar y dado el carácter sistemático con el operan estas distintas variables, conviene recordar que hay elementos de la gobernabilidad de los ingresos que he dejado fuera del análisis, al complejizarlo demasiado, pero que son relevantes para ahondar en esta investigación. Apunto solo dos para terminar. En primer lugar, he incidido en las posibilidades regulativas y promocionales del Estado, pero no en la capacidad de los instrumentos corporativos, como la negociación colectiva, para introducir mejoras salariales en las situaciones consolidadas y precarias, elevando con ello el mínimo de ingresos de forma sistémica. Se trata de un mecanismo clave de la gobernabilidad welfarista (Teubner, 1986) cuya relevancia ha querido desplazar la neoliberal. En segundo lugar, no se ha problematizado con la profundidad que merece la ubicación abstracta del empleo como objetivo de nuestras políticas públicas. Si evitamos su connotación y lo pensamos desde una racionalidad instrumental, quizá lleguemos a la idea de que determinados empleos son ineficaces como fuente de ingresos suficientes y demasiado costosos en términos ambientales y de cuidados, lastrando mejoras hacia un mercado laboral más maduro. Esta perspectiva empujaría un cambio en los sistemas de asistencia al margen del empleo, pero no como última ratio, sino como parte de una política general de transición económica y ecológica.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha partido de un cambio en la realidad social con hondo impacto en el sistema de protección europeo y español. La existencia de una cantidad creciente de personas incluidas social y laboralmente, y por lo tanto alejadas de la idea tradicional de pobre como persona excluida, pero con ingresos insuficientes. La respuesta desde los derechos humanos y desde las políticas públicas ha tendido a parcializar esas situaciones ofreciendo contenidos, medidas y recursos disociados para quienes participaban de

manera precaria en el mercado laboral o para quienes no lo hacían apenas o en absoluto en condiciones formales. Este capítulo ha querido pensar los derechos a una vida digna, a la igualdad, al trabajo, a la seguridad social y a la asistencia social de forma articulada y operativa, como corresponde a los principios de integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos.

Para ello se han presentado las respuestas más acabadas en el contexto español, tanto para la activación laboral como para la asistencia social. En particular, se ha buscado un punto de intersección entre estas políticas, como un primer paso para diseñarlas e implementarlas de forma más sistemática. Las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas ofrecieron un primer campo de análisis, aunque insuficiente en esta coordinación, por cuestiones relacionadas también con la configuración compleja del Estado español. En cambio, otro campo de análisis más reciente, siquiera aún en desarrollo, es el del IMV. En correspondencia con algunas recomendaciones de la Unión Europea, éste prevé un sistema estatal de ingresos mínimos, compatible con el empleo hasta determinados umbrales y que por tanto puede empezar a responder al citado enfoque de coordinación, bajo la idea de garantizar un nivel de ingresos mínimos con independencia de su fuente. Este y no el empleo, la formación o cualquier otro mérito es el contenido esencial de un derecho a una vida digna y a la asistencia social.

REFERENCIAS

Aguilar Hendrickson, M., & Arriba González de Durana, A. (2021). Entre recalibración y continuidad: El contexto del nacimiento del IMV. *RES. Revista Española de Sociología*, 30(2).

Aguilar-Hendrickson, M., & Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Social policy & administration*, 54(4), 556-573. <https://doi.org/10.1111/spol.12605>

- AIRef. (2022). 1ª opinión ingreso mínimo vital (p. 79). AIReF. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/07/OPI-NION/Primera_Opinio%CC%81n_IMV-D.pdf
- Aranguiz, A. (2020). Securing decent incomes at a crossroads: On the legal feasibility of a Framework Directive on Minimum Income. *European journal of social security*, 22(4), 467-485. <https://doi.org/10.1177/1388262720968175>
- Artola Blanco, M., Martínez-Toledano, C., & Sodano, A. (2022). Desigualdad de la Renta y Redistribución en España: Nueva Evidencia a partir de la Metodología del World Inequality Lab (EsadeEcPol Brief, p. 26). ESADE.
- Ayala Cañón, L., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, I. (2021). Towards a Fundamental Reform of Minimum Income Benefits in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30, 152-169.
- Ayala Cañón, L., Jurado Málaga, A., & Pérez Mayo, J. (2022). El ingreso mínimo vital. Adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, 172, 155-169.
- Biegert, T. (2017). Welfare Benefits and Unemployment in Affluent Democracies: The Moderating Role of the Institutional Insider/Outsider Divide. *American sociological review*, 82(5), 1037-1064. <https://doi.org/10.1177/0003122417727095>
- Brun, L., & González, I. (2017). Tobin's Q and Inequality. 58. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3069980>
- Calvo Gallego, F. J., & Gómez-Álvarez Díaz, M. R. (Eds.). (2017). Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. *Laborum*. <http://grupo.us.es/iwpr/pobreza-en-el-trabajo/la-evolucion-de-la-pobreza-en-la-poblacion-y-en-los-trabajadores-en-espana/>
- Cantillon, B., Marchal, S., & Luigjes, C. (2016). Decent Incomes for the Poor: Which role for Europe? *Journal of common market studies*, 55(2), 240-256. <https://doi.org/10.1111/jcms.12486>
- Cantillon, B., Parolin, Z., & Collado, D. (2020). A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections. *Journal of European social policy*, 30(2), 129-143. <https://doi.org/10.1177/0958928719880500>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado* (J. Piatigorsky, Trad.). Paidós.

- Dalli Almiñana, M. (2020). The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter. *European Journal of Social Security*, 22(11), 3-23.
- Dalli Almiñana, M. (2021). El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea. *Lex social*, 11(1), 208-242. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>
- Eide, A. (2017). Adequate standard of living. En D. Moeckli, S. Shah, D. Harris, & S. Sivakumaran (Eds.), *International Human Rights Law* (pp. 195-216). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780198767237.003.0010>
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)* (H. Pons, Trad.). FCE.
- Fraser, N. (2020). Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda (J. M. Madariaga & C. Piña Aldo, Trans.). *Traficantes de Sueños*. <https://www.traficantes.net/libros/los-talleres-ocultos-del-capital>
- Graeber, D. (2018). *Trabajos de mierda. Una teoría* (I. Barbeitos García, Trad.). Ariel.
- Hidalgo Pérez, M. A. (2022). La baja intensidad laboral, en la raíz de la desigualdad. En L. Ayala Cantón (Ed.), *Desigualdad y pacto social* (pp. 42-58). Observatorio Social «la Caixa».
- Nowak, M. (2020). Social rights in international law: Categorization versus indivisibility. En C. Binder & J. A. Hofbauer (Eds.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (pp. 2-18). Edward Elgar Pub.; Sevilla; online. <https://doi.org/10.4337/9781788972130.00008>
- Royce, E. (2018). *Poverty and Power. The Problem of Structural Inequality* (3ª). Rowman & Littlefield.
- Taylor-Gooby, P. (2005). Paradigm shifts, power resources and labour market reform. En P. Taylor-Gooby (Ed.), *Ideas and welfare state reform in western europe* (Vol. 1, pp. 12-29). Palgrave Macmillan.
- Teubner, G. (1986). After legal instrumentalism? Strategic models of post-regulatory law. En G. Teubner (Ed.), *Dilemmas of law in the welfare state* (pp. 299-325). Walter de Gruyter.
- Vaquero Caballería, M. (2022). El IMV desde la óptica del derecho público: Sus aportaciones al debate sobre el Estado social y

autonómico. *Teoría y Método: Revista de Derecho Público*, 5.
https://doi.org/10.37417/RPD/vol_5_2022_733

Vila-Viñas, D. (2021). Gobernabilidad y derechos sociales en la nueva normalidad. Análisis del tratamiento de las empleadas de hogar y de cuidados. En M. J. González Ordovás, C. Marcuello Servós, J. Sánchez García, & A. Vega-Tinoco (Eds.), *Políticas públicas y sociales. Inteligencia Artificial, Economía, Democracia y Derecho: Un encuentro inevitable* (pp. 247-258). Prensas de la Universidad de Zaragoza.