

PROTECCIÓN SOCIAL E INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS EN LA UE ¿UTOPIA O REALIDAD?

M^a Dolores Ramírez Bendala¹

RESUMEN: El derecho a la seguridad social y a la protección social es considerado como integrante inalienable de los derechos fundamentales de la persona que aseveran de cierta manera la certeza y seguridad ante las distintas contingencias a las que nos podemos enfrentar a lo largo de la experiencia vital, y que aseguran y fortalecen el derecho a la existencia digna de las personas. Para que ello sea factible, es necesario que dicho derecho se caracterice de forma universal, que todos los ciudadanos sean acreedores del mismo y que su efectividad se ponga de manifiesto cuando se actualicen determinadas contingencias. Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los países se encuentran implantados sistemas de protección social, se pone de manifiesto, y se ha acentuado en estos momentos, que los mismos presentan evidentes brechas y deficiencias en su aplicación, y sus objetivos se ven mermados. En este análisis se tratará de aportar una visión general del reconocimiento del derecho a la protección social en distintos niveles territoriales y se centrará en observar como uno de los principales problemas que afecta desde hace años, el riesgo de pobreza y exclusión social, no encuentra suficiente cobertura por parte de los Estados. Es necesario tender a la universalización de la protección a través de los distintos mecanismos que en la actualidad están implantados y de aquellos otros que se encuentran en fase de debate y experimentación.

ABSTRACT: The right to social security and social protection is considered an inalienable component of the fundamental rights of the person that asserts in a certain way the certainty and security against the different contingencies that we can face throughout our life experience, and ensure and strengthen people's right to a dignified existence. For this to be feasible, it is necessary for said right to be universally characterized, for all citizens to be its creditors, and for its effectiveness to be revealed when certain contingencies are updated. However, despite the fact that social protection systems are in place in most of the countries, it is evident, and it has been accentuated at the moment, that they present evident gaps and deficiencies in their application, and their objectives have been depleted. This analysis will try to provide an overview of the recognition of the right to social protection at different territorial levels and will focus on observing

¹ Universidad de Sevilla

how one of the main problems these years, the risk of poverty and social exclusion, does not find enough coverage by States. It is necessary to strive for the universalization of protection through the different mechanisms that are currently in place and those that are in the debate and experimentation phase.

PALABRAS CLAVE: Protección social y seguridad social, pobreza y exclusión social, ingreso mínimo garantizado, rentas mínimas adecuadas, renta básica universal.

KEYWORDS: Social protection and social security, poverty and social exclusion, guaranteed minimum income, adequate minimum income, universal basic income.

ÍNDICE: 1.- El reconocimiento del Derecho a la Protección Social en el plano internacional. 2.-El Derecho a la Protección Social en la UE: pobreza y exclusión social. 3.-Las respuestas de los Gobiernos a las desigualdades: el Ingreso Mínimo Vital. 4.-La pobreza y la exclusión social y los nuevos riesgos emergentes. 5.-Del Ingreso Mínimo garantizado a las rentas mínimas universales. 5.1. El Ingreso Mínimo Vital. 5.2. La Renta Básica Universal. 5.3. El "Derecho perfecto al Trabajo". 6.- Conclusiones

INDEX: 1.- The recognition of the Right to Social Protection at the international level. 2.-The Right to Social Protection in the EU: poverty and social exclusion. 3.-Government responses to inequalities: Minimum Living Income. 4.-Poverty and social exclusion and new emerging risks. 5.-From the Guaranteed Minimum Income to the universal minimum income. 5.1. The Minimum Vital Income. 5.2. The Universal Basic Income 5.3. The "Perfect Right to Work". 6.- Conclusions

1.- El reconocimiento del Derecho a la Protección Social en el plano internacional

Una de las principales obligaciones que, como garante, asume todo Estado Social de Derecho es la protección y promoción de los Derechos Humanos, entre los que destaca el derecho a la protección social.

Este derecho ha sido reconocido en textos internacionales de indudable relevancia. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en su artículo 22 reconoce expresamente el derecho de toda persona a la seguridad social. De la misma forma el art. 25 recoge el derecho a seguros en caso de que acaezcan determinadas contingencias.

De otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) hace alusión al derecho de todas las personas a la seguridad social, incluso al seguro social.

Para la concreción y determinación de este derecho podemos acudir a la definición que la OIT, en su Informe Mundial sobre Protección Social², aporta y que nos acerca al concepto de Protección Social o Seguridad Social. Así, lo define como un “derecho humano que engloba un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida”. Ello se materializa a través de la configuración de políticas de protección social que comprenden regímenes contributivos y no contributivos. Estos contemplan nueve ramas fundamentales: las prestaciones familiares y por hijo, las prestaciones de protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud, las prestaciones de vejez, las prestaciones de invalidez o de discapacidad, y las prestaciones de sobrevivientes.

Siguiendo esta línea las distintas experiencias nacionales han desarrollado sus propias políticas de protección social configurándolas como piezas esenciales para el desarrollo económico y social. Es decir, no solo contribuyen a la protección de los sujetos a los que van dirigidas, que encuentran cubiertos determinados riesgos durante el itinerario de su experiencia personal y profesional, sino que también contribuyen, de forma determinante, a la estabilidad económica y la productividad del país donde se implementan.

Sin embargo, de los datos extraídos del Informe de la OIT se concluye que solo el 45 por ciento de la población mundial tiene cobertura efectiva por al menos un beneficio de protección social, mientras que el 55 por ciento restante –unos 4000 millones de personas– no tienen protección alguna. Estas cifras manifiestan una evidente falta de asistencia en gran parte de la población y por lo tanto la no realización plena del derecho que analizamos.

El estudio que se inicia ahora centra su atención en una de las manifestaciones más evidentes de la protección social. Su objetivo es el análisis de las distintas estrategias internacionales y nacionales para reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, así como la eficiencia en la configuración y la cobertura que los distintos sistemas de protección social evidencian.

Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) aboga por la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la misma. En el art. 23 reconoce el derecho a una remuneración satisfactoria que le asegure una existencia digna y que será completada, si fuese necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. EL Pacto Internacional de

² OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.*

Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art 11) recoge el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. De esta forma contemplan un derecho social a un mínimo vital, ligado directamente a la dignidad de la persona, y que se concretaría en unas garantías básicas durante todo el ciclo de la vida.

En este sentido la OIT ha jugado un papel fundamental estableciendo un marco normativo flexible para la gran diversidad de regímenes y sistemas de protección social existentes en los distintos países. Destaca, junto al Convenio sobre la seguridad social 102³, la Recomendación 202 sobre los “pisos de protección social”⁴ que reconoce la importancia de la seguridad social en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y da orientaciones a los estados para establecer y mantener dichos pisos: conjunto de garantías básicas de seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados para el mayor número de sujetos, y que afiancen una protección dirigida a aquella lucha (deberían asegurar, al menos, que durante el ciclo de la vida todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que, conjuntamente, puedan suponer un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional (punto 4). Para la puesta en práctica de esta Recomendación los estados deben actuar teniendo muy presente el principio de la universalidad de la protección, basada en la solidaridad nacional. En este sentido, la propuesta de resolución sobre protección social recogida en la Conferencia Internacional de la OIT en junio de este año⁵ recalca la importancia de que todas las personas tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible como elemento, no solo esencial para reducir y prevenir la pobreza, desigualdades y exclusión social, sino también como pieza estabilizadora de la economía y la producción. La protección social universal exige actuaciones que hagan efectivo el derecho a la seguridad social, de manera que todas las personas tengan acceso a la misma, y vivan en condiciones de salud y dignidad. Representan además un adecuado mecanismo de respuesta a la crisis pues supone un apoyo a los ingresos, facilitando las transiciones laborales y la estabilidad de las empresas.

En la misma línea de universalización, ya en el año 2015, 193 países se comprometieron con los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas (Agenda 2030)⁶; entre ellos el implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para tod@s, incluidos unos niveles mínimos y lograr en 2030 una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

³ Convenio 102 OIT, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

⁴ R202-Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

⁵ Conferencia Internacional del Trabajo – 109 reunión, 2021. ILC.109/Actas núm. 7ª. Fecha: 18 de junio de 2021

⁶ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de Naciones Unidas. Septiembre 2015

La crisis derivada de la pandemia ha puesto de manifiesto las deficiencias y brechas de las que adolecen los sistemas de protección social, algunas de las cuales ya se habían evidenciado; de ahí la necesidad de reforzar este principio de universalidad para asegurar la máxima cobertura tanto desde la perspectiva subjetiva como objetiva, poniendo como foco de atención a los más vulnerables. Así, ya en el Informe de la OIT sobre la protección social universal se aludía al debate abierto sobre el Ingreso Básico Universal, que garantizaría un nivel de vida mínimo a todas las personas, independientemente del empleo, la edad y el género, y proporcionaría a las mismas la libertad y el espacio para poder vivir la vida que desearan y coadyuvaría a la eliminación de la pobreza y exclusión social. Se reafirma la necesidad y la importancia de que todos los ciudadanos tengan al menos un nivel mínimo de seguridad en los ingresos, fundamental para el respeto de la dignidad humana.

2.- El Derecho a la Protección Social en la UE: pobreza y exclusión social

Desde una perspectiva europea también encontramos un reconocimiento jurídico del derecho a la seguridad social y a la protección social. En este ámbito se alude expresamente a la lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión social presentándose como uno de los objetivos de los Estados y la UE.

En la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷ (art 34) se reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales; así, de forma específica, el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes. Reconocimiento de derechos que se reitera en la Carta Social Europea⁸ que concreta, además, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social.⁹

Por otra parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁰ indica que la UE y los estados miembros tendrán, entre sus objetivos la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones. Reitera dicha afirmación el art 153 del mismo texto al establecer el apoyo de la UE a los estados miembros completando y apoyando las acciones que éstos lleven a cabo en las materias referidas.

⁷ Carta Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) DOCE 18.12.2000.

⁸ Carta Social Europea (1961, revisada en 1996).

⁹ Merger, A. (2020). El Ingreso mínimo Vital y el Sistema complejo de Protección Social Pública. en Monero Pérez, J.L., Rodríguez Hiniesta, G y Trillo García, A. (2020) *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*. España, Ed. Laborum, pp-76.

¹⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DOCE 83/47. 30.03.2010.

De forma expresa, la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores (1989) establece el derecho a prestaciones y recursos suficientes adaptados a la situación personal, como uno de los principios sociales de derecho comunitario.

También a nivel comunitario se aporta una aproximación al concepto de protección social a través del Reglamento SEEPROS¹¹ indicando que se considera como tal a “todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aliviar a hogares y particulares de la carga de un conjunto definido de contingencias o necesidades, siempre que no existan acuerdos simultáneos recíprocos ni individuales (se considera que las contingencias o necesidades que pueden dar lugar a protección social son los siguientes: enfermedad; discapacidad; vejez; supervivencia; familia/hijos; desempleo; vivienda; otro tipo de marginación social”. Se aprecia que las actuaciones que se realicen en este ámbito deben contemplar, entre otras, aquellas situaciones derivadas del desempleo y la marginación social, incluyendo de esta forma a las derivadas de la pobreza y exclusión social. En el mismo texto se alude a las prestaciones de protección social como transferencias económicas o en especie dirigidas a particulares y hogares que coadyuven a la superación de necesidades derivadas de diversas contingencias.

Esta atención que Europa otorga a la pobreza y exclusión social no es novedosa. Los proyectos y programas europeos sobre esta materia aparecen ya en el año 1975 dirigidos a concienciar a los estados sobre este problema social e intentando buscar las pautas adecuadas para mitigar sus efectos. Sin embargo, no será hasta el Tratado de Ámsterdam¹² donde se sienten las bases legales de la UE en cuestiones sociales como esta. En el año 1992 las Recomendaciones del Consejo 92/441¹³ y 92/442¹⁴ instaban al reconocimiento, mediante una disposición global, del derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. Así, todas las personas que no dispongan de recursos suficientes se encuadrarían dentro del ámbito de aplicación de este derecho, que por otra parte no tendría límite de duración. Se configuraría como un derecho auxiliar, respeto a otros en materia

¹¹ Reglamento (CE) no 458/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de abril de 2007 Sobre el Sistema Europeo de estadísticas integradas de Protección Social (SEEPROS) (Art 2). DOCE L 113/3. 30.04.2007.

¹² Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos 1997. DOCE núm.340. 10.11.1997. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

¹³ 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. (92/441/CEE) DOCE L 245/46 26.08.1992.

¹⁴ Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 relativa a a convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE) DOCE L 245/49 26.08.1992.

de protección social, y se acompañaría de políticas nacionales dirigidas a la inserción e integración económica y social de las personas afectadas.

En años posteriores la Comisión evalúa la aplicación de aquellas Recomendaciones en los distintos ámbitos nacionales y llega a la conclusión de que en aquellos países donde se han implantado dispositivos de renta mínima en la lucha contra la pobreza y exclusión social, estos presentan un deficitario funcionamiento.

Después de reiterados intentos de avanzar en la construcción del modelo social europeo, se establece un punto de inflexión en el año 2010, iniciándose una nueva etapa en las políticas europeas de inclusión y cohesión social, sucediéndose actos comunitarios centrados en la acuciante necesidad de actuaciones de los estados miembros, en cooperación y colaboración con las instituciones de la UE, para lograr alcanzar el objetivo de reducción de las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social establecido en la Estrategia Europa 2020¹⁵.

A partir de este momento diversos instrumentos comunitarios inciden en el papel fundamental que debe jugar, en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el establecimiento de una renta mínima (Dictamen Comité de las Regiones 2011, Dictamen del CESE 2013 y 2014)¹⁶ y el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a unos ingresos mínimos garantizados. La renta mínima se configura como un pilar de vital importancia y como una red de seguridad para las personas más vulnerables. Sin embargo, se reclamaba un nuevo instrumento europeo que respaldara eficazmente esta materia, y en este sentido el Comité Económico y Social Europeo se pronuncia en el año 2014¹⁷, en su Dictamen sobre renta mínima, reconociendo que la pobreza supone un ataque a los derechos fundamentales y que es uno de los principales retos y desafíos en la Europa comunitaria, abogando por el establecimiento de un sistema de renta mínima instrumentada a través de una Directiva Marco. Esta directiva desarrollaría un papel fundamental en la ampliación de los regímenes de renta mínima a todos los estados (aumentando la eficacia de los existentes) teniendo en cuenta los distintos contextos nacionales. Se habla de un instrumento jurídicamente vinculante que establezca un régimen de renta mínima europeo y que armonice las cuestiones básicas que permitan establecer o revisar los regímenes nacionales dedicados a ella. Cinco años después,

¹⁵ Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas, 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.

¹⁶ Dictamen del Comité de las regiones sobre la Plataforma europea contra la pobreza y exclusión social (2011/C 166/04) DOCE 7.06.2011 C 166/18; Dictamen del Comité económico y Social Europeo "Por una dimensión social de la Unión económica y Monetaria Europea" SC/038. Bruselas 22.05.2013; Comité Económico y Social "Un Plan de Acción para Europa". Bruselas 30.04.2014; Dictamen del Comité Económico y Social "Completar la Unión económica y Monetaria. Propuestas del Comité económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea" ECO/357. Bruselas 3.09.2014.

¹⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza 2014/C 170/04, DOCE 5.06.2014).

y continuando en la misma línea, el Dictamen del CESE de 2019¹⁸, abunda en este tema recalcando el hecho de que ni la estrategia Europa 2020, ni la aplicación del principio de subsidiariedad y del MAC (Método Abierto de Coordinación) han arrojado los resultados esperados, incumplándose las expectativas puestos en ellos. Igualmente, la invitación que se hizo a la Comisión para analizar las distintas posibilidades de financiación de una renta mínima europea no ha sido llevada a cabo. Resalta la necesidad de establecer un marco europeo vinculante para una renta mínima decente en Europa que constituya una respuesta efectiva al problema de la pobreza y la exclusión social, siendo esta una cuestión eminentemente política, no existiendo unanimidad sobre el fundamento jurídico de una legislación europea sobre renta mínima; pero se trata de una cuestión que incumbe a la UE no pudiéndose escudar la Comisión en el principio de subsidiariedad para decidir que no puede actuar en este sentido, ya que ello sería inaceptable y afectaría directamente a los derechos humanos.

No hay que obviar la declaración proclamada por todas las instituciones comunitarias, el llamado Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)¹⁹, en cuyo punto 14 aboga por una renta mínima adecuada, que garantice una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, para todas aquellas personas que carezcan de recursos suficientes. El PEDS pone en primer plano las obligaciones de los estados miembros de prestar especial atención a derechos y principios que hasta ahora se encontraban relegados, defendiendo el afianzamiento de los derechos sociales que en el mismo se promulgan y haciendo un llamamiento a los estados miembros para su colaboración en este fin. El objetivo fundamental del PEDS es el de servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo para responder a los actuales desafíos y a los futuros, con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales (pto.12). Todos los principios recogidos en este documento son compartidos por el Comité, en el sentido de que los mismos deben fundamentar las propuestas políticas y legislativas que se susciten en este ámbito. Sin embargo, el documento al que ahora nos referimos no está exento de críticas. Por un lado son numerosos los autores e incluso instituciones (p.e. Parlamento Europeo²⁰) que se han pronunciado sobre la eficacia del PEDS indicando que se trata de una mera declaración de principios o buenas intenciones, sin concretos instrumentos legislativos o financieros que hagan efectivos los derechos contemplados en el mismo. Se alude a la falta de valor jurídico del mismo y a su falta de efectividad, al no venir acompañado de las herramientas necesarias y específicas que

¹⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Sobre "Por una Directiva marco europea sobre la Renta Mínima" (2019/C 190/01), DOCE 5.06.2019.

¹⁹ Pilar Europeo de Derechos Sociales 2017/C 428/9, DOCE 13.12.2017.

²⁰ Parlamento europeo de derechos sociales. Referencia oficial P8_TA_prov (2017)0010 Europeo de derechos sociales.

permitan avanzar en una Europa social²¹. En el mismo sentido Sánchez-Rodas (2021)²² indica que no estamos ante nuevos derechos que se hayan incluido en el articulado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, hay otros autores que valoran la importancia del PEDS al servir de instrumento para que la dimensión social cobre relevancia y protagonismo en la Europa comunitaria, dando visibilidad e impulsando los principios y derechos sociales existentes, en la senda de crear un auténtico derecho europeo de la seguridad social que garantice un estándar mínimo comunitario de derecho a las prestaciones sociales²³.

Dicho todo ello, hay que reiterar la importancia de los mecanismos sociales existentes en muchos Estados miembros de la UE, configurados para la lucha contra la pobreza y exclusión social que han permitido amortiguar los efectos de la crisis.

Los países que cuentan con sistemas de rentas mínimas decentes tienen mayor capacidad para resistir los efectos negativos de la crisis y reducir las desigualdades que socavan la cohesión social. Se reabre el debate, tras los acontecimientos derivados de la pandemia, sobre la necesidad de establecer una renta mínima decente en Europa y que se lleve a cabo mediante instrumentos vinculantes para los estados.

3.- Las respuestas de los Gobiernos a las desigualdades: el IMV

A pesar de todos los esfuerzos que a nivel supranacional se han realizado en el establecimiento y reconocimiento de derechos sociales, sobre todo aquellos relacionados directamente con la pobreza y exclusión social, lo cierto es que el aumento de las desigualdades y la pobreza en Europa es cuestión urgente a resolver. Los actuales sistemas y regímenes de protección social vienen evidenciado una importante brecha que ha sido agravada por la pandemia, poniéndose en evidencia la eficacia de aquellos ante las situaciones provocadas por la misma. De esta forma los datos (aunque aún no se han registrado datos concluyentes) demuestran que la pobreza y la vulnerabilidad han aumentado y van a seguir haciéndolo significativamente.

En España la tasa AROPE²⁴ es 4,3 puntos superior a la media de la UE y la séptima más alta de todos los países miembros. Se sitúa así como el cuarto país con

²¹ Arufe Varela, A. (2018). El nuevo Pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico, *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 49, pp. 53-54

²² Sánchez-Rodas Navarro, C. (2021). "El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la unión europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España". *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 13, N°1, pp. 629-656. DOI:10.20318/cdt.2021.5974.

²³ Monereo Perez, J.L. (2018). Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social. *Revista jurídica de los derechos Sociales, Lex social*, pp.277

²⁴ El indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) es un indicador creado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Trata de medir la pobreza en base a una serie de parámetros entre los que se incluye el riesgo de pobreza, la privación de recursos, así como el empleo.

peor evolución de la tasa desde 2018²⁵, por debajo de Bulgaria, Rumania, Grecia, Letonia, Lituania e Italia. Los datos del año 2019 reflejan que un 25.3% de la población española se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social (tendencia descendente por quinto año consecutivo, pero con menor intensidad de reducción en los dos últimos años). Ello evidencia, además, que los objetivos de reducción de la pobreza y la exclusión social recogidos en la estrategia Europa 2020, una vez terminada su vigencia, se han visto incumplidos.

Las evidentes desigualdades en relación a los niveles de renta que se vienen manifestando en España, agravada por la actual crisis derivada de la pandemia sirven de resorte para la irrupción el pasado año, en nuestro sistema de seguridad social, de una prestación no contributiva cuyo objetivo es el establecimiento de una red de protección mínima y común de ingresos que ayude a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social cuando las personas se encuentren en situación de vulnerabilidad económica: el Ingreso Mínimo Vital ²⁶. Se configura como un derecho subjetivo a una prestación económica, de carácter indefinido (mientras se mantengan las circunstancias y la carencia de recursos que le da origen). Conformada como una prestación “suelo”, última red de seguridad a la que pueden optar todos los ciudadanos que residan legalmente en España, se ve condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos (residencia legal, carencia de recursos...).

La aparición de esta nueva prestación ha provocado la concurrencia de la misma con prestaciones autonómicas, que aparecieron en nuestro país a partir de los años noventa (rentas o salarios mínimos autonómicos). La finalidad de estas rentas autonómicas es similar: apoyos a los más vulnerables ante situaciones de carencia de rentas. La aplicación del IMV en nuestro sistema de seguridad social hace necesario una adaptación y armonización de las regulaciones autonómicas, al declararse todas ellas subsidiarias de las prestaciones del sistema de seguridad social (entre ellas en IMV). Tras la aprobación del RDL 20/2020 y la regulación a nivel estatal de una prestación no contributiva para la cobertura del riesgo de pobreza y exclusión social, las comunidades autónomas están definiendo el papel que desean desempeñar en el desarrollo de las políticas sociales y, sobre todo, de sus rentas mínimas regionales (el RDL no las hace incompatibles con el IMV).

Sin lugar a dudas esta nueva medida legislativa contribuye a los fines que a la misma se atribuyen (prevenir del riesgo de pobreza y exclusión social a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad por carecer de recursos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas), sin embargo no estamos ante una

²⁵ European Anti-Poverty Network (EAPN) (2020). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. Recuperad de <https://www.eapn.es/publicaciones/404/10-informe-sobre-el-estado-de-la-pobreza-2020>.

²⁶ Real Decreto Ley 20/2020, 29.05. Establece el Ingreso Mínimo Vital- BOE 1.06.2020 núm. 154.

prestación de carácter puramente universal, habiéndose puesto ya de manifiesto deficiencias de cobertura subjetivas algunas de las cuales han sido rectificadas a través de posteriores modificaciones legislativas²⁷.

Este mecanismo de cobertura no es nuevo en el entorno europeo. Así, encontramos prestaciones de protección social de similares características en distintos países. En Portugal el Decret-Lei nº 283/2003²⁸ introdujo el Rendimiento Social de Inserción cuyo objetivo principal es asegurar recursos para la satisfacción de necesidades mínimas a personas en situación de carencias socio económicas y riesgo de exclusión social. Se dirige a personas o familias que se encuentren en situación de necesidad económica grave y que necesiten de apoyo para mejorar su integración social. Para poder ser acreedor del mismo deben cumplir una serie de requisitos y condiciones (residencia legal, carencia económica grave, cumplimiento de contrato de inserción, ser mayor de 18 años, inscripción en servicios de empleo, así como estar desempleado u apto para trabajar). La duración de la prestación es de 12 meses con posibilidad de prórroga si se mantienen las condiciones que dieron origen a la misma. Estamos ante un diseño dirigido a proteger a las personas en situación de pobreza extrema, que consiste en una cuantía económica cuya función es satisfacer las necesidades mínimas vitales, a la que acompaña un programa de inserción (contrato de inserción) para los titulares y miembros de la unidad familiar.

En Francia, desde el año 2009, está implantado la Renta de Solidaridad Activa (*revenu de solidarité active*) al que pueden acceder, con carácter general, aquellas personas, residentes, que vivan en Francia de manera estable y regular, mayores de 25 años o mayores de 18 con hijos a cargo, o trabajadores con niveles salariales muy bajos, y que no superen determinados niveles de ingresos. Es un derecho subsidiario respecto a otras prestaciones de seguridad social de las que se pudiera ser beneficiario, y no exige la búsqueda activa de empleo, es decir no va directamente vinculado a la inserción sociolaboral. El importe de la ayuda se relaciona directamente con del nivel de ingresos y con los integrantes de la unidad familiar.

En Italia la renta de ciudadanía (Reddito di Cittadinanza 2019) está dirigida a combatir la pobreza, fomentar la inclusión social y la reinserción en el trabajo de los desempleados. El derecho está condicionado a los ingresos del beneficiario (con verificación de recursos) y a la búsqueda de empleo proactiva. Es necesario acreditar la carencia de recursos y la residencia, y consiste en una percepción económica de duración máxima de 18 meses (prorrogables otros 18).

²⁷ EAPN (2021) *Valoración de las nuevas medidas del IMV. Informe de posicionamiento de EAPN España*. Recuperado de <https://www.eapn.es/publicaciones/429/valoracion-de-las-nuevas-medidas-del-ingreso-minimo-vital>.

²⁸ Decret-Lei nº 283/2003 de 8 de noviembre. Diário da República — I Série-a N.º 259 — 8 de Novembro de 2003.

En Alemania, en el año 2015 surge el llamado Hart IV que tiene por objetivo garantizar la subsistencia de aquellas personas mayores de 15 años y menores de 65-67 que reúnen ciertos requisitos, tales como residir y haber trabajado en Alemania, no contar con los suficientes recursos, haber agotado la prestación por desempleo y tener capacidad para trabajar. Esta medida contempla una renta mínima de subsistencia, a los que se añaden complementos para otro tipo de gastos esenciales, aunque no contempla incentivos específicos diseñados a la búsqueda de empleo.

Las medidas o mecanismos implantados en casi todos los países del entorno europeo no son nuevas; algunas llevan décadas implementadas, pero destacan por su heterogeneidad. Las diversidades aparecen ya en el diseño mismo de dichos instrumentos que provocan divergencias en su organización administrativa, en su apoyo financiero o económico, en los beneficiarios al que van dirigidos, en los derechos que se adhieren a la prestación económica, en la condicionalidad de la prestación, en los resultados sobre los índices de pobreza y el empleo.... Añadir que en su gran mayoría no atienden al carácter de universal, dejando fuera de su ámbito a sectores de la población que se encuentran desprotegidos. Tampoco son prestaciones incondicionales y de carácter indefinido, haciendo depender su concesión y mantenimiento del cumplimiento de una serie de requisitos. Es necesario diseñar una estrategia a nivel europeo que contemple la lucha contra la pobreza y exclusión social, asegurando unos sistemas de ingresos mínimos adecuados en toda la UE y para todos los sujetos en situación de vulnerabilidad, con aplicación flexible en función de las características de cada país.

4.- La pobreza y exclusión social y los nuevos riesgos emergentes

Se ha manifestado, en líneas anteriores, que el derecho a la protección social se engloba dentro de los derechos humanos, y que en el mismo confluyen una serie de políticas y actuaciones dirigidas a la cobertura de necesidades o contingencias, entre las que se encuentran la pobreza y exclusión social. La preocupación y atención que se ha otorgado a estos riesgos, derivan fundamentalmente de los datos que revelan la afección de un gran número de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. El compromiso europeo de sacar a 20 millones de personas de la pobreza para 2020 se ha incumplido en gran medida, lo que supone además una derrota para los derechos sociales.

De Schutter, relator especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, durante su visita a comienzos de 2021 alertó sobre las cifras preocupantes que emergen de diferentes estudios en Europa: una de cada cinco personas en la región, es decir, el 21,1% de la población, estaba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2019, lo cual representa un total de 92,4 millones de personas. Además, un total de 19,4 millones de niños y niñas, que representan el 23,1%, viven en la pobreza en toda la Unión, y 20,4 millones de trabajadores viven en riesgo de pobreza. Asimismo,

las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres. El 85% de las familias monoparentales están encabezadas por mujeres, y el 40,3% de ellas están en riesgo de pobreza.

Estos datos se han visto agravados por la pandemia. La crisis del Covid 19 ha puesto de manifiesto que la atención dedicada a la protección social por los distintos ordenamientos nacionales se ha mostrado totalmente insuficiente. Personas que hasta ese momento no habían experimentado la pobreza se ven ahora afectadas por la misma, colocándolas en situaciones de vulnerabilidad económica, social y laboral. Los Estados Sociales han visto desbordados sus objetivos de garantizar seguridad en todas las experiencias del ciclo vital de las personas, y se han enfrentado a nuevos retos derivados de la pandemia ante los cuales deben reinventarse y formular nuevos mecanismos de actuación. Los Estados y sus instrumentos de seguridad generalizada están en crisis ante la emergencia de la sociedad del riesgo que produce desajustes en los instrumentos clásicos de prevención²⁹. La crisis sanitaria ha evidenciado las carencias de los tradicionales sistemas de protección social, aflorando nuevas situaciones de necesidad que no se cobijan bajo el paraguas de la Seguridad Social tradicional. Así se han sucedido numerosas disposiciones jurídicas tendentes a la ampliación de la cobertura de los sistemas a través de la adaptación de instituciones jurídicas ya existentes (ERTE, prestaciones desempleo, cese actividad....)³⁰. Sin embargo, el alcance de todas estas medidas se manifiesta insuficiente necesitando otros mecanismos que amplíen el ámbito subjetivo de actuación y que de cobijo a todos aquellos que se han visto afectados por esta crisis, sobre todo sectores de población que sufren una mayor desprotección. En nuestro país la aparición del IMV supuso una última red de seguridad para aquellos que se encontraban en situación de necesidad y carencias de rentas. Prestación no contributiva desligada de la trayectoria profesional del sujeto y de su empleabilidad, y con vocación y tendencia de permanencia y universalidad. Igualmente, otros países también pusieron en marcha mecanismos destinados a tal fin.

No hay que obviar que la pobreza no solo afecta a las personas que carecen de recursos básicos, sino que nos enfrentamos a nuevas situaciones que posicionan en situación de vulnerabilidad a determinados sujetos cuya empleabilidad es efectiva. Así, derivado de los cambios de los que está siendo objeto el mundo del trabajo encontramos a trabajadores empleados en la economía informal y que encuentran graves deficiencias en la cobertura otorgada por los sistemas de protección social. También

²⁹ Monero Perez, J.L. (2008) El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social. Significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual, en Monereo Pérez, J.L. (ed.), *La reforma de la seguridad social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social*, La Ley, p.52.

³⁰ Vigo Serralvo, F. (2021). Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate pospandemia sobre la universalización de la protección social. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, núm.1, pp. 55-56.

las nuevas formas de empleo derivadas de la globalización y la digitalización, así como formas de empleo temporal o a tiempo parcial (en general formas “atípicas de empleo”) conllevan un mayor grado de inseguridad en los ingresos, en el empleo y limitación de derechos sociales.

Ante este nuevo panorama se necesitan nuevas respuestas de los sistemas de protección social, aportando adaptaciones a la evolución del mundo del trabajo y a los nuevos riesgos derivados de la crisis sanitaria, que evite las desigualdades que se están manifestando derivadas de las brechas de cobertura de las políticas de protección social.

5.- Del Ingreso Mínimo garantizado a las Rentas Mínimas universales

5.1- El ingreso mínimo garantizado

La preocupación por los distintos regímenes y sistemas de protección social no es nueva, sin embargo, los datos y estadísticas revelan que los objetivos que a nivel internacional se marcaron para conseguir reducir las tasas de pobreza y exclusión social no se han conseguido. A ello se une que la irrupción el pasado año de la Covid 19 está manifestando que dichas tasas continúen en ascenso, y cuando se aporten datos definitivos de los efectos de la crisis sanitaria sobre la sociedad y la economía estos van a ser reveladores. La pandemia en la que estamos inmersos ha puesto en evidencia la insuficiencia de los distintos mecanismos ya existentes de protección social para la lucha contra la pobreza y exclusión social, sobre todo aquellos dirigidos a la población más vulnerable, población que por otra parte se ha incrementado al verse afectados sectores de la misma que antes no estaban expuestos a estas contingencias o riesgos.

Los distintos instrumentos que estaban implantados, cuyo objetivo principal es permitir la suficiencia de ingresos o rentas para las personas que carezcan de recursos no han sido suficientes para afrontar los nuevos riesgos que ahora se presentan. Diversas experiencias nacionales han puesto en marcha reformas y han implementado nuevas prestaciones, básicamente no contributivas, de nivel asistencial que permitan hacer frente a la pobreza y exclusión social. Así, ya se ha comentado como en España, y de forma irruptora el gobierno aceleró la propuesta que ya estaba presente y que había sido reclamada por sectores de la sociedad, regulando el Ingreso Mínimo Vital. Sin duda, esta nueva prestación ya era objeto de debate, pero la crisis sanitaria aceleró su puesta en marcha y funcionamiento ante las evidentes desigualdades que la misma estaba provocando en nuestra sociedad, afectando sobre todo a los más vulnerables (aunque no solo estos se vieron inmersos en esta tesitura, pues otros sujetos se enfrentaron por primera vez a estas situaciones de pobreza). La falta de cobertura subjetiva y objetiva de la que adolecían otras prestaciones de seguridad social o asistenciales, hizo necesario que el IMV apareciera con vocación de universalidad, tendiendo a dar cobertura a todos los

sujetos afectados. Sin embargo, esa universalidad se ha quedado en un plano eminentemente formal pues del análisis de la norma se detecta que su ámbito de actuación no ha llegado a toda la población. Además, estamos ante una prestación que adolece de carácter de incondicional, ya que el derecho a la misma está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones que no siempre hacen posible su reconocimiento (residencia legal, carencia de rentas...). Siguiendo con esta línea, también habría que indicar que el IMV, aunque debería tener carácter permanente, ya que aparece como una prestación de carácter estructural, en realidad, cuando no se cumplen todos los requisitos legales que se exigen para su concesión, pierde esa cualidad.

La valoración que la EAPN (European Anti Poverty Network) ha realizado de esta nueva prestación concluye en resaltar la importancia de esta nueva medida en relación a la lucha contra la pobreza. Recalca que el IMV sigue los acuerdos del PEDS y sirve además como estabilizador económico impidiendo que los hogares caigan en la exclusión social, incentivando además el consumo. Las modificaciones de las que ha sido objeto han contribuido a ampliar el ámbito de cobertura a grupos que estaban excluidos, valorando positivamente los cambios normativos de los que ha sido objeto y que han contribuido al diseño de estas políticas sobre ingresos mínimos. Sin embargo, manifiesta y pone en primer plano las evidentes mejoras de las que puede ser objeto, ya que siguen existiendo grupos de la población que no encuentran cobertura (inmigrantes irregulares, refugiados, menores de 23 años, personas sin hogar.); además se han endurecido determinados requisitos de solicitud para aquellos que no forman unidad de convivencia y para las parejas de hecho; añadir que en el cálculo de los miembros de la unidad de convivencia no contabilizan todos los hijos y personas dependientes (sólo se computa hasta el tercer hijo menor o dependiente); recalca la necesidad de mejorar los sistemas de solicitud y adjudicación, acortando plazos, mejorando la información, creando un sistema ágil y accesible. De otra parte, no hay que obviar la posibilidad de complementariedad respecto a las rentas mínimas autonómicas que puede provocar desigualdades territoriales cuando se establezca como van a coexistir. La EAPN efectúa propuestas para la mejora del IMV sobre todo en relación al aumento de su cuantía; la garantía de la ampliación de su extensión y cobertura, de forma que cubra al máximo de grupos; la recomendable inclusión de completos para vivienda; el diseño de itinerarios de inserción socio laboral para la incorporación de los sujetos al empleo; el compromiso de las CCAA para que los fondos que se vean liberados de renta mínima se destinen a la inclusión social; establecimiento de mecanismo adicionales de protección respecto a los hijos menores de edad.

La mayor parte de los países europeos tienen implantados mecanismos similares, compartiendo el configurarse como apoyos económicos cuando existe carencia de recursos o rentas. Aparecen básicamente como una prestación suelo para poder mantener unos mínimos vitales. Según Morales Ramírez (2021) se identifican por unas determinadas características común a esos Ingresos Mínimos: focalizados (se otorga

solo a personas que no cuenten con recursos económicos suficientes); condicionados (se otorgan solo si se cumplen y mantienen durante su percepción determinados requisitos); temporales (conseguida la finalidad por la que aparecieron deja de percibirse) y bajo nivel de gastos (están supeditados a los presupuestos nacionales)³¹. También podemos incluir una apreciación más: estos Ingresos mínimos destinados a la cobertura económica, fundamentalmente, de aquellos sujetos que carecen de rentas y se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, social y laboral, aparecen cuando ya las necesidades se han manifestado y son evidentes, es decir, estamos ante una prestación *ex post*. Añadir que los países se centran en establecer mecanismos no contributivos para atender necesidades de las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad, pero que estos mecanismos en muchos casos adolecen de insuficiencia de cobertura, tanto desde el punto de vista de los sujetos como desde el de las cuantías que se reconocen. No olvidemos que, del análisis realizado en líneas anteriores, se concluye que tanto a nivel internacional como europeo se insta al reconocimiento de unos “pisos nacionales de protección social”, a una renta mínima adecuada, con carácter universal, que aseguren una protección dirigida a la lucha contra la pobreza y exclusión social. Estos instrumentos reguladores de Ingresos Mínimos pueden ser la respuesta a aquel mandato.

5.2- La Renta Básica Universal

Sin embargo, se deben analizar otras posibilidades en materia de protección social como la llamada “Renta Básica Universal”. Esta se define como una prestación económica, de carácter permanente, dirigida a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de rentas e incondicional, es decir, no supeditada al cumplimiento de requisitos o condiciones por parte de sus titulares (ni económicos, sociales, laborales o personales). Iría destinada a la cobertura de necesidades fundamentales o vitales del sujeto y a la erradicación de la pobreza y exclusión social. Estaríamos ante una prestación que no actúa una vez presentada la necesidad, sino que aparece desde un primer momento, vinculada a la ciudadanía, de forma preventiva, garantizando un mínimo vital de ingresos y la plena libertad del individuo. Según algunos autores las características de este mecanismo serían: universal (se otorga a toda la población); individual (se aplica a cada persona independientemente de otras circunstancias, incluso laborales); incondicional (no se exigen requisitos para su otorgamiento); suficiente (se sitúa por encima de la línea de pobreza de cada país, con el fin de alcanzar un nivel de vida digno); vitalicia (se percibe durante toda la vida) e integración fiscal progresiva (la prestación adquiere el carácter de crédito fiscal en el impuesto a ingresos personales)³².

³¹ Morales Ramírez, M.A. (2021). ¿La crisis del Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y derecho del Empleo*, Volumen 9, núm. 1, pp. 106-107.

³² Morales Ramírez, M.A. (2021), op.cit.

En el Informe Mundial sobre Protección Social de la OIT se alude al debate abierto sobre el Ingreso Básico Universal, donde se agruparían propuestas diferentes en cuanto a objetivos, niveles de protección, mecanismos de financiación y otras características. Irían destinados a garantizar un nivel de vida mínimo para todas las personas independientemente del empleo, la edad, el género, y que proporcionaría a las personas la libertad y el espacio para poder vivir la vida que desearan. Contribuiría a aliviar los datos de pobreza, reduciendo además el costo de los sistemas de protección social.

Es evidente que este mecanismo ha encontrado defensores y detractores para su implantación. Así, aquellos que están a favor del mismo indican que la renta básica universal contribuiría a la lucha contra la pobreza y coadyuvaría a eliminar las desigualdades produciendo además un efecto positivo sobre la economía. Además, fomentaría la inclusión social. Con ella se garantizaría un nivel mínimo que apoyaría el desarrollo personal y profesional del sujeto reforzando la dignidad humana y eliminando la estigmatización de la pobreza. La Renta Básica aumentaría los niveles de independencia del sujeto, al ver cubiertas sus necesidades básicas, mejorando la capacidad de tomar decisiones. Serviría a los ciudadanos para asumir riesgos y emprender actividades lucrativas³³.

Por otra parte, hay autores que entienden que la implantación de la renta básica podría perjudicar la creación de empleo, a pesar de configurarse como compatible con el mismo, pues podría desincentivar la búsqueda y desarrollo de aquel. Además, no parece que sea la solución para erradicar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente no hay que obviar que la viabilidad de su financiación económica parece de difícil alcance.

Actualmente ya se han puesto en marcha algunas experiencias piloto de renta básica incondicional. La experiencia más avanzada actualmente es la de Finlandia. En 2017 y 2018, dos mil finlandeses desempleados, entre 25 y 58 años recibieron un sueldo básico mensual de 560 euros, en lugar de la ayuda al desempleo, sin ningún tipo de trámites o solicitudes burocráticas ni condicionado a la búsqueda activa de trabajo. Ello no impedía la generación de ingresos de forma voluntaria y adicional sin ningún tipo de repercusión sobre dicha renta. Se pretendía comprobar, de forma práctica, si las personas se sienten más motivadas a aceptar un trabajo cuando los ingresos adicionales no afectan a sus prestaciones sociales. Las conclusiones de este programa experimental evidenciaron que los participantes no tenían mayor éxito en la búsqueda de empleo que los que no percibían esta renta, acomodándose a su condición de perceptores; sin embargo, se detectó una evidente mejora en la calidad de vida

³³ Calvo Vérguez, J. (2020). A vueltas con la implantación de una renta básica:pros y contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas. *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. Editorial Aranzadi, S.A.U.

de los participantes, en su bienestar y en su salud, evidenciando una perspectiva más optimista respecto de sus oportunidades y su futuro.

En nuestro país, el ayuntamiento de Barcelona, entre los años 2017 y 2019 ha realizado un ensayo de renta ciudadana, que puede inscribirse dentro de los experimentos de renta básica (no condicionada y no limitada), financiada en parte con fondos europeos. El programa llamado B-Mincome se realizó con más de mil familias de los barrios más pobres de la ciudad que percibieron una ayuda media de 568 euros al mes, que complementa a los ingresos. A ello se acompaña un plan combinado de formación y empleo, acciones para fomentar la economía social y participativa, ayudas a la vivienda y programas de participación en redes comunitarias. Los resultados finales del proyecto arrojaron datos significativos. En primer lugar, ha demostrado la mejora de las condiciones materiales de los hogares, contribuyendo a la reducción de la privación material severa y la inseguridad alimentaria entre los participantes. Además, se observan algunas mejoras en lo que concierne a la inseguridad habitacional. El impacto de B-MINCOME en el bienestar subjetivo de las personas también ha sido muy positivo al reducir la sensación de incertidumbre financiera y el estrés asociado a esta situación. La combinación de políticas pasivas y políticas activas ha resultado muy positiva, al no estigmatizar a sus receptores. Sin embargo, los resultados en materia de empleo han sido neutros, o incluso negativos a corto y medio plazo. No se ha estimulado la voluntad de emprendimiento económico, ni ha aumentado la posibilidad de encontrar empleo de calidad.³⁴

En Alaska, desde 1982 existe el llamado Fondo Permanente que garantiza una renta mínima universal e incondicional a los residentes en ese estado (residencia ininterrumpida durante un año). Se trata de un fondo estatal proveniente de los ingresos del petróleo y que perciben todos los residentes en Alaska, tanto adultos como menores. Dato trascendental de este programa es la gestión del dinero ingresado, siendo ello fundamental para su consistencia y mantenimiento a largo plazo. Este mecanismo es muy particular y limitado y demuestra que no experimenta consecuencias negativas en el empleo. Según algunos estudios el único efecto destacable es el incremento del trabajo a tiempo parcial. Este peculiar fondo se utiliza como ejemplo por algunos de los académicos partidarios de la renta básica universal, aunque todavía sin demasiado éxito, ya que es difícilmente extrapolable por lo que respecta al origen del dinero destinado al reparto.³⁵

También se han puesto en marcha programas experimentales en pequeña escala en India, Kenia y Uganda. Hasta la fecha, ningún país ha establecido un auténtico ingreso básico universal como un pilar fundamental del apoyo a los ingresos y que garantice un piso nacional de protección social.

³⁴ Resultados finales del proyecto piloto B-MINCOME (2017-2019). Recuperado de https://ivalua.cat/sites/default/files/2021-02/Informe%20Executiu%20Avaluacions%20BMincome_0.pdf

³⁵ Recuperado de <https://apfc.org/>

5.3- El “Derecho Perfecto al Trabajo”

Como una alternativa equiparable a la renta básica y a los mecanismos universales de protección social de corte prestacional o de rentas, se presenta lo que algunos autores denominan “el derecho perfecto al trabajo” o la garantía de empleo. Tanto la renta básica como el derecho perfecto al trabajo compartirían la misma finalidad: la universalización de la protección social.

Se hace referencia a un derecho subjetivo de crédito, con la posibilidad de exigir a las instituciones públicas una colocación profesional remunerada, de forma que ningún sujeto con voluntad de trabajar se vea imposibilitado para ello o devalúe sus expectativas profesionales a niveles mínimos; estamos ante la garantía de ocupación remunerada para toda la ciudadanía. La universalización de la protección se consigue a través de la garantía de empleo que ofrece al sujeto una seguridad existencial. Para unos autores ello se materializa con la figura del estado como empleador directo y universal de todas las personas desempleadas; para otros, la función del estado sería la de subvencionar el empleo, desarrollándose éste en las empresas privadas o en asociaciones no lucrativas; también hay defensores de la creación estatal de asociaciones obreras de producción con vocación hacia la emancipación. Se considera prioritario la instauración de mecanismos de protección universalistas que prioricen la situación de necesidad y no la carrera de cotización del sujeto. Este programa de empleo garantizado lograría un empoderamiento de la población al asegurar un modo de vida. En cuanto a su viabilidad económica, la doctrina entiende que tendría un coste neto inferior al de la renta básica universal, incorporando además otras ventajas como una mayor productividad de la fuerza de trabajo y estabilización de los precios.³⁶ Sin embargo, los mismos autores que enuncian esta alternativa a la renta básica universal entienden que la ejecución de este programa de empleo encontraría muchas dificultades en su configuración y en su ejecución (inconcreción de muchos aspectos, infraestructuras productivas, viabilidad económica...), pero aun así siguen poniendo en el tablero otra alternativa más a la debilidad del estado social para hacer frente a las situaciones de riesgos y su cobertura.

6.- CONCLUSIONES

El derecho a la protección social forma parte inalienable de los derechos de la persona y por tanto el estado debe actuar como garante del mismo durante toda la experiencia vital del sujeto. Su reconocimiento a nivel internacional y europeo ha sido trasladado a nivel estatal; los países han desarrollado regímenes y sistemas de protección social que garantizan la cobertura necesaria ante situaciones de riesgos. Tras la pandemia, la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto que los tradicionales riesgos

³⁶ Vigo Serralvo, F. (2021), op.cit.

que encuentran cobertura a través de estos regímenes se han visto alterados, enfrentándonos a situaciones antes inimaginables. La Covid-19 ha puesto en evidencia las brechas y deficiencias de las que adolecen los actuales sistemas de protección social. Ante estas nuevas circunstancias excepcionales se ha incrementado el número de sujetos expuestos a los riesgos de pobreza y exclusión social y han aparecido nuevos pobres, sectores de la población que se han vuelto vulnerables y que ha provocado un aumento de las desigualdades.

La pobreza y exclusión social, así como la aparición de las nuevas formas de empleo, derivados de la profunda transformación del mercado de trabajo, exigen medidas e instrumentos que adapten y transformen los clásicos sistemas de protección. Nos enfrentamos a nuevos riesgos y formas atípicas de empleo que conllevan una deficiencia y limitación en la protección social de los sujetos y que se ha visto agravada tras la crisis actual.

Las distintas respuestas que se aportan para hacer frente al riesgo de pobreza y exclusión social pasan todas ellas por el fortalecimiento de los distintos sistemas nacionales de protección social, procurando la universalización de los mismos. Es decir, que dichos sistemas den cobertura a toda la población cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad. Siguiendo las orientaciones, tanto de la OIT como de la UE, la implantación de distintos mecanismos o instrumentos de protección debe garantizar un nivel de vida digno, procurando unos ingresos mínimos o rentas que permitan satisfacer las necesidades vitales y procurar la integración en el mercado laboral como forma de aseverar la seguridad económica, el bienestar y el empoderamiento de las personas.

Así, en la mayor parte de los países de nuestro entorno los esfuerzos se han dirigido a implementar cambios en las prestaciones de ingresos mínimos garantizados. Prestaciones dirigidas fundamentalmente a aquellos sujetos que carecen de ingresos o rentas que le permitan cubrir sus necesidades básicas. Es decir, son prestaciones, normalmente asistenciales, dirigidas a paliar situaciones de vulnerabilidad, no solo económica sino también socio laboral, que actúan cuando se presenta el riesgo o necesidad y que pretenden, en muchos casos, lograr la integración en el mercado de trabajo de los sujetos a los que va dirigida. En el caso de España, la urgencia derivada de la crisis sanitaria provocó la aprobación del IMV, prestación no contributiva de seguridad social que contribuye a la cobertura de situaciones de necesidad de los sujetos más vulnerables. Todo ello en línea con las orientaciones de la OIT sobre pisos de ingresos mínimos y las recomendaciones europeas en el establecimiento de una renta mínima adecuada. Sin embargo, en muchos casos estas soluciones adolecen de lagunas subjetivas, no abarcando a todos los sectores de la población, y condicionada al cumplimiento de requisitos vinculados a la residencia o carencia de rentas para su obtención y mantenimiento. A ello hay que añadir, que la suficiencia de dichas prestaciones a veces se manifiesta exigua. Sin embargo, es cierto que los países donde se

han implantado estas prestaciones han sido más resilientes a las duras consecuencias derivadas de la crisis, cubriendo importantes brechas de cobertura.

Numerosos autores vuelven al debate sobre la necesidad del establecimiento de una renta básica universal, que garantice unos recursos mínimos a la persona, que le garantice un nivel básico de seguridad de los ingresos, de carácter incondicional y desvinculado de cualquier circunstancia para su otorgamiento, únicamente la ciudadanía. En este documento se aportan algunos de los argumentos a favor y en contra de este mecanismo. Su principal virtud es su carácter universal e incondicionado, dos cualidades a las que todo sistema de protección social debe tender para su fortalecimiento; añadir la garantía de unos recursos mínimos para la cobertura de necesidades básicas, proporcionando la seguridad en los ingresos y el bienestar derivado de ello; así se redundaría en la dignidad de la persona, su empoderamiento y el aumento de sus posibilidades en cuanto a su empleabilidad. En relación a sus debilidades la primera de ellas se manifiesta sobre todo en la viabilidad económica y financiera de esta medida. Indicar además que deben estudiarse otros aspectos como la cobertura de las prestaciones, su suficiencia, prestaciones y servicios que se mantendrían junto a la renta básica.

Los resultados de las experiencias llevadas a cabo en distintos ámbitos geográficos estableciendo una renta básica universal, llegan a la conclusión que la misma coadyuva al bienestar del sujeto, al asegurarle unos recursos mínimos que le permiten promover la dignidad y hacerlos más libres. Sin embargo, los estudios también arrojan que en el ámbito laboral la influencia de estas rentas sobre la empleabilidad o el autoempleo de los sujetos no se vio alterada, permaneciendo a los mismos niveles que aquellos que no percibieron dichos ingresos.

Lo cierto es que el establecimiento de ingresos mínimos o rentas básicas universales son instrumentos básicos para la reducción del riesgo de pobreza y exclusión social. Sin embargo, las orientaciones europeas giran en torno al establecimiento de una renta mínima adecuada, instaurada a través de una directiva que armonice las cuestiones básicas sobre la misma. En estos momentos asistimos a una protección de estos riesgos a través de prestaciones que aparecen normalmente condicionadas al cumplimiento de ciertas condiciones o requisitos, que se conforman como una red de seguridad una vez actualizada la contingencia y que normalmente tienen carácter temporal. Así, se configuran los ingresos mínimos o rentas mínimas en la mayoría de los países europeos, adoleciendo además de la universalidad que requiere este tipo de mecanismos, de forma que alcancen a toda la población vulnerable. Es necesaria la implicación y compromiso de todos los estados miembros, así como de las instituciones de la UE en el establecimiento de una renta mínima adecuada con carácter universal que colme todas las lagunas de protección que se manifiestan sobre todo en tiempos de crisis.

BLIBIOGRAFÍA

Arufe Varela, A. (2018). El nuevo Pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico, *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 49, pp. 53-54

Calvo Vérguez, J. (2020). A vueltas con la implantación de una renta básica: pros y contras de su establecimiento a la luz del análisis de distintas experiencias comparadas. *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. Editorial Aranzadi, S.A.U.

Merger, A. (2020). El Ingreso mínimo Vital y el Sistema complejo de Protección Social Pública. en Monero Pérez, J.L., Rodríguez Hiniesta, G y Trillo García, A. (2020) *El Ingreso Mínimo Vital en el Sistema de Protección Social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*. España, Ed. Laborum, pp-76.

Monereo Perez, J.L. (2018). Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social. *Revista jurídica de los derechos Sociales, Lex social*, pp.277

Monero Perez, J.L. (2008) El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social. Significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual, en Monereo Pérez, J.L. (ed.), *La reforma de la seguridad social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social*, La Ley, p.52.

Morales Ramírez, M.A. (2021). ¿La crisis del Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y derecho del Empleo, Volumen 9, núm. 1*, pp. 106-107.

Sánchez-Rodas Navarro, C. (2021). “El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la unión europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España”. *Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol.13, Nº1*, pp. 629-656. DOI:10.20318/cdt.2021.5974.

Vigo Serralvo, F. (2021). Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate pospandemia sobre la universalización de la protección social. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 9, núm.1*, pp. 55-56.

EAPN (2021) *Valoración de las nuevas medidas del IMV. Informe de posicionamiento de EAPN España*. Recuperado de <https://www.eapn.es/publicaciones/429/valoracion-de-las-nuevas-medidas-del-ingreso-minimo-vital>.

European Anti-Poverty Network (EAPN) (2020). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. Recuperad de <https://www.eapn.es/publicaciones/404/10-informe-sobre-el-estado-de-la-pobreza-2020>.

OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf

Conferencia Internacional del Trabajo – 109 reunión, 2021. ILC.109/Actas núm. 7ª. Fecha: 18 de junio de 2021