



Referencia: Puyuelo-Estrada, A. y Gentile, A. (2025). La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Publicación anticipada. 04-09-2025. <https://doi.org/10.24965/gapp.11519>

La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital

The fight against poverty in Spain: implementation and challenges of the Ingreso Mínimo Vital

Puyuelo-Estrada, Alesandra

Universidad de Zaragoza (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6146-091X>

fdaalesandrapuyuelo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante en el Programa de Doctorado de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la Universidad de Zaragoza. Graduada en Periodismo por la Universidad de Zaragoza. Máster en Ciencias Políticas por la Università degli Studi di Milano. Ha sido técnica de asesoramiento científico en prácticas, en la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados.

Gentile, Alessandro

Universidad de Zaragoza. Departamento de Psicología y Sociología (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0387-9113>

agentile@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Sociología y Profesor del Departamento de Psicología y Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Coordinador del Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la misma universidad. Investigador del Observatorio de las Desigualdades Sociales del Gobierno de Aragón.

RESUMEN

Objetivos: se examina el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como política de lucha contra la pobreza, prestando atención al debate parlamentario que impulsó su aprobación. **Metodología:** se ofrece una breve reconstrucción de las políticas de lucha contra la exclusión social desarrolladas en España en las últimas décadas y de los principales conceptos del debate académico de políticas de renta mínima. Se analizan los argumentos esgrimidos, utilizados en el debate parlamentario que dio lugar al IMV, y se evalúan algunos aspectos procedimentales y sustantivos del IMV susceptibles de mejora. **Resultados:** el diseño del IMV estuvo condicionado por la emergencia social provocada por la pandemia, que posibilitó un consenso parlamentario inédito entre concepciones antagónicas de la pobreza. El resultado fue un compromiso entre un enfoque punitivo-disciplinario, centrado en la activación laboral, y uno asistencialista, que reconoce el derecho a la protección social pero mantiene exigentes requisitos burocráticos. Esta ambivalencia reduce su potencial transformador y reproduce lógicas de exclusión. Cinco años después de su aprobación persisten carencias en diseño, gestión y cobertura. **Conclusiones:** para consolidar el IMV como derecho efectivo se requieren tres líneas prioritarias: simplificación normativa, coordinación interadministrativa y comunicación clara y accesible, garantizando su adaptación a la diversidad social y territorial.

PALABRAS CLAVE

Inclusión social; rentas mínimas; pobreza; pandemia.

ABSTRACT

Objectives: To examine the Minimum Vital Income (IMV) as a key instrument in combating poverty in Spain, with particular attention to the parliamentary debate preceding its approval. **Methodology:** This study offers a synthesis of social inclusion policies developed in recent decades and the conceptual frameworks shaping academic debates on minimum income schemes. It analyzes parliamentary arguments and evaluates procedural and substantive aspects of the IMV that could be improved. **Results:** The IMV's design was shaped by the social emergency caused by the pandemic, which enable an unprecedented parliamentary consensus between opposing conceptions of poverty. The outcome was a compromise between a punitive-disciplinary approach, focused on labour activation, and assistentialist model that recognized the right to social protection but retains demanding bureaucratic requirements. This ambivalence limits its transformative potential and reproduces exclusionary logics. Five years after its implementation, deficiencies in design, management, and coverage persist. **Conclusions:** Consolidating the IMV as an effective right requires three priority actions: regulatory simplification, stronger inter-administrative coordination, and clear, accessible communication strategy to ensure its adaptation to the country's social and territorial diversity.

KEYWORDS

Social inclusion; minimum income schemes; poverty; pandemic.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA: DESDE LAS RENTAS MÍNIMAS REGIONALES AL INGRESO MÍNIMO VITAL. 3. CLAVES ANALÍTICAS PARA LA LECTURA DEL IMV. 4. EL DEBATE PARLAMENTARIO PARA LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 5. REVISIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 5.1. LA TRAMPA DE LA POBREZA. 5.2. FINANCIACIÓN Y GASTOS DE GESTIÓN. 5.3. ESTIGMATIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS. 5.4. COBERTURA Y ALCANCE. 5.5. NON TAKE UP. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Durante la pandemia de COVID-19 diferentes gobiernos en Europa destinaron importantes fondos públicos para reforzar una red mínima de inclusión que hiciera frente a los riesgos difusos de pobreza y exclusión social provocados por la emergencia sanitaria (Gerbaudo, 2022).

Este fue el caso de España donde el Gobierno central lanzó un paquete de políticas sociales, denominado «Escudo social», para proteger a los colectivos más vulnerables. Entre las medidas adoptadas figura el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que buscaba proteger aquellos colectivos socioeconómicamente más expuestos al riesgo de exclusión a través de una prestación económica directa y programas específicos de formación profesional y de inserción laboral. Esta medida fue presentada como un nuevo derecho de ciudadanía y puso fin a la excepcionalidad de España en la Unión Europea en materia de rentas mínimas a nivel nacional (Malgesini, 2022), considerando la falta de una medida estatal de protección social de esta envergadura hasta la fecha.

El IMV entró en vigor después de recibir un amplio apoyo parlamentario en los primeros meses de la COVID-19 y está todavía disponible, insertándose así entre las diferentes experiencias de rentas mínimas que existen en Europa a escala nacional. Fue aprobado inicialmente por el Real Decreto Ley 20/2020 y actualmente su diseño e implementación están regulados por la Ley 19/2021, del 20 de diciembre, que establece como requisitos para su acceso: la residencia legal y continuada en España durante al menos un año; ingresos y patrimonio inferiores a los establecidos para su acceso, y la inscripción como demandante de empleo, en la mayoría de los casos. La cuantía de esta prestación varía según el tamaño y la composición del núcleo de convivencia, pudiendo los beneficiarios obtener complementos por hijo a cargo o incentivos al empleo. Con su puesta en marcha se ha pretendido superar la fragmentación de las rentas mínimas autonómicas (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021). Sin embargo, en los cinco años transcurridos desde su inicio, presenta algunas limitaciones propias de los programas de rentas mínimas en términos de cobertura y ejecución (Arcarons *et al.*, 2023), tal y como proponemos en esta contribución.

En el artículo se ofrece un análisis detallado del IMV como política de lucha contra la pobreza, prestando atención al debate parlamentario que impulsó su aprobación. Con este objetivo, en la primera parte se presenta una breve reconstrucción de las políticas de lucha contra la exclusión social desarrolladas en España en las últimas décadas y se ofrece una aproximación a los principales conceptos en torno a los que gira el debate académico de políticas de renta mínima con el fin de ofrecer claves de lectura que permiten entender el contexto en el que surgió el IMV. En la segunda parte, se analizan los principales argumentos esgrimidos, que se han utilizado en el debate parlamentario que dio lugar al IMV, concebido como iniciativa del primer Gobierno de coalición, encabezado por Pedro Sánchez y conformado por la alianza progresista de los partidos PSOE y Podemos. Finalmente, en la tercera parte, se examinan algunos aspectos procedimentales y sustantivos del IMV que se pueden mejorar en perspectiva futura. Concluimos la contribución vislumbrando mejoras futuras y nuevos escenarios para la permanencia de esta política en el sistema de bienestar español.

1. METODOLOGÍA

El presente trabajo se articula en torno a la siguiente pregunta de investigación, eso es: ¿Cómo ha influido el contexto político-institucional en el planteamiento del IMV para actuar de manera eficaz contra la pobreza en España?

A partir de allí, si bien el IMV ha supuesto un cambio significativo al institucionalizar una renta mínima a nivel estatal, consideramos que su impacto está condicionado por las divergentes concepciones políticas de la pobreza presentes en el debate político cuando se lleva a cabo su implementación. Concepciones que inciden también en su modelo de gestión y que, en algunos casos, acaban reproduciendo las mismas dinámicas de exclusión social que esta política pretende revertir.

Para responder a esa pregunta y comprobar la hipótesis que hemos formulado, adoptamos un enfoque cualitativo y nos fundamentamos en un análisis documental, normativo y discursivo, en el ámbito parlamentario, del IMV. Se trata, pues, de examinar de manera crítica el diseño del IMV, el contexto político en el que se inscribe y que le dio origen y cómo se ha dado su implementación en España durante los cinco años de su entrada en vigor. De este modo, se pretende contribuir también al estudio de las políticas de garantía de ingresos, ofreciendo herramientas interpretativas útiles para entender cómo los marcos institucionales han influido y todavía condicionan el modelo de renta mínima en España.

La investigación se divide en tres partes: una primera parte de revisión de la literatura sobre rentas mínimas en España, con una introducción a los trabajos académicos sobre la lucha contra la pobreza que recogen las principales referencias teóricas del campo de las políticas de las rentas mínimas. Una segunda parte, con un análisis del discurso político sobre el IMV para el cual se han utilizado como fuentes las actas taquigráficas del Congreso de los Diputados correspondientes a la sesión de convalidación del Real Decreto Ley 20/2020, que permiten explorar los marcos ideológicos y las representaciones políticas de la pobreza asociadas al IMV y, una tercera parte, donde se han utilizado como fuentes las evaluaciones independientes de la AIReF (2022; 2023; 2024) y los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025) sobre la evolución de las personas beneficiarias del IMV desde febrero de 2024 hasta diciembre de 2024. Este intervalo de análisis responde a la disponibilidad oficial consolidada al momento del cierre del trabajo y al hecho de que hasta 2024 se cuenta con la última evaluación independiente de la AIReF sobre la medida.

2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA: DESDE LAS RENTAS MÍNIMAS REGIONALES AL INGRESO MÍNIMO VITAL

La lucha contra la pobreza ha sido una cuestión marginada en la agenda política de varios ejecutivos nacionales en España, hasta la llegada al poder del primer Gobierno Zapatero (2004-2008) (Navarro, 2009). Hasta entonces, este ámbito del sistema de bienestar había sido de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (Hernández *et al.*, 2022), en línea con la organización territorial del país y con el principio de subsidiariedad de la Unión Europea, que estimula una mayor participación de los niveles regionales y locales en la definición y ejecución de las políticas sociales (Moreno, 2001).

La historia reciente de la lucha contra la pobreza no se comprende por lo tanto sin analizar las rentas mínimas regionales, de acuerdo con estas competencias descentralizadas en lo que respecta a las medidas

de protección social y ayuda a las personas en riesgo de exclusión. España fue, de hecho, el primer país en tener una renta mínima a nivel regional en el Sur de Europa (Ferrera, 1996), después de la aprobación en 1989 de la renta mínima regional del País Vasco. Desde la institucionalización progresiva del resto de rentas mínimas, durante la década de los noventa, no se han producido discontinuidades como en otros países vecinos, por ejemplo, Italia (Natili, 2017).

Las rentas mínimas han permitido identificar las necesidades de la población más vulnerable y reforzar los servicios territoriales regionales, pero han profundizado también las desigualdades estructurales entre las regiones en términos de recursos y financiación disponible para este tipo de gasto público. Tales desigualdades no están relacionadas solamente con las diferencias socioeconómicas de las diecisiete CC.AA. que componen el país, sino también con las elecciones presupuestarias que cada ejecutivo autonómico asume según su orientación política y de acuerdo con las prioridades de gobierno que establezca (Ayala y Bárcena-Martín, 2018).

Después de la larga y grave crisis financiera del periodo 2008-2014 algunas de las regiones más pobres del país han reducido sus prestaciones sociales para sanar sus propias cuentas públicas (Peris-Cancio, 2021). La necesidad de una prestación social que fuese más amplia e igual (por diseño e implementación) en todas las CC.AA., emergió en el debate público español, después de la inestabilidad económica acontecida con la COVID-19, y en particular, después de las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la necesidad de configurar una medida efectiva de protección social a escala nacional (Malgesini, 2022).

Las motivaciones que llevaron a adoptar estas recomendaciones son la ineficiencia de las rentas mínimas regionales en reducir la pobreza, ya que no han conseguido proteger aquellos grupos de la población mayormente golpeados por la precariedad tras las políticas de austeridad realizadas entre 2011 y 2015 (Peris-Cancio, 2021).

La propuesta de una renta mínima a nivel nacional comenzó así a delinearse como intervención, con el objetivo de proporcionar una asistencia directa a las personas en situación de vulnerabilidad, en el contexto posterior a la crisis iniciada en 2008. Esto sucedió en un momento de crisis y quiebra del sistema tradicional de partidos en España, dominado desde la transición democrática de los años 70 del siglo pasado, hasta 2015, por el llamado bipartidismo conformado por un partido socialdemócrata (el PSOE) y otro conservador (el PP).

En 2015 distintas formaciones políticas, tanto aquellas de más larga historia (como el PSOE) como otras de más reciente configuración (como Ciudadanos y Podemos) incorporaron propuestas de garantías de rentas en sus programas electorales para las elecciones generales de ese año. De hecho, el IMV fue una de las medidas incluidas en el acuerdo de investidura salido de esas elecciones entre el PSOE y Ciudadanos en la primavera de 2016. Ese mismo año los sindicatos mayoritarios también impulsaron una iniciativa legislativa popular (ILP) en favor de una prestación estatal de ingresos mínimos, tras un largo periodo de movilización y de recogida de apoyos sociales entre la ciudadanía (Noguera, 2019; Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021; Mari-Klose, 2022).

La propuesta de una renta mínima a nivel nacional apareció nuevamente en el acuerdo de Gobierno entre Podemos y PSOE, nacido de las elecciones generales convocadas en 2019 para la XIV legislatura (2019-2023). El acuerdo programático firmado por los líderes de las dos formaciones progresistas (Pedro Sánchez y Pablo Iglesias) preveía poner fin a la excepcionalidad de España en Europa en términos de rentas mínimas a nivel nacional y combatir la pobreza a través de la actuación de una renta mínima que se extendiera a todo el país, una vez que la legislatura estuviese más avanzada (Babiker y Briales, 2022).

Pocos meses después de la llegada al poder del primer Gobierno de coalición, la crisis pandémica aceleró la actuación de esta prestación a la que se alude en ese mismo acuerdo. La medida fue proyectada conjuntamente por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, guiado por Pablo Iglesias, vicepresidente segundo del Gobierno y en aquel momento líder de Podemos, y por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, guiado por José Luis Escrivá, ex presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) (2014-2020) y ministro del Gobierno, afiliado al PSOE.

En su fase de diseño, el IMV fue objeto de una amplia confrontación dentro del Gobierno. Había fuertes dudas acerca de la naturaleza misma de la intervención, eso es si era óptimo adoptar una medida de emergencia o configurar una política estructural (Babiker y Briales, 2022). Finalmente, prevaleció la segunda opción, sobre todo por la alarma social que estaba creciendo con respecto a uno de los niveles de pobreza más elevados de la Unión Europea, que posicionaba España entre los países más expuestos a una crisis social larga y difícil (Malgesini, 2022). Ya en 2019, un año antes de la pandemia, la tasa de pobreza relativa (el 60 % de la media de los ingresos) era igual al 20,8 % mientras que en la Unión Europea alcanzaba el 16,5.

La elección del Gobierno fue dictada también por la urgencia de reducir la pobreza severa como de distribuir la riqueza, buscando así garantizar a todos los españoles un cierto nivel de renta con independencia del lugar de residencia.

El IMV es el resultado de un largo proceso de debate y también de fuertes presiones por parte de la sociedad civil que cristalizaron en su aprobación en 2020. Entre los actores más activos para su impulso destacan la plataforma contra la pobreza EAPN, así como otras entidades del tercer sector y los sindicatos, que facilitaron el camino para su aprobación como medida estructural de lucha contra la pobreza (Raventós, 2015; Noguera, 2019).

3. CLAVES ANALÍTICAS PARA LA LECTURA DEL IMV

Además del recorrido político-institucional de lucha contra la pobreza en España, que hemos realizado en la primera parte, este marco teórico ofrece una revisión de los principales conceptos desarrollados en la literatura académica sobre políticas de renta mínima. Para ello, en esta sección, ofrecemos una definición de tres conceptos que articulan y están a la base de este tipo de políticas. Uno de estos conceptos es el de condicionalidad, entendido como el conjunto de requisitos que los beneficiarios deben cumplir para acceder y/o mantener una determinada prestación social. En el caso español, y en particular en el caso del IMV, esto incluye condiciones que van desde la residencia continuada y la composición del núcleo de convivencia, hasta incluso la inscripción como demandante de empleo. Este tipo de exigencias, lejos de ser neutras, pueden funcionar como criterios de selección que excluyen a gran parte de la población objetivo de las propias medidas: en la práctica, erosionan el principio de universalidad, delimitando quienes son considerados objeto de «*deserviness*», eso es merecimiento de tales prestaciones como parte de su condición de miembros de la sociedad de la cual forman parte (van Oorschot, 2006).

Vinculado a esta lógica de la condicionalidad, se encuentra también la necesidad de activación de los beneficiarios, presente en muchas políticas de rentas mínimas desde los años noventa, que introduce la obligación de incorporar a los beneficiarios a itinerarios de inserción laboral o formación para que puedan tener acceso a determinadas ayudas sociales y salgan de la dependencia del Estado. Desde una perspectiva crítica, esta orientación de las políticas sociales ha sido entendida como una forma de paternalismo institucional, porque el Estado ejercería un control moral del comportamiento de los individuos en situación de vulnerabilidad social, subordinado su derecho a un suelo mínimo de ingresos a criterios disciplinarios para evitar su dependencia prolongada en su papel de beneficiarios (Handler, 2004).

A estas dinámicas se une también el fenómeno de la estigmatización, que afecta a los beneficiarios de las prestaciones y que sirve como herramienta de condicionalidad y activación. Tal y como han mostrado autores clásicos en materia como Goffman (2006) o Fraser y Gordon (1994), los mecanismos de asistencia social pueden alimentar representaciones negativas del pobre como sujeto pasivo, dependiente o incluso con comportamientos fraudulentos: se generan, así, unos procesos de invisibilización o, peor aún, culpabilización que condicionan su acceso a los derechos de los cuales es titular así como la percepción social de su legitimidad como beneficiarios de prestaciones públicas (Cortina, 2017).

Con estos tres conceptos que explican las lógicas sobre las que se basan las políticas de rentas mínimas, queremos señalar herramientas analíticas que permitan aproximarse al caso español y, en concreto, a los discursos institucionales en torno al IMV, según lo que se expone en los siguientes párrafos.

4. EL DEBATE PARLAMENTARIO PARA LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

En esta sección, revisamos las posiciones políticas que emergen de las intervenciones de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados durante la sesión de convalidación del Real Decreto Ley 20/2020, del 29 de mayo de 2020, con la que viene oficialmente instituido el IMV a nivel nacional. Hacemos hincapié en los discursos que reflejan las diferentes formas de entender la pobreza, desde un prisma ideológico-político, y de justificar la aprobación del IMV, de acuerdo con las correspondientes perspectivas partidistas, en un momento de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19.

En política, la acción estratégica y programática de los partidos está determinada por el contexto cultural y social donde actúan los actores políticos, los cuales a su vez delimitan el horizonte de acción de las intervenciones públicas para responder a las peticiones de la ciudadanía (Campbell, 2002). Dar cuenta de

la concepción de la pobreza en los diferentes discursos expresados por los representantes políticos resulta entonces particularmente útil, en términos analíticos, para encontrar tres categorías de pobreza definidas por Busso *et al.* (2018), es decir el «bueno», el «feo» y el «malo». Estas referencias inciden sobre las políticas que se planifican para contrarrestar la pobreza. En el caso de las políticas que conciben los pobres como «buenos», las intervenciones son de carácter paternalista; las que se basan en el estereotipo del pobre como «feos» implementan procedimientos de deslocalización o de inmunización, ejemplos de este tipo de intervenciones son los desalojos de los pobres de los centros de las grandes ciudades en nombre del decoro, volviendo así invisible a los pobres ante los ojos del resto de la sociedad; en el caso de las políticas que ven a los pobres como «malos», las intervenciones son de naturaleza disciplinaria y punitiva, o incluso represiva, ya que la pobreza se entiende como una falta grave, o incluso una culpa personal y moral, de quienes la sufren.

Estudiar estas concepciones en los discursos públicos de los representantes políticos nos permite evidenciar el imaginario de pobreza que se encuentra en la base del proyecto del IMV a la hora de determinar la cobertura de las políticas propuestas y finalmente llevadas a cabo.

El análisis del debate parlamentario, en particular las intervenciones de los principales partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados, se ha realizado siguiendo una aproximación cualitativa, identificando las categorías discursivas vinculadas a las concepciones propuestas por Busso *et al.* (2018). De esta manera, se han aplicado los marcos políticos mencionados anteriormente, asociándolos a una mayor propensión a la condicionalidad (imaginario del «pobre malo» o «pobre feo») o, por el contrario, a una mayor adhesión a la incondicionalidad de la propuesta a la idea del «pobre bueno». No se ha desarrollado una codificación sistemática de toda la sesión ni de todos los posicionamientos de los partidos políticos representados, sino más bien hemos ofrecido claves de lectura interesantes sobre cómo es entendida actualmente la pobreza en España por los principales partidos. Este análisis además se inspira en trabajos previos que han analizado el discurso político en torno al IMV y la pobreza en España empleando la misma aproximación de estudio (Marí-Klose, 2022).

En primer lugar, del análisis de las intervenciones parlamentarias en las circunstancias indicadas, emerge cierta confusión a la hora de identificar el IMV con la Renta Básica Universal, propuesta presentada por Podemos en las elecciones europeas de 2014. Esta medida fue incluida bajo el empuje de fuertes reivindicaciones del movimiento de los Indignados que agitaron las protestas sociales del 15M en 2011. Sin embargo, la misma iniciativa fue sucesivamente rechazada del programa electoral de la formación política guiada por Pablo Iglesias, dado que el partido prefirió sustituirla por una reforma de las rentas mínimas de inserción ya presentes en España (Raventós, 2015). En la presentación de la medida el mismo Iglesias alude a una relación existente entre las dos medidas generando confusión en la opinión pública: «es un momento muy especial para mí, seis años atrás cuando nació mi formación política, el ingreso mínimo vital era una de nuestras propuestas más importantes y se nos dijo de todo» (Cortes Generales, 2020, p. 66).

La condicionalidad de la medida ha sido la principal cuestión sobre la que se han concentrado las críticas de los partidos de izquierda en el Parlamento, que apoyaban el Gobierno de coalición. Este ha sido el caso de formaciones como CUP, Bildu, Más Madrid y Esquerra Republicana de Cataluña que han subrayado los límites del diseño del IMV en cuanto prestación condicionada.

Entre estos partidos, la CUP ha señalado la posible estigmatización de los beneficiarios: según la formación catalana de extrema izquierda el IMV era una intervención que generaría exclusión entre los posibles destinatarios a causa de la burocracia asociada a la propia medida. En modo alternativo, consideraban la renta básica universal como una prestación «necesaria por muchísimos motivos, pero sobre todo por el carácter universalista» (ibidem, p. 72). No siendo universal, dejaba fuera de la cobertura a colectivos especialmente vulnerables como los inmigrantes irregulares que viven en España.

Esta cuestión viene también señalada por Bildu, que consideraba el art. 7 del Real Decreto Ley 20/2020 relativo a los requisitos de los beneficiarios como «una trampa de la pobreza» (ibidem, p. 73). Con esta expresión se hace referencia al temor de los beneficiarios de perder la ayuda asistencial que reciben si mejoran su situación económica a través de la búsqueda de trabajo, impidiéndoles salir de la pobreza. En la misma línea, se mantiene el discurso de otro partido progresista como Esquerra Republicana de Cataluña, que consideraba que «el requisito principal para pedir ayuda no debería ser tener o no tener un DNI (...) debería ser tener o no tener hambre y esto no sucede» (ibidem, p. 79).

La trampa de la pobreza aparece también evidenciada en el lado opuesto del espectro parlamentario, por el partido de ultraderecha VOX. Según esta formación el Gobierno había reducido «muchos ciudadanos al desempleo y a la dependencia de las colas del hambre, y ahora parece también a la dependencia de un

subsidio perpetuo» (ibidem, p. 81). Aunque se abstuvieron en la aprobación del IMV, los dirigentes de VOX consideraban que esta medida se debería haber destinado en modo urgente y exclusivo a los ciudadanos españoles, considerando «sin sentido que (el IMV) consienta de beneficiar (...) a las personas que tengan la residencia legal desde hace un año en España antes de la petición sabiendo cómo es fácil satisfacer ese requisito» (ibidem, p. 82).

Otra de las críticas que VOX dirigía al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se refería a la necesidad de activación de los beneficiarios. La idea de activación como disciplina de los posibles destinatarios del IMV se encuentra también en el discurso del principal partido de la oposición conservadora, el Partido Popular: «el mejor escudo social es la ocupación y una renta demuestra su eficacia cuando deja de ser necesaria», defienden así «la ocupación como política social, porque (preferimos) una sociedad solidaria de personas libres, no una sociedad egoísta de personas dependientes» (ibidem, p. 83).

La propuesta de la activación como condición para recibir protección social es contrastada por la intervención del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, que defendió la posición del PSOE, partido de Gobierno en aquel momento con esta intervención: «no podemos hacer depender toda la protección social a la ocupación. Las carreras profesionales son ahora muy volátiles. La realidad del trabajo precario golpea a muchos trabajadores» (ibidem, p. 68).

La aplicación de las tipologías desarrollada por Busso *et al.* (2018) al caso español, y en concreto al IMV, evidencia por tanto tres concepciones de la pobreza en el debate parlamentario en España y una distribución homogénea de estas categorías entre los bloques ideológicos. Pues los partidos políticos de derechas (VOX y PP) construyen una figura del pobre como «malo», asociándolo a la pereza, la dependencia, el oportunismo, y en consecuencia proponen una condicionalidad estricta, con mayor control y con una activación laboral obligatoria. Los partidos nacionalistas de izquierda (CUP, ERC, Bildu) y Podemos presentan una figura del pobre «bueno», que requiere protección y acceso incondicional a derechos sociales. Por su parte, el PSOE, como partido mayoritario en el Gobierno, oscila entre estas dos visiones: reconoce el problema de la pobreza estructural, pero defiende la introducción de importantes elementos de condicionalidad, control administrativo y activación laboral.

Los hallazgos del análisis muestran cómo el diseño del IMV ha sido, finalmente, el resultado del clima de emergencia social provocado por la pandemia, que ha llevado al acuerdo entre las diferentes formaciones políticas en el Parlamento a pesar de las diferentes concepciones de la pobreza. La aprobación del IMV se configura como un compromiso político entre marcos discursivos incompatibles: uno punitivo y disciplinario (centrado en la activación laboral y la responsabilidad individual) y otro asistencialista que combina requisitos burocráticos rigurosos con el reconocimiento del derecho a la protección social de todos los ciudadanos. Esta ambigüedad limita su capacidad de transformación del sistema de protección social y reproduce algunas de las lógicas de exclusión que pretendía superar, ya que cinco años después de su aprobación han surgido críticas sobre algunos aspectos de su implementación que podrían mejorarse en el futuro, como se evidencia a continuación.

5. REVISIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El IMV ha sido desde el año de su lanzamiento una política que ha generado reacciones diversas no sólo en el ámbito político, sino también en la sociedad civil. Aunque haya contado con el apoyo de entidades sociales, profesionales de servicios sociales y plataformas ciudadanas, estos también han expresado su escepticismo ante el diseño condicionado de la medida (Borda *et al.*, 2022). Los elementos que han alimentado más dudas y críticas han sido las limitaciones operativas y los problemas técnicos propios de los programas de rentas mínimas, tales como la reproducción de la trampa de la pobreza, los altos costes administrativos para ejecutar y gestionar esta medida, la posible estigmatización de los beneficiarios, el bajo nivel de cobertura alcanzado y, unido a lo anterior, la difusión del fenómeno de *non take up* (Arcarons *et al.*, 2023).

Con el propósito de poder contribuir a mejorar esta intervención, ofrecemos una valoración crítica de algunos aspectos del IMV referidos a las cuestiones señaladas y, más en general, a las rentas mínimas condicionadas. Para realizar este análisis nos basamos en la revisión del Real Decreto Ley 20/2020, que instituyó el IMV y en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que regula su diseño y puesta en marcha como derecho subjetivo dentro del Sistema de la Seguridad Social. También recogemos e incorporamos al análisis las tres evaluaciones independientes que la AIReF ha realizado hasta ahora, así como los datos ofrecidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones desde febrero del 2024 hasta diciembre de 2024 sobre su implementación a nivel nacional.

5.1. La trampa de la pobreza

El primer aspecto sobre el cual focalizamos nuestro análisis es la trampa de la pobreza en relación con la implementación del IMV. Con esta expresión la literatura especializada (Sachs, 2005) hace referencia al miedo de la pérdida total o parcial de la prestación condicionada por parte de los legítimos beneficiarios, que los conduce a considerar poco conveniente la búsqueda de un empleo retribuido para no perder la ayuda pública prevista por la política (Arcarons *et al.*, 2023).

La posibilidad de que los beneficiarios de la medida de protección social puedan optar a esta opción está prevista en el diseño del IMV: en la Ley 19/21 se señala que tomando como ejemplo «(...) las mejores prácticas internacionales, (la medida) introduce un sistema de incentivos que busca evitar la generación de aquello que los expertos de política social han llamado trampa de la pobreza».

A diferencia de muchas rentas mínimas regionales, el IMV exige de forma explícita la activación laboral de sus beneficiarios. Para ello, prevé un sistema de incentivos dirigido a quienes mejoran sus ingresos mediante el empleo. Desde 2022, con el Real Decreto 789/2022 este mecanismo permite compatibilizar el IMV con rentas del trabajo tanto por cuenta ajena como propia sin perder la prestación. (Fernández Ramírez, 2024). El incentivo se calcula de oficio cuando cambia la situación laboral del beneficiario y se aplica de tal forma que permite mantener una parte del IMV en proporción al nuevo ingreso recibido a través de las rentas del trabajo. Esta reglamentación busca evitar que se desincentive la búsqueda de empleo y facilitar procesos progresivos de inclusión laboral (AIReF, 2023).

Desde el punto de vista operativo, este sistema de incentivos comprende también la colaboración de las Comunidades Autónomas, y de otras administraciones locales, a través de la adopción de programas de inclusión personalizados que se adecuen a las exigencias de los beneficiarios. De acuerdo con la última revisión de la AIReF (2024) sobre el IMV los efectos de este incentivo al empleo se han visto en el hecho de que el 30% de los hogares beneficiarios han aumentado las rentas de trabajo en 2021 y 2023. Además, quien pide el IMV puede conciliar esta prestación con otras prestaciones sociales a las que tiene derecho, como por ejemplo las rentas mínimas regionales, sin perder de vista la prioridad de una ocupación laboral estable. Como señala Fernández Ramírez (2024, p. 121), «uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta esta renta garantizada, guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo y viceversa y, en esta medida, (sobre todo) con la necesaria apuesta por un empleo de calidad».

Para mejorar el camino o el proceso de inclusión y evitar la trampa de la pobreza a través del Secretariado General de los Objetivos y Políticas de Inclusión y Seguridad Social, el Ministerio ha puesto en marcha 34 proyectos piloto en colaboración con los gobiernos regionales y entes locales, así como con el tercer sector y las instituciones académicas para evaluar el impacto social que la medida está teniendo. Estos proyectos tienen el objetivo de programar itinerarios individuales para la inclusión social con el fin de adaptarse a las necesidades y a las circunstancias personales, familiares, sociales y profesionales de las personas beneficiarias, garantizando una mejor inclusión y calidad de vida. Se trata de proyectos de seguimiento y análisis que se basan en una metodología experimental controlada randomizada (Randomized Controlled Trial¹) para obtener evidencias científicas sobre buenas praxis que puedan ser adaptadas a otros casos y contribuir a mejorar la política de inclusión, pues buscan calibrar el IMV para favorecer que los beneficiarios salgan de la pobreza a través de buenas prácticas, que incluyen el seguimiento de la prestación y de los diferentes itinerarios de inclusión que la acompañan. Estos proyectos se enmarcan en el «Sello de Inclusión Social» regulado por el Real Decreto 636/2022 que tiene como fin favorecer que las empresas contraten a los beneficiarios del IMV (Fernández Ramírez, 2024). Además, siempre con el fin de agilizar y favorecer la inclusión de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad social, la disposición 12.^a de la Ley 19/2021 que instituye el IMV permite que las personas que hayan agotado su prestación por desempleo realicen una transición directa al IMV a través de declaraciones responsables vía el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

5.2. Financiación y Gastos de gestión

Los costes administrativos son una de las principales cuestiones que han incidido negativamente sobre la eficacia de las políticas de rentas mínimas implementadas en España en los últimos veinte años (Arriba y

¹ Es un tipo de estudio experimental, en el cual los participantes vienen emparejados de forma casual a dos grupos, el grupo experimental, que recibe el tratamiento, y el grupo de control que no lo recibe. De la comparación entre los dos grupos es posible inferir la importancia del tratamiento recibido para alcanzar los objetivos establecidos (Alegre, 2015).

Aguilar-Hendrickson, 2021). El IMV no está exento de esta cuestión. La condicionalidad de este tipo de prestación requiere el control de los requisitos de los potenciales beneficiarios, con la consiguiente producción y revisión de una notable cantidad y variedad de procedimientos burocráticos que cada participante debe realizar para conseguir la ayuda.

Esta verificación viene efectuada en el momento de la petición de la prestación y durante todo el proceso de beneficio de esta. Por esta razón, las rentas mínimas presentan costes excesivos, ligados a la administración y a la verificación de todas las credenciales indicadas, respecto al número limitado de beneficiarios efectivos (Arcarons *et al.*, 2023). Además, el IMV ha sido acusado de ser una forma de control de la pobreza a través de la burocracia que a menudo atrapa a las personas, que sufren condiciones de privación material severa, en un limbo administrativo (Borda *et al.*, 2022). En el caso del IMV, el iter formal relativo a la comprobación de las rentas de cada participante se procesa después de la petición por parte de cada potencial beneficiario y lo efectúa el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en el plazo de seis meses desde su petición.

Desde su inicio el IMV ha sido planteado como una intervención con una amplia dotación financiera pública: en 2020, año de su creación, se dedicaron 480 millones de euros suplementarios a los presupuestos de la Seguridad Social para financiar su ejecución en un contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19. Pero, en los cinco años posteriores a su entrada en vigor, cuando la prestación era una realidad, no se han gastado todos los fondos previstos en los presupuestos: en 2022 fue empleado solamente el 84 % de los fondos, es decir el 47 % de lo que habría sido gastado si el IMV llegase a todas las familias que hubieran podido tener derecho.

Eso significa que el gasto destinado a la ejecución del IMV cuando la prestación estaba ya prevista en los presupuestos públicos fue inferior a los 3000 millones de euros anuales previstos (Belmonte *et al.*, 2024). Una cifra similar se ha podido observar en 2023, pues según la última evaluación de la AIReF (2024), el gasto ha sido de 2500 millones de euros anuales.

Los problemas de gestión también se observan tras la revisión de las declaraciones de las rentas de los beneficiarios. En 2021, de acuerdo con Ayala *et al.* (2022) un porcentaje significativo (43 %) de la población objetivo de la prestación no la recibía, pero sí que la recibían personas que no formaban parte de ese grupo (30 %). En sus inicios, tal y como señalan estos autores (Ayala *et al.*, 2022), las principales causas de denegación eran el incumplimiento de los umbrales económicos de ingreso y patrimonio. En 2022, el 67 % de quienes recibían el IMV vio disminuir el importe de su prestación y al 16 % se le retiró completamente la ayuda (AIReF, 2023). Circunstancia que se une además al hecho de que el 42 % de las personas peticionarias ganaron el contencioso contra la Seguridad Social después de dirigirse a los tribunales de justicia porque no habían recibido la prestación de la que eran titulares a pleno derecho (Belmonte *et al.*, 2024). En 2023, la cifra de beneficiarios que han visto el importe de su prestación revisada tras la prestación de la declaración de la renta ha sido del 65 %, una proporción muy notable y similar a la de años anteriores (AIReF, 2024).

Para mejorar estos problemas técnicos, la Autoridad Independiente Fiscal (AIReF, 2024) ha propuesto un modelo de gestión automatizado para armonizar la información de las diferentes administraciones, permitiendo a los beneficiarios obtener la prestación de oficio. Esta solución permitiría acelerar y simplificar los actuales procedimientos de gestión del IMV adaptándolos a las situaciones de pobreza sobrevenidas de los beneficiarios con todos sus datos actualizados. Si bien, esta propuesta para mejorar la gestión de la prestación todavía es un reto pendiente.

5.3. Estigmatización de los beneficiarios

Otro problema intrínseco del IMV se refiere a la posible estigmatización de los beneficiarios. Los controles administrativos para recibir la prestación prevén a menudo preguntas personales (pertenencia a un determinado núcleo de convivencia) e identificación de los participantes asimilándolos a la categoría de «pobre» (Arcarons *et al.*, 2023). Se está hablando pues, siguiendo a un clásico de la sociología como George Simmel (2001, pp. 92-93), de una categoría social que «no nace de una medida de falta o de privación, sino del hecho de que él recibe una asistencia o debería recibirla en base a normas sociales».

Siguiendo esta lógica, algunas formaciones políticas han desarrollado un específico proceso de estigmatización en perjuicio de los beneficiarios del IMV. Partidos como VOX han criticado la medida en el debate público tildándola despectivamente como una «paguita» para extranjeros (Babiker y Briales, 2022), aprovechando de una creciente aporofobia en la sociedad española, entendida como «odio al pobre, rechazo de quien no puede devolver nada a cambio, o al menos no parece capaz de hacerlo» (Cortina, 2017, p. 6).

La evidencia empírica desmonta este prejuicio: datos recientes de diciembre de 2025 ofrecidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025) indican que el perfil más frecuente del titular del IMV es una mujer de nacionalidad española con 45 años de edad. De hecho, según el informe 2024 de la EAPN (Alguacil *et al.*, 2024) el 27 % de las mujeres está en riesgo de pobreza y exclusión social en España. Esta condición de grave vulnerabilidad golpea más a las mujeres solas y con hijos, es decir a más de la mitad de las familias monoparentales (52,7 %). En consecuencia, se entiende que la pobreza perjudica específicamente a la infancia: según un informe de UNICEF publicado en 2024, España tiene la tasa de pobreza infantil más alta de la Unión Europea. Dos de cada 20 millones de niños en riesgo de pobreza en Europa, viven en España. Uno de los objetivos del IMV es luchar contra la pobreza infantil que en España golpea al 28 % de la población con menos de 18 años de edad (UNICEF, 2024).

Para evitar la estigmatización de los beneficiarios y favorecer la transparencia y dar a conocer esta prestación, desde febrero de 2024 el Ministerio hace públicos los datos sobre la cobertura del IMV, especificando categorías sociales, como el tipo de núcleo familiar de pertenencia, sexo y edad de los beneficiarios.

5.4. Cobertura y alcance

Otro problema de los programas de rentas mínimas es a menudo la insuficiente cobertura que consiguen alcanzar, porque interesan a una parte limitada de la población con vulnerabilidad social. Esto se debe a la escasa financiación disponible para conceder la prestación a todos los beneficiarios que tendrían derecho (Arcarons *et al.*, 2023). En el caso del IMV el problema no es solo de financiación, sino de barreras burocráticas que impiden el acceso sobre todo a las personas migrantes.

Para mejorar la cobertura estudios recientes subrayan la importancia de incluir la interseccionalidad en el diseño de prestaciones de ese tipo, las cuales no suelen tener en consideración el impacto de factores como la edad, la raza, el género, así como tampoco la influencia de la experiencia de la pobreza en la capacidad de acceder a estas prestaciones (Cittadini, 2024).

Según los más recientes datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025), desde cuando se puso en marcha en plena pandemia (junio de 2020), el IMV ha alcanzado 943620 familias y ha protegido 2805670 personas que formaban parte. Si bien, hay que reconocer de todas formas que, aunque esta política alcanzase a todas las familias que cumplen los requisitos, no se conseguiría cubrir a todos los grupos que actualmente sufren la pobreza en España. Esto se debe a los estrictos requisitos establecidos en el art. 10 de la Ley 19/2021, como la edad mínima, la pertenencia a un determinado núcleo de convivencia, los requisitos de patrimonio y la residencia legal en el país, que debe ser efectiva en España al menos un año antes de tramitar la petición.

Estos requisitos impiden que la prestación alcance otras categorías especialmente vulnerables como, por ejemplo, los inmigrantes sin permiso de residencia, los jóvenes veinteañeros que no estudian ni trabajan y muchas personas con patologías crónicas o sin techo. En el caso de las personas sin hogar además uno de los principales impedimentos es la imposibilidad de acreditar un domicilio estable, eso es, un requisito obligatorio según el art. 10 de la Ley 19/2021 que deja fuera del IMV a todos aquellos que se encuentran en situación de exclusión residencial (Fernández Ramírez, 2024).

De forma específica, la exclusión de los jóvenes del acceso al IMV se debe a que estos son percibidos como dependientes de sus familias. Esta situación se refleja en los requisitos de acceso que dependen de la pertenencia a un determinado núcleo de convivencia y al número de miembros a causa de la importancia de la familia en los países del Sur de Europa (Aguilar-Hendrickson y Arriba, 2020).

Este diseño centrado en la composición del núcleo familiar presenta también importantes implicaciones desde el punto de vista del género porque estos sistemas no tienen en consideración la necesidad de la corresponsabilidad en la asistencia de la propia familia, así como el hecho de que muchas mujeres, aunque necesiten estas prestaciones, vienen excluidas de estos sistemas de rentas mínimas a causa de los elevados ingresos de sus parejas (Cittadini, 2024).

Podemos afirmar, por tanto, que el IMV consigue cubrir a las familias más vulnerables, pero con éxitos alternos y parciales. Pues, de acuerdo con los datos de la última revisión de la AIREF (2024), se observa un cierto grado de estancamiento de los resultados del IMV y una cobertura limitada de la medida de apoyo a la infancia. El Complemento de Ayuda a la Infancia es una prestación que forma parte del IMV y que tiene el objetivo de combatir la pobreza entre menores de edad. La prestación viene concedida de oficio a las familias con hijos a cargo en situación de vulnerabilidad y que ya son beneficiarios del IMV. Esta prestación presenta requisitos diferentes del IMV, sobre todo en términos de rentas y puede ser concedida a familias desfavorecidas que no reciben el IMV, pero tienen hijos menores a cargo.

La cobertura de la medida de apoyo a la infancia es inferior a la del IMV. Según las diferentes evaluaciones de la AIReF (2023; 2024), esta ayuda presenta una cobertura limitada, ya que, aunque el IMV implementado plenamente podría beneficiar a 1,8 millones de familias en todo el país, a finales de 2023 había alcanzado «solo» a 913361 de ellas.

La protección de las familias monoparentales es la que presenta mejores resultados comparativos. Según la AIReF (2023; 2024) las familias monoparentales son el tipo de familias con la mayor tasa de cobertura en las distintas evaluaciones. Estas tasas de cobertura se explican en parte por la entrada más precoz en la prestación y por una mayor automatización de las informaciones de las familias en situación de vulnerabilidad con hijos a cargo. Según la AIReF, serán aquellas más beneficiadas del IMV y de la medida de complemento de ayuda a la infancia una vez que sean implementadas integralmente.

Uno de los aspectos de la cobertura que ha atraído más la atención de analistas y expertos del sector, ha sido la articulación del IMV con las rentas mínimas regionales, ya que algunas regiones (Aragón, Baleares, Castilla León, Castilla La Mancha, Galicia, Madrid, La Rioja) han desmantelado sus prestaciones regionales preexistentes al IMV y no han utilizado la reducción de estas políticas para aumentar otros gastos sociales (Burriel, 2022; Fernández Ramírez, 2024). Cabe señalar, sin embargo, que otras han optado por mantenerlos como complemento al IMV o convertirlos en ayudas específicas para colectivos excluidos del mismo. Sin embargo, la heterogeneidad de los modelos autonómicos y la falta de información consolidada dificultan una evaluación precisa del alcance y naturaleza de esos complementos que es necesario continuar investigando.

Para mejorar la articulación entre el IMV y las rentas autonómicas sería conveniente también fomentar la transparencia y el intercambio de datos entre las distintas regiones y el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Pues la falta de datos completos e informaciones fiables y actualizadas en materia con respecto a las transferencias de beneficiarios de las rentas mínimas regionales al IMV dificulta la evaluación de la prestación a nivel nacional (AIReF, 2024).

5.5. *Non take up*

Nuevamente asociado a la aplicación de las rentas mínimas es el fenómeno del *non take up*. Con esta expresión se hace referencia al número de personas que no solicitan una prestación social, aunque tengan todos los requisitos para ser beneficiarios a pleno derecho (Arcarons *et al.*, 2023). La AIREF (2024) evidencia que tras cinco años de su implementación la prestación mantiene la tasa del *non take up* en un 56%. Cifra similar a la de las anteriores opiniones que se publicaron (AIReF, 2022; 2023). Esta tasa de *non take up* es más elevada que la del IMV en la medida de apoyo a la infancia (73 %).

Los mayores niveles de *non take up* se registran en los territorios más poblados y con más alta concentración de migrantes: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid. En términos agregados, en estas regiones reside el 64 % de la población vulnerable que no ha pedido el IMV, a pesar de cumplir con las condiciones socio-económicas requeridas para tener derecho a ello. Una parte de esta proporción podría explicarse por el hecho de que el traslado de información administrativa de los anteriores beneficiarios de las rentas mínimas regionales al IMV no se ha realizado todavía.

Entre las causas a considerar para explicar este fenómeno, los impedimentos burocráticos, como por ejemplo la complejidad de los procedimientos formales, la poca accesibilidad técnica de los formularios, los largos tiempos de resolución y la escasa claridad sobre cómo interpretar el silencio administrativo. Todos elementos sobre los cuales el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones está tomando acciones para corregir el fenómeno del *non take up*, como es el caso del registro de mediadores sociales del IMV y la mayor actividad de entidades del tercer sector que ayuda a las familias solicitantes en situaciones complejas.

Asimismo, se han puesto en marcha estrategias de comunicación en las políticas públicas para impulsar esta prestación (Laín y Julià, 2024). Grupos focales realizados por el Ministerio junto con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales han revelado que una de las principales razones del *non take up* es la falta de información accesible y fiables para los hogares y para quienes apoyan en los distintos estadios del proceso de solicitud del IMV (AIReF, 2024). En 2024 se ha realizado una amplia campaña de comunicación institucional para dar a conocer el IMV y facilitar la petición: en muchas ciudades españolas se han puesto en circulación buses informativos que ofrecen asistencia a potenciales solicitantes de la prestación y se ha activado el número de teléfono 020 para resolver dudas o peticiones pertinentes.

CONCLUSIONES

Después de años en los que la lucha contra la pobreza ha estado ausente de la agenda de Gobierno a nivel nacional, el IMV ha marcado un punto de inflexión en el sistema de protección social español. Aprobado en un contexto de emergencia, ha supuesto la institucionalización de un derecho subjetivo a una renta mínima garantizada a nivel estatal. Sin embargo, como hemos visto en el análisis de su implementación, después de cinco años de su entrada en vigor, hay todavía diferentes elementos que se pueden mejorar. Estos aspectos son algunos problemas que la literatura especializada y las evaluaciones independientes de la AIReF, recogidas en el artículo, indican como los más críticos a la hora de implementar de manera eficaz los programas de rentas mínimas.

En la presente contribución, hemos señalado aspectos a mejorar de esta importante medida para favorecer la inclusión social. Uno de estos aspectos es la activación laboral de los beneficiarios de la prestación, cuya implementación ha sido desigual, a pesar de que el mismo IMV incorpore un sistema de incentivos para aquellos beneficiarios que mejoran sus ingresos a través del empleo. La obligación de participar en itinerarios de inserción no es igual para todos los beneficiarios. El Gobierno español, con el apoyo de las autoridades regionales y de diversos análisis en el campo, está buscando recalibrar los incentivos dentro de nuevos caminos de inclusión, con el fin de adaptarlos con mayor precisión a las necesidades de los beneficiarios. Este es el caso de itinerarios formativos específicos (por ejemplo, en competencias digitales) o de pasarelas para el empleo para favorecer la autonomía.

Entre los aspectos que se pueden mejorar, existe también la cobertura de la prestación: aunque se preveía que el IMV pudiera alcanzar a todas las 1,8 millones de familias potenciales, *de facto* no incluye a todas las categorías sociales que actualmente están en riesgo de exclusión en España. Esto se debe a los estrictos requisitos establecidos en el diseño de la prestación, los cuales determinan también una elevada tasa de *non take up*.

Una de las líneas de acción para ampliar la cobertura sería estudiar en profundidad el perfil socioeconómico de los *non take up* del IMV, al mismo tiempo que perfeccionar la comunicación institucional para alcanzar un mayor número de familias vulnerables, con precariedad de trabajo e hijos a cargo, y la población migrante, desde el momento en que la proporción de *non take up* es todavía más elevada en estos grupos.

Para mejorar la cobertura del IMV se deberían también modificar los procedimientos burocráticos pertinentes, ya que la tramitación de la prestación exige la aportación de documentación en muchas ocasiones difícil de obtener, tales como pruebas de residencia legal continuada durante al menos un año, que estigmatizan a los potenciales beneficiarios (como sucede sobre todo en el caso de los inmigrantes extracomunitarios) o la acreditación de un núcleo de convivencia estable, la aportación de la declaración del patrimonio familiar y el empadronamiento histórico. Es difícil que personas en situación de vulnerabilidad social puedan cumplir con estos requerimientos, especialmente en el caso de las personas sin hogar, de los jóvenes sin vínculos familiares formales o de los migrantes que todavía están en su proceso de regularización administrativa. Una reforma orientada a simplificar estos requisitos podría, en este sentido, aumentar considerablemente el alcance real del IMV.

Sería oportuno garantizar también una mayor transparencia en la intervención en lo que respecta el apoyo a los fondos destinados al IMV, aumentando los recursos administrativos en términos de personal funcionario y puntos de información a disposición.

Con respecto a la prestación en sí, otro aspecto que requiere atención es el complemento de ayuda a la infancia, ya que su diseño actual genera cierta confusión en términos de cálculos y erogación. Este complemento puede percibirse junto con el IMV, pero también de forma independiente y su concesión está sujeta a límites de renta diferentes, lo que genera confusión para los potenciales beneficiarios.

Asimismo, para avanzar hacia una protección social básica que tenga en cuenta las desigualdades territoriales presentes en España, es crucial fomentar una mayor coordinación entre las diferentes regiones, en un país, que tras la pandemia sigue registrando niveles de pobreza superiores a la media registrada en la Unión Europea. Sobre todo, debido a que la articulación territorial del IMV sigue siendo un desafío pendiente del sistema. En algunas comunidades autónomas, la implementación del IMV ha venido acompañada del desmantelamiento de las rentas mínimas regionales, sin que ello se haya traducido en una mejora de las políticas sociales en esas comunidades.

Es recomendable que las investigaciones futuras se centren también en cómo el IMV se ha integrado o articulado con las prestaciones regionales, existentes antes de su implementación a nivel nacional, porque uno de los desafíos es la falta de transparencia y de intercambio sistemático de datos entre las distintas administraciones.

Hasta la fecha no existen datos actualizados y precisos sobre las transferencias de beneficiarios rentas mínimas regionales al IMV, impidiendo así evaluar adecuadamente los efectos del IMV a nivel nacional.

Sería además interesante que otros trabajos de investigación continúen el camino iniciado en este artículo y sigan haciendo hincapié en cómo los marcos políticos y, en concreto, las categorías diseñadas por Busso *et al.* (2018) acerca de las diferentes visiones en torno a la figura del pobre como «bueno», «feo» y «malo», condicionan el diseño de políticas de contraste a la pobreza y, por tanto, reproduzcan posibles limitaciones operativas. Estudiar los discursos políticos en torno a la pobreza es relevante para conocer áreas de cercanía entre los distintos grupos parlamentarios que puedan servir para generar y consensuar políticas para la inclusión social de mayor calibre en España, evitando tanto la estigmatización como el paternalismo hacia los potenciales beneficiarios.

Finalmente, en este contexto, fortalecer el IMV como instrumento estructural de lucha contra la pobreza en España requiere avanzar en tres líneas prioritarias: la simplificación normativa, la coordinación entre las distintas administraciones competentes y una estrategia de comunicación clara y accesible. Solamente de esta forma el IMV podrá consolidarse como un derecho real, adaptado a la diversidad social y territorial del país. A nivel nacional, en este sentido, es necesario realizar un seguimiento de esta política, para perfeccionar la eficacia y utilidad efectiva para la ciudadanía desventajada.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar-Hendrickson, M. y Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back the debate on minimum income in Spain and Great Recession. *Social Policy and Administration*, 54(4), 556-573. <https://doi.org/10.1111/spol.12605>
- AIReF (2022). 1.ª *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Opinión 1/22*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>
- AIReF (2023). 2.ª *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Resumen Ejecutivo. Opinión 2/23*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/12/Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF-resumen-ejecutivo.pdf
- AIReF (2024). 3.ª *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Opinión 2/24*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/IMV/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf
- Alegre, M. A. (2015). *Guía práctica 11. Cómo evaluar el impacto de las políticas educativas* [Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas]. Ivàlua. https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/30_11_2015_12_05_44_Guia11ESPpolitica_educativa2015.pdf
- Alguacil Denche, A., Llano Ortiz, J. C. y Sanz Angulo, A. (2024). *El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los Indicadores de la Agenda UE 2030 (2015-2023)* [14.º informe]. European Anti Poverty Network (EAPN). <https://www.eapn.es/publicaciones/566/xiv-informe-sobre-el-estado-de-la-pobreza-seguimiento-de-los-indicadores-de-la-agenda-ue-2030-informe-estatal>
- Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L. (2023). *A European universal basic income*. Coppieters Foundation. <https://ideasforeurope.eu/activity/publication/a-european-universal-basic-income/>
- Arriba González de Durana, A. y Aguilar-Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-12. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Ayala, L. y Bárcena-Martín, E. (2018). A social welfare approach for measuring welfare protection. *The Journal of Economic Inequality*, (16), 41-59. <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9361-y>
- Ayala Cañón, L., Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, (172), 155-169. <https://www.funcas.es/articulos/el-ingreso-minimo-vital-adecuacion-y-cobertura/>
- Babiker, S. y Briales, A. (2022). Entre el Ingreso Mínimo y la Renta Básica: disputas sobre el gobierno de la pobreza en España durante la Gran Interrupción. *Política y Sociedad*, 59(2), 1-14. <https://doi.org/10.5209/poso.78021>
- Belmonte, E., Cabo, D., Álvarez del Vayo, M., Maqueda, A. y Torrecillas, C. (2024). *Miles de millones sin gastar en ayudas que no lleguen*. CIVIO. <https://civio.es/2024/02/15/ejecucion-presupuestaria-ayudas/>
- Borda de La Parra, R., Ávila, D. y Ayala Rubio, A. (2022). Acompañando desde las trincheras: vivencias tras un año de ingreso mínimo vital. *Política y Sociedad*, 59(2), 1-12. <https://doi.org/10.5209/poso.78888>

- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2022). El desencuentro entre las rentas mínimas de las comunidades autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, (468), 47-95. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4061>
- Busso, S., Meo, A. y Morlicchio, E. (2018). Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazioni dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito. *Sinapsi*, 8(3), 69-83. <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/426>
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, (28), 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Cittadini, M. (2024). Integrating intersectionality into minimum income policy design: a systematic literature review. En B. Sojka, S. Köppe, A. Parma y R. Cefalo (eds.), *Social Policy Review 36. Analysis and Debate in Social Policy 2024* (pp. 89-108). Bristol University Press.
- Cortes Generales (2020). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 27. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Paidós.
- Fernández Ramírez, M. (2024). Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo Laborum*, (13), 99-124. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1073>
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Fraser, N. y Gordon, L. (1994). A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U. S. Welfare State. *Signs*, 19(2), 309-336. <https://www.jstor.org/stable/3174801>
- Gerbaudo, P. (2022). *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*. Nottetempo.
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The paradox of Inclusion*. Cambridge University Press.
- Hernández, A., Picos, F. y Riscado, S. (2022). Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452-466. <https://doi.org/10.1177/09589287221088174>
- Laín, B. y Julià, A. (2024). Why do poor people non take up benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME experiment. *Journal of Social Policy*, 53(1), 167-188. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000575>
- Malgesini Rey, G. (2022). *Poverty Watch Spain 2022*. European Anti Poverty Network (EAPN). <https://www.eapn.es/publicaciones/521/poverty-watch-espana-2022>
- Mari-Klose, P. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: un debate legislativo desde el prisma de la "observación-participante". En A. D. Oliver Lalana (coord.), *Debatendo leyes: estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación* (pp. 337-371). Dykinson.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025, 7 de enero). *El Ingreso Mínimo Vital llega a 2.050.000 personas en diciembre que conviven en 674.000 hogares*. La Revista de la Seguridad Social. <https://revista.seg-social.es/-/imv-llega-dos-millones-personas-en-diciembre-24-674.000-hogares>
- Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: Revista de Sociología*, (63), 67-82. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v63n0.1207>
- Natili, M. (2017). Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 116-129. <https://doi.org/10.1177/0958928717707272>
- Navarro, V. (2009). *El subdesarrollo social de España*. Diario Público. <https://www.publico.es/opinion/tribunas/subdesarrollo-social-espana.html>
- Noguera, J. A. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos. *Panorama Social*, (29), 71-90. <https://www.funcas.es/articulos/el-debate-politico-sobre-la-garantia-de-rentas-en-espana-las-propuestas-de-los-partidos-y-sindicatos-pobreza-y-rentas-minimas/>
- Peris-Cancio, L. F. (2021). Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-10. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.45>
- Raventós, D. (2015). Algo de filosofía política y de economía sobre la RB y otras propuestas menores. *Viento Sur*, (140), 58-66.
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Debate.
- Simmel, G. (2001). *Il povero*. Armando Editore.
- UNICEF (2024). *The State of Children in the European Union*. United Nations Children's Fund. <https://www.unicef.org/eu/media/2521/file/The%20State%20of%20Children%20in%20the%20European%20Union%20.pdf>
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42. <https://doi.org/10.1177/0958928706059829>