
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Perez Lanzas, Raul; Noguera, Jose A, dir. El Ingreso Mínimo Vital : ¿red de seguridad o un simple espejismo?. 2025. (Grau en Sociologia)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/321288>

under the terms of the  license

Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Treball de Fi de Grau

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: ¿RED DE SEGURIDAD O UN SIMPLE ESPEJISMO?

Autor: Pérez Lanzas, Raúl

Tutor: Noguera Ferrer, José Antonio

UAB
**Universitat Autònoma
de Barcelona**

26/05/2025

Grau en Sociologia

ÍNDICE

I. Introducción

II. Marco teórico

II. I. Introducción a las Rentas Mínimas

II. II. Introducción al Ingreso Mínimo Vital

II. III. Modelos europeos

II. IV. Sistemas autonómicos de rentas mínimas y coordinación institucional

III. Comparativa con modelos europeos

III. I. Objetivos

III. II. Coordinación y prestación de servicios

III. III. Criterios de elegibilidad

III. IV. Canales de aplicación

III. V. Tramitación de solicitudes

III. VI. Importes mensuales

III. VII. Cobertura

IV. Articulación entre el IMV y las RMA

IV. I. Denominación y objetivo

IV. II. Principales requisitos

IV. III. Cuantías mínimas y máximas e índice de referencia

IV. IV. Duración

IV. V. Cobertura efectiva

IV. VI. Reducción de la pobreza

V. Resultados

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

VIII. Anexos

VIII. I. Diagrama radial I

VIII. II. Diagrama radial II

I. INTRODUCCIÓN

En 2020, España dio un paso significativo en la protección social al introducir el Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV), una prestación económica destinada a garantizar un nivel básico de vida digna a las personas y hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Diseñado como una política pública estatal orientada a reducir la pobreza severa y la exclusión social, el IMV surgió en un contexto marcado por el aumento de la desigualdad y la precariedad derivada de la crisis económica y sanitaria. Su implementación, sin embargo, no ha estado exenta de dificultades. Lejos de constituirse inmediatamente como una red de seguridad eficaz y equitativa en todo el territorio, el programa ha enfrentado múltiples desafíos relacionados con su accesibilidad, cobertura real y coordinación institucional.

En este contexto, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta:

¿El Ingreso Mínimo Vital actúa como una herramienta eficaz en la reducción de la pobreza y la exclusión social en España, o enfrenta una serie de limitaciones que comprometen su efectividad como red de seguridad?

Así pues, el presente trabajo tiene como objetivo general analizar la efectividad del IMV como herramienta para la reducción de la pobreza y la exclusión social en España, evaluando su diseño normativo, su implementación operativa y su articulación tanto con las rentas mínimas autonómicas como con modelos comparables en el contexto europeo.

Para alcanzar este propósito, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Contextualizar el IMV dentro del marco internacional de rentas mínimas (en adelante, RM), comparándolo con modelos europeos reconocidos.
2. Analizar la articulación y la coordinación entre el IMV y las Rentas Mínimas Autonómicas (en adelante, RMA) en distintas comunidades autónomas, evaluando cómo su interacción afecta a la cobertura en diferentes contextos regionales, y puede provocar diversos panoramas.
3. Evaluar la incidencia del IMV y de las RMA en la reducción de la pobreza y la exclusión social, considerando indicadores tales como las tasas de cobertura, así como la evolución del índice AROPE.

II. MARCO TEÓRICO

II. I. Introducción a las Rentas Mínimas

En términos generales, las RM pueden concebirse como mecanismos de protección social que buscan garantizar un umbral mínimo de ingresos a los hogares en situación de pobreza. Sin embargo, su diseño, efectividad y consecuencias económicas han sido objeto de numerosas discusiones teóricas y comparativas.

Las políticas de ingresos mínimos o de garantía de ingresos son programas de apoyo de último recurso 'sujeto a evaluación de medios' ofrecidos por todos los Estados miembros de la UE a personas con ingresos y recursos insuficientes como parte de los sistemas de bienestar más amplios. Estas políticas tienen como objetivo prevenir la pobreza y la exclusión social, al tiempo que promueven la integración en el mercado laboral para aquellos que pueden trabajar (Comisión Europea, 2022).

La literatura sobre bienestar social distingue dos grandes tradiciones en las políticas de garantía de ingresos. La primera se basa en los modelos universalistas, que buscan garantizar un ingreso básico sin condicionalidad, asegurando que todos los ciudadanos reciban un nivel mínimo de ingresos sin importar su situación laboral o patrimonial (Van Parijs y Vanderborght, 2017). La segunda se centra en esquemas focalizados, en los que el acceso está condicionado a criterios de elegibilidad, con el objetivo de maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y evitar la dependencia prolongada de la asistencia social (Marchal y Marx, 2020). Dentro de este último enfoque, el IMV se inserta como una prestación dirigida a hogares en situación de pobreza severa, con requisitos de acceso que incluyen umbrales de renta y patrimonio (Noguera, de la Prada y Álvarez, 2024).

II. II. Introducción al Ingreso Mínimo Vital

El 29 de mayo de 2020 se aprobó por Consejo de Ministros el *Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo*, por el que, en un contexto de crisis sanitaria y social generada por la pandemia COVID-19, el IMV se incorporó al Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España. Según el artículo 2 de la citada Ley, esta medida “*se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica*” (Ley 19/2021).

Su diseño responde a tres características clave: la concepción como derecho subjetivo permanente, la gobernanza multinivel y la incorporación de instrumentos de activación

sociolaboral, que vinculan el acceso a la prestación a la participación en itinerarios de inserción. Estas características lo sitúan dentro de lo que se conoce como “Estados de Bienestar Activos”, donde la asistencia social se combina con exigencias de contraprestación laboral o formativa (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1996).

Su finalidad principal es reducir la pobreza severa, especialmente en aquellos hogares sin acceso a otras fuentes de renta ni cobertura contributiva. Sin embargo, su impacto redistributivo ha sido objeto de críticas por parte de diversos autores, quienes señalan que su cuantía es claramente inferior a la de sistemas más generosos del norte de Europa, lo que limita su capacidad real de garantizar una vida digna (Peris-Cancio, 2021). Además, se apunta que el IMV no puede dar respuesta a todas las necesidades sociales urgentes, sino que se centra en cubrir solo aquellas situaciones de exclusión más acusadas, por ello, algunos especialistas lo han calificado como una prestación marginal, debido a su modesta cuantía y a que apenas supera el umbral de la pobreza extrema (Martínez Barroso, 2022; Vigo Serralvo, 2020).

Para alcanzar su objetivo, el IMV se calcula como la diferencia entre los recursos económicos existentes en la unidad familiar y el umbral de renta garantizada, que varía según el tamaño y composición del hogar. Este cálculo, aunque técnicamente preciso, ha sido descrito como complejo y poco intuitivo para la población destinataria, lo que puede dificultar tanto su comprensión como su acceso efectivo (Monereo Pérez et al., 2020).

II. III. Modelos europeos

La mayoría de los países europeos cuentan con sistemas de protección social que combinan esquemas contributivos y no contributivos, orientados a garantizar un nivel básico de ingresos ante situaciones de vulnerabilidad económica. Entre ellos, los programas de ingreso mínimo condicionado a recursos se han consolidado como herramientas clave para combatir la pobreza severa (Coady et al., 2021). Desde una perspectiva comparada, el IMV se puede analizar en relación con otros programas europeos de RM.

En Francia, el Revenu de Solidarité Active (en adelante, RSA), implementado en 2009, se configura como un sistema híbrido que combina apoyo económico y exigencias de contraprestación laboral. Este modelo se enmarca en una tradición asistencialista con fuerte componente activo, típica de los países mediterráneos y algunos sistemas mixtos (Ferrera, 1996; Marchal & Marx, 2020). Aunque el RSA ha tenido cierto éxito en la

reducción de la pobreza extrema, su impacto real ha estado limitado por varios factores. Uno de los más destacados es la condicionalidad asociada al acceso, que exige a los beneficiarios participar en itinerarios de inserción sociolaboral. Esto puede generar efectos contradictorios: si bien promueve la participación en el mercado laboral, también frena el acceso inicial debido a la percepción de burocracia y control excesivo (Marchal & Marx, 2020).

En Alemania, el Bürgergeld (en adelante, BG), que sustituyó al controvertido Hartz IV en 2023, representa un avance en términos de flexibilidad y enfoque en la dignidad del beneficiario. Su principal innovación reside en la reducción de sanciones administrativas para quienes no cumplen con los requisitos laborales y en la personalización de los planes de integración socioeconómica. El sistema busca facilitar una transición más estable hacia el empleo mediante asesoramiento individualizado, formación profesional y apoyo psicosocial. No obstante, persisten cuestiones sobre la suficiencia económica de las cuantías asignadas, ya que muchas personas siguen enfrentando dificultades para cubrir necesidades básicas (Schludi, 2001).

II. IV. Sistemas autonómicos de rentas mínimas y coordinación institucional

El IMV no surge en un vacío normativo ni institucional, sino dentro de un marco ya ocupado por las RMA. Estas prestaciones, surgidas a lo largo de las tres últimas décadas, responden a un modelo de Estado de Bienestar activo, orientado tanto a garantizar unos ingresos básicos como a promover la inserción sociolaboral de sus beneficiarios (Castel, 2014). Así pues, las RMA tienen un doble objetivo: garantizar un nivel mínimo de vida digna a personas sin otras fuentes de ingresos, y facilitar su integración socioeconómica, especialmente en contextos de desempleo prolongado o exclusión social (Noguera, 2019).

Los orígenes de estas prestaciones están ligados al proceso de descentralización del sistema sanitario y social español iniciado en la década de 1980, aunque sin definir claramente las responsabilidades en materia de asistencia social ni establecer un marco nacional común (Casado, 2002). Las RMA no estaban contempladas explícitamente en los traspasos de competencias, lo que ha generado una gran heterogeneidad en su diseño, cobertura y condiciones entre regiones (Arriba González de Durana y Moreno Fernández, 2005).

La creación del IMV en junio de 2020 representó un intento del gobierno central de establecer un piso común de protección social frente a esta dispersión territorial. Sin

embargo, su diseño final fue más limitado que el inicialmente previsto, debido a restricciones presupuestarias y necesidades de urgencia derivadas de la crisis sanitaria (AIReF, 2019; Arriba y Rodríguez-Cabrero, 2021). Este hecho plantea importantes cuestiones: si bien el IMV introduce un suelo común de protección, no parece superar la fragmentación territorial ni resolver las diferencias en cuanto a criterios de cómputo de ingresos, acceso o duración de las prestaciones.

Esta complejidad se acentúa por la falta de mecanismos claros de cooperación entre niveles de gobierno. En España, la gobernanza multinivel carece de foros horizontales efectivos, y la mayoría de los procesos de coordinación se producen con la mediación del gobierno central (OCDE, 2021). Esta gobernanza vertical dificulta la creación de espacios de aprendizaje mutuo y resolución conjunta de problemas compartidos, perpetuando dinámicas de desconexión entre regiones (Aja y Colino, 2014).

Como resultado, el sistema español de rentas mínimas puede describirse como un "mosaico" de prestaciones, con altos niveles de inequidad horizontal: individuos con necesidades similares reciben diferentes niveles de protección según su lugar de residencia (Ayala et. al., 2021). Este patrón es característico de los estados de bienestar mediterráneos, donde la asistencia social es menos desarrollada y está más fragmentada (Moreno, 2006).

Un ejemplo histórico ilustrativo es el año 2014, cuando un gran número de comunidades autónomas (Madrid, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana, Andalucía, Islas Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha) cubrían menos del 1% de sus hogares con rentas mínimas, mientras que solo Navarra (4%) y el País Vasco (8%) mostraban una cobertura significativa (Frazer & Marlier, 2015), destacando como excepciones en un panorama general de escasa priorización de estas políticas.

En el plano comparativo internacional, Natili (2020) clasifica a España junto con Italia, Austria y Suiza como ejemplos de modelos descentralizados descoordinados, donde la ausencia de un marco nacional claro impide la convergencia de políticas y genera disparidades injustificadas. Olsch y Kraus (2004) también ubican a España entre los países con mayor grado de descentralización, pero subrayan que esto no se traduce necesariamente en mejores resultados sociales, sino en una atomización que complica su evaluación y mejora continua.

Por otro lado, Ayala y Bárcena Martín (2018) han mostrado cómo las tasas de cobertura varían ampliamente entre las regiones españolas, motivadas no solo por las diferencias socioeconómicas naturales entre ellas, sino también por las distintas capacidades financieras y presupuestarias de cada comunidad. Esta variabilidad refuerza el carácter desigual del sistema y plantea serias dudas sobre su eficacia redistributiva.

III. COMPARATIVA CON MODELOS EUROPEOS

Este eje se centra en analizar el diseño del IMV en comparación con programas similares europeos, específicamente el RSA en Francia y el BG en Alemania. El objetivo es examinar diversos elementos clave que caracterizan estos sistemas; tales como los objetivos, los criterios de elegibilidad, los importes máximos mensuales, así como la cobertura entre otros.

A partir de este análisis, se formula la siguiente hipótesis:

H1. El IMV presenta limitaciones en eficiencia administrativa, integración y coordinación en comparación con modelos como el RSA francés y el BG alemán, limitando su capacidad para reducir la pobreza.

A continuación, y para explorar el objetivo anteriormente presentado, se realiza un análisis comparativo detallado a partir del informe *"Minimum Income and Social Inclusion Pathways – A review of selected European Union programs"* (Marzi, M., Marini, A., Cherchi, L., & Cenedese, F., 2024). Este documento, publicado en el marco de la serie *Social Protection Discussion Papers and Notes* (n.º 193099), ofrece un análisis detallado de los objetivos, diseño institucional, criterios de elegibilidad, canales de aplicación, importes mensuales, así como la cobertura de diversos programas de IM en la Unión Europea.

Además, se ha utilizado información procedente de fuentes oficiales de los tres países estudiados. En el caso español, se han consultado documentos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como informes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y la Tesorería General de la Seguridad Social. Para el modelo francés, se han tomado datos del Ministerio de Sanidad, Solidaridad y Protección Social, junto con estudios de la DREES y la Cour des Comptes. Finalmente, en el caso alemán, se han utilizado informes del Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) y datos estadísticos de la Bundesagentur für Arbeit.

Antes de proceder con la comparativa, es importante justificar la elección de los modelos seleccionados. El RSA y el BG han sido escogidos como marcos de referencia, así como a sus enfoques contrastantes pero complementarios en la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión sociolaboral. Estos programas no solo cuentan con una trayectoria consolidada o recientemente renovada, sino que también reflejan diferentes filosofías y estrategias que permiten enriquecer el análisis del IMV.

IV. I. Objetivos

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), introducido en 2020, *“tiene como objetivo principal prevenir la pobreza y la exclusión social, garantizando que todas las personas y hogares puedan participar plenamente en la vida social y económica. Su población objetivo son aquellos individuos y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas”*.

Por su parte, el RSA, implementado en 2008, *“busca garantizar un nivel mínimo de ingresos mientras promueve tanto la integración social como la laboral. Este programa está dirigido a personas y hogares con recursos insuficientes, fomentando su inclusión en el mercado laboral mediante incentivos como la prima de actividad”*.

Finalmente, el BG, introducido en 2023, *“tiene como objetivo asegurar el nivel de subsistencia de los ingresos y facilitar la integración laboral de los solicitantes. Su población objetivo incluye personas necesitadas y dependientes, adoptando un enfoque más flexible y humano para superar las limitaciones del anterior modelo”*.

IV. II. Coordinación y prestación de servicios

En España, tanto las políticas de inclusión social como las de integración laboral son responsabilidad de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, aún no existen directrices específicas para los beneficiarios del IMV, lo que puede resultar en disparidades en la implementación de los servicios (SPC y DG EMPL, 2022b).

En Francia, la coordinación de los servicios sociales se realiza a nivel provincial, donde cada región gestiona la RSA y organiza los servicios de integración. Esto ha dado lugar a modelos diversos: en algunas provincias, se establecen pactos de integración que reúnen a oficinas de bienestar social, ONG y SPE, mientras que, en otras, los trabajadores sociales y asesores de SPE colaboran directamente para abordar obstáculos específicos al empleo, como transporte, vivienda o cuidado de hijos (Cour des comptes, 2022). Mientras los asesores de SPE se enfocan en mejorar las competencias laborales, los trabajadores

sociales ayudan a resolver problemas administrativos, financieros o jurídicos (SPC y DG EMPL, 2022b).

En Alemania, el Estado central fija estándares mínimos que deben garantizarse en todo el país, mientras que los gobiernos subnacionales asumen la regulación y organización de los servicios con un alto grado de autonomía. Las instituciones públicas locales actúan como garantes y coordinadores, interviniendo solo cuando el sector privado u organizaciones de bienestar no pueden proporcionar los servicios necesarios (DG EMP et al., 2022).

IV. III. Criterios de elegibilidad

En primer lugar, los criterios de edad varían considerablemente entre los tres programas. El IMV establece un umbral mínimo de 23 años para la mayoría de los solicitantes, aunque incluye excepciones para personas menores de esta edad bajo circunstancias específicas, como huérfanos viviendo solos (18+), mujeres víctimas de violencia de género o trata (18+), y menores emancipados con obligaciones de cuidado parental. Por su parte, el RSA establece un umbral de 25 años como límite general, aunque permite la inclusión de personas de entre 18 y 24 años si cumplen ciertos requisitos. En contraste, el BG permite la participación desde los 15 años hasta la edad de jubilación.

En segundo lugar, respecto a los requisitos de residencia legal, también se observan diferencias importantes. El IMV exige un año de residencia legal continuada en el país, mientras que el RSA requiere un permiso de residencia que autorice el trabajo durante al menos cinco años. En cambio, el BG permite la participación de ciudadanos extracomunitarios con solo tres meses de residencia legal.

En tercer lugar, los requisitos de activación laboral y las categorías sujetas a ellos. En el caso del IMV, todas las personas entre 18 y 66 años están sujetas a requisitos de activación, excepto aquellas con discapacidades superiores al 65%, pensionistas, estudiantes a tiempo completo menores de 28 años o quienes tengan deberes de cuidado parental. El RSA también impone requisitos de activación a todos los beneficiarios, pero excluye a trabajadores por cuenta ajena con ingresos superiores a 500€ mensuales. Por último, el BG también abarca a todos los beneficiarios, pero introduce una autoevaluación inicial sobre la capacidad de trabajar al menos tres horas diarias. Esta autoevaluación clasifica a los solicitantes como "activables" o no, y posteriormente los dirige hacia los

Servicios Públicos de Empleo (SPE) o los servicios sociales según sus necesidades específicas.

En cuarto lugar, en relación con la duración y reevaluación de las prestaciones, el IMV y el RSA ofrecen una duración ilimitada siempre que persista el estado de necesidad, aunque ambos programas realizan revisiones periódicas: anualmente en el caso español y trimestralmente en el francés. En contraste, el BG alemán limita la duración inicial de la prestación a 12 meses, renovable bajo ciertas condiciones.

En quinto y último lugar, respecto a las diferencias en los procesos de orientación y selección de beneficiarios, encontramos que, en Francia, las provincias juegan un papel clave en la orientación inicial de los beneficiarios hacia los SPE o los servicios sociales, utilizando entrevistas iniciales o algoritmos basados en información del formulario de solicitud. En Alemania, la autoevaluación inicial seguida de posibles evaluaciones internas permite una segmentación más técnica y detallada de los perfiles de los solicitantes. En contraste, en España se adopta un enfoque más estándar, centrado en la revisión anual de los recursos y la situación familiar, sin mecanismos avanzados de segmentación o personalización.

IV. IV. Canales de aplicación

En términos generales, el IMV ofrece una gama más amplia de opciones, permitiendo solicitudes tanto presenciales como en línea, además de mediante correo electrónico o a través de las oficinas de la Seguridad Social. Por su parte, el RSA se limita exclusivamente a la solicitud en línea. El modelo del BG, gestionado por los Servicios Públicos de Empleo (PES), combina la posibilidad de solicitud en línea y presencial, pero esta última está restringida a ciertos puntos específicos.

IV. V. Tramitación de solicitudes

Según el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2023), el tiempo medio de tramitación del IMV en España supera los 45 días. En contraste, según un informe del Centre d'Analyse Stratégique (2019), el 95% de las solicitudes del RSA son tramitadas en menos de 30 días. Por su parte, según los datos del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania (2023), el 90% de las solicitudes del BG son resueltas en menos de 15 días.

IV. VI. Importes mensuales

En términos de importes individuales, en el año 2023, el modelo francés ofrece el mayor apoyo para personas solteras, con un máximo de 608€ al mes, seguido por el modelo español de 565€ y el alemán de 502€. Sin embargo, cuando se analizan hogares más amplios, como parejas con dos hijos, el panorama cambia: Alemania destaca con un importe máximo de 1.619€, seguido por Francia con 1.276€ y España con 1.074€.

Además de los importes base, cada programa incluye beneficios adicionales que refuerzan su orientación específica. El IMV incorpora un subsidio por hijos de hasta 138€. Por su parte, el RSA introduce una prima de actividad de hasta 595€. Por último, el BG combina subsidios por hijos (20€) con un bono de participación en acciones de activación (75€).

Otro aspecto clave es la periodicidad con la que se recalculan y se ajustan las prestaciones. El IMV emplea un proceso administrativo anual para determinar los beneficios, lo que puede garantizar estabilidad, pero también dificultar adaptaciones rápidas a cambios en la situación económica o familiar de los beneficiarios. En contraste, el RSA realiza ajustes trimestrales, permitiendo una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a variaciones en los ingresos o circunstancias personales. El BG, por su parte, no especifica una periodicidad clara, lo que podría generar incertidumbre en los beneficiarios sobre cuándo se revisarán sus condiciones.

IV. VII. Cobertura

La comparativa de la cobertura de los programas a diciembre de 2022 revela diferencias significativas tanto en términos absolutos como relativos. El programa alemán es el que presenta la mayor cobertura poblacional, alcanzando a 5.4 millones de individuos, lo que representa el 6.4% de la población total del país. Le sigue el modelo francés, con una cobertura de 4.2 millones de personas, equivalente al 6.1% de la población. En contraste, el programa español muestra una cobertura más limitada, beneficiando a 1.6 millones de individuos, lo que representa únicamente el 3.4% de la población.

IV. ARTICULACIÓN ENTRE EL IMV Y LAS RMA

Este eje analiza cómo se articula el IMV, de carácter estatal, con las RMA ya existentes en las diferentes CCAA de España. La coexistencia entre ambas figuras ha generado distintos modelos de adaptación territorial. El objetivo es evaluar si la coordinación institucional entre niveles de gobierno garantiza una protección social equitativa o, por el contrario, reproduce desigualdades territoriales en cobertura y acceso.

A partir de este análisis, se formula la siguiente hipótesis:

H2. La coexistencia del IMV con las RMA ha generado diversos tipos de adaptación territorial que, en ausencia de una adecuada coordinación interinstitucional, pueden derivar en desigualdades en la cobertura y el acceso a la prestación, limitando su función como red de seguridad homogénea a nivel nacional.

A continuación, y para explorar el objetivo anteriormente presentado, se realiza un análisis comparativo detallado a partir del *Informe sobre rentas mínimas en España en el 2023* elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda del 2030.

Para llevarlo a cabo, se han seleccionado cuatro comunidades autónomas representativas: Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y el País Vasco. Estas regiones han sido elegidas por su diversidad geográfica, poblacional y socioeconómica. Para evaluar si la coordinación institucional garantiza una protección social equitativa, se presenta una comparación detallada centrándose en cuatro dimensiones clave: denominación y objetivo, principales requisitos de acceso, cuantías e índice de referencia y duración de la prestación. Así como, de la cobertura de las prestaciones y de la reducción de la pobreza.

V. I. Denominación y objetivo

En Andalucía, la Renta Mínima de Inserción Social (en adelante, RMIS) *“tiene como finalidad erradicar la marginación y desigualdad y luchar contra la exclusión social”*.

En contraste, en Cataluña, la Renta Garantizada de Ciudadanía (en adelante, RGC) *“busca garantizar la cobertura de los gastos esenciales tanto individuales como familiares, denotando un enfoque ciudadano y de derechos”*.

La Comunidad de Madrid, por su parte, define su Renta Mínima de Inserción (en adelante, RMI) *“como un instrumento destinado a satisfacer necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil”*, que se refiere a *“todo lo necesario para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica”*.

Finalmente, en el País Vasco, la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante, RGI) *“persigue la cobertura de necesidades básicas y promueve la inclusión social y laboral, combinando así aspectos asistenciales y activos”*.

V. II. Principales requisitos

En términos de edad, Andalucía exige un rango cerrado entre los 25 y los 64 años, lo que excluye tanto a jóvenes como a personas mayores no pensionistas. Cataluña establece un mínimo de 23 años sin límite superior, permitiendo acceder a personas de cualquier edad posterior. Madrid fija un rango algo más amplio, de 25 a 65 años, mientras que el País Vasco no tiene límite máximo y acepta solicitantes a partir de los 18 años.

Respecto a los períodos de residencia y empadronamiento, Andalucía requiere un año para ambos. Cataluña exige doce meses de residencia y veinticuatro de empadronamiento, uno de los requisitos más restrictivos. Madrid requiere de seis meses de empadronamiento, sin exigencia previa de residencia. Por último, el País Vasco demanda tres años completos de residencia y empadronamiento.

V. III. Cuantías mínimas y máximas e índice de referencia

Andalucía utiliza el PNC (Pensión No Contributiva) como índice de referencia, vinculando así la ayuda a una prestación residual del sistema público. Su cuantía mínima es de 128,04 euros mensuales, mientras que la máxima alcanza los 1.173,74 euros, variable según la composición familiar.

En Cataluña, la RGC se basa en el IRSC (Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña), un umbral regional que intenta medir la capacidad real de subsistencia. Aquí, la cantidad mínima es de 71,71 euros y la máxima llega a 1.305,11 euros.

Por otro lado, tanto la Comunidad de Madrid como el País Vasco emplean la LPG (Ley de Presupuestos Generales de la CA) como referencia, lo cual otorga mayor flexibilidad anual pero también dependencia política en su actualización. Madrid ofrece una renta mínima de 469,93 euros y una máxima de 1.080 euros, mientras que en el País Vasco la cuantía mínima es de 560,45 euros y una máxima de 1.975 euros.

V. IV. Duración

En Andalucía, la RMIS *“se concede inicialmente por un periodo de 12 meses renovable mientras persistan las circunstancias”*, lo cual introduce cierta temporalidad estructurada. En cambio, en Cataluña, la Comunidad de Madrid y el País Vasco, *“la duración está*

vinculada a la persistencia de las causas que originaron la concesión”, lo que implica una mayor flexibilidad y continuidad, aunque también una mayor dependencia de la valoración técnica de las situaciones personales.

V. V. Cobertura efectiva

La cobertura efectiva del IMV se configura como uno de los indicadores más relevantes para evaluar su éxito como política social de alcance nacional. Según la *tercera opinión sobre el IMV* publicada por AIREF en febrero de 2024, a diciembre de 2023, “*el IMV era percibido por 342.856 hogares en el territorio fiscal común, lo que representa el 36% de los hogares elegibles y el 17% de los hogares en situación de pobreza severa*”. En términos absolutos, este número supone un incremento del 20% respecto a 2022, lo cual indica una expansión progresiva del programa, aunque aún lejos de su potencial teórico. Aun así, tras más de tres años de funcionamiento, el IMV mantiene una tasa de non-take-up del 56%, prácticamente inalterada respecto a las dos opiniones anteriores (58%). Esto significa que, de los 951.702 hogares potencialmente beneficiarios en 2023, 531.846 hogares no presentaron solicitud alguna. AIREF señala explícitamente que la interacción entre el IMV y las Rentas Mínimas Autonómicas (RMA) puede ser uno de los factores explicativos de esta baja cobertura en algunas comunidades.

El coste total del IMV correspondiente a los hogares beneficiarios en 2023 ascendió a 2.504 millones de euros, frente a los 5.153 millones que habrían sido necesarios para cubrir a todos los hogares elegibles.

Una mirada detallada a la evolución de los beneficiarios del IMV y de las RMA permite identificar patrones significativos. Los datos disponibles muestran dos grandes tendencias/grupos, tal y como lo hace el propio informe de la AIREF.

El primer grupo, formado por el País Vasco y Cataluña, caracterizados por contar con sistemas autonómicos de rentas mínimas históricamente sólidos y mejor dotados económicamente, el IMV parece actuar como una herramienta complementaria más que sustitutiva.

En Cataluña, si bien el IMV ha ido ganando presencia año a año —pasando de 8.250 beneficiarios en 2020 a 18.636 en 2023—, el número de hogares atendidos por la RGC ha permanecido elevado, alcanzando los 40.318 beneficiarios en 2023. Esto indica que muchos hogares siguen prefiriendo la RGC, probablemente por su mayor adaptabilidad local, condiciones menos restrictivas o cuantías superiores en determinados supuestos.

En el País Vasco, la dinámica es similar: el IMV comenzó a tener relevancia a partir de 2021 y fue creciendo hasta llegar a 11.618 beneficiarios en 2023, mientras que la RGI sigue siendo utilizada por más de 43.000 beneficiarios en ese mismo año. Esta persistencia sugiere que la coordinación institucional entre niveles de gobierno no ha implicado la sustitución de la RGI por el IMV, sino más bien una coexistencia funcional.

Por el contrario, el segundo grupo, formado por Andalucía y la Comunidad de Madrid en donde se observa un proceso distinto: el IMV está ocupando rápidamente el espacio dejado por las rentas mínimas autonómicas, cuyo número de beneficiarios ha disminuido drásticamente desde 2020.

En Andalucía, la RMIS pasó de 7.375 beneficiarios en 2019 a solo 3.569 en 2023, mientras que el IMV experimentó un crecimiento exponencial, pasando de 43.785 a 103.136 beneficiarios en el mismo periodo. Esta evolución refleja cómo en contextos con rentas autonómicas previas de menor cuantía y visibilidad, el IMV ha irrumpido como una alternativa más accesible y ampliamente promocionada.

En la Comunidad de Madrid, la dinámica es paralela: el número de beneficiarios de la RMI cayó de 22.474 en 2019 a tan solo 1.049 en 2023, mientras que el IMV pasó de 10.662 en su año de implementación a 33.393 beneficiarios en 2023. Esta caída pronunciada en la RMI contrasta con el rápido ascenso del IMV, lo cual apunta a factores como la simplificación administrativa, la campaña informativa y la gestión centralizada del IMV como claves para su expansión.

V. VI. Reducción de la pobreza

“La incidencia de la pobreza en España ha experimentado una reducción moderada en los últimos años, pasando del 28,7% en 2015 al 26,5% en 2023”, según el indicador AROPE del *Informe El Estado de la Pobreza 2024*. Sin embargo, esta tendencia general oculta importantes disparidades territoriales. A continuación, se presenta una síntesis comparativa de las cuatro comunidades autónomas analizadas:

En primer lugar, Andalucía es la comunidad con mayor tasa de pobreza en 2023 con un 30,5%, lo que afecta a más de 2,6 millones de personas. Si bien desde 2015 se ha producido una reducción de 5,2 puntos porcentuales, sigue siendo la región con mayores tasas de exclusión social. En segundo lugar, Cataluña registra una tasa de pobreza del 13,9% en 2023, situándose entre las regiones con menor incidencia, mostrando un ligero descenso de 6 décimas respecto al año anterior; aunque mantiene prácticamente el mismo

nivel que en 2015. En tercer lugar, la Comunidad de Madrid tiene una tasa de pobreza del 12,9%, lo que la sitúa como la segunda comunidad con mejor resultado, con una mejora de 1,9 puntos respecto a 2022. En cuarto y último lugar, El País Vasco lidera la reducción de la pobreza con una tasa del 10,2% en 2023, la más baja del país, con una mejora de 2 puntos respecto al anterior año.

V. RESULTADOS

En primer lugar, respecto al análisis comparativo entre el IMV, el RSA y el BG nos revela unas diferencias significativas, para ilustrarlas se ha elaborado un diagrama radial a partir del análisis llevado a cabo en el apartado IV.

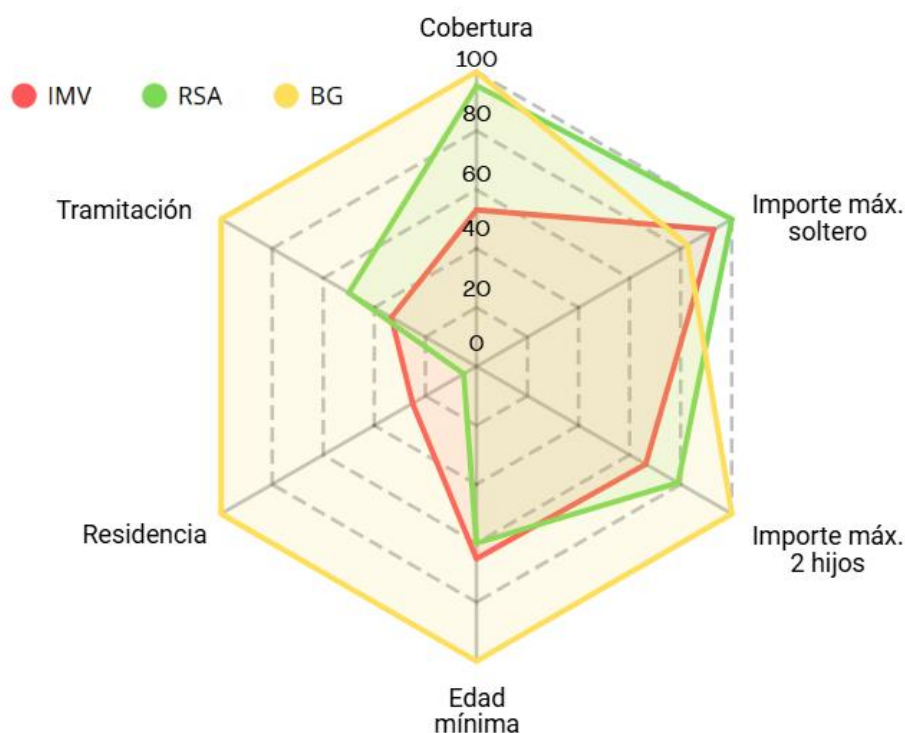


Diagrama radial I. Elaboración propia a partir de datos del informe "Minimum Income and Social Inclusion Pathways – A review of selected European Union programs".

Una primera observación clave es que los tres sistemas comparten un objetivo doble: garantizar ingresos mínimos y promover la integración sociolaboral. Sin embargo, el peso relativo atribuido a cada uno varía considerablemente entre modelos. El IMV destaca por un enfoque más asistencialista, con requisitos de activación formalizados, pero escasamente operativos, lo cual plantea dudas sobre su efectividad para impulsar la reincorporación al mercado laboral. Por su parte, el RSA se posiciona como un modelo centrado en la activación, con un fuerte énfasis en la obligatoriedad de participación en itinerarios de inserción laboral, combinado con incentivos económicos. En contraste, el

BG representa una transición hacia un enfoque más equilibrado, donde la activación sigue siendo relevante, pero se complementa con servicios sociales personalizados. Además, muestra un especial interés por el apoyo a familias numerosas y por una amplia ventana de acceso que facilita la inclusión de jóvenes en situación de exclusión.

Si nos centramos en el IMV, podemos observar que, en primer lugar, en términos de cobertura se sitúa muy por debajo de los otros dos modelos, lo que refleja limitaciones en su alcance poblacional. En segundo lugar, respecto a las cuantías, ofrece la segunda mejor cuantía para personas solteras; pero desciende al tercer puesto cuando hablamos de parejas con dos hijos, poniendo de manifiesto un menor apoyo económico en contextos familiares más amplios. En tercer lugar, con relación a los requisitos de acceso, presenta condiciones intermedias: más exigente que el BG en términos de edad y más restrictivo que el RSA en residencia. Por último, respecto a la tramitación, es el modelo que más tarda, destacando por el que mayor tiempo requiere para su resolución, muy alejado al estándar eficiente del modelo alemán.

En segundo lugar, respecto al análisis de la articulación entre el IMV y las RMA nos revela que no se sigue un patrón único, sino que refleja una heterogeneidad territorial. Para ilustrar estas diferencias, se ha elaborado el siguiente diagrama radial creado a partir del análisis llevado a cabo en el apartado V.

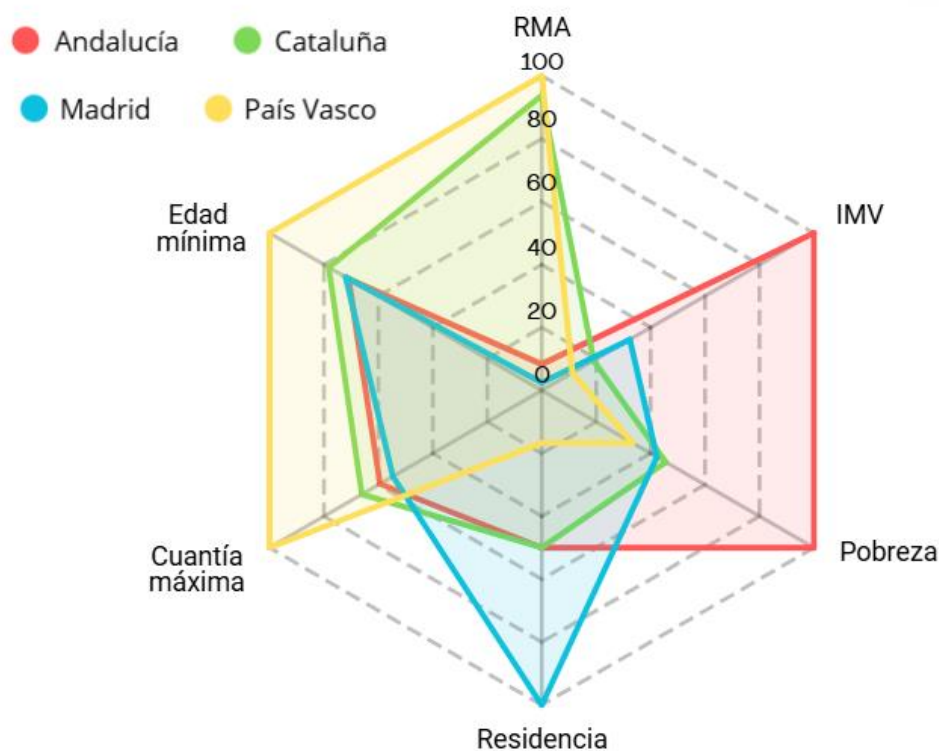


Diagrama radial II. Elaboración propia a partir de datos de “tercera opinión Ingreso Mínimo Vital”, AIReF.

Siguiendo el modelo propuesto por Aguilar Hendrickson y Arriba González de Durana en *“El IMV y las rentas mínimas, un año después”*, se identifican tres grupos de comunidades según la forma en que el IMV interactúa con las RMA.

El primer grupo, formado por Cataluña y el País Vasco, CCAA en donde las RMA han estado históricamente consolidadas, por ende, el IMV no sustituye a las mismas, sino que actúa como un recurso adicional de complementariedad. En estas comunidades el IMV no está suponiendo un cambio sustancial en la provisión de un IM. Podemos observar, en primer lugar, que la RGI, respecto a las otras RMA, destaca por ofrecer la mejor cuantía económica, además de tener el requisito de edad más flexible; no obstante, exige uno de los períodos de residencia más estricto. Es la CCAA que presenta la menor tasa de pobreza y la mayor cobertura efectiva. En segundo lugar, respecto a la RGC, ofrece la segunda mejor cuantía y unos requisitos de edad similares a los de Andalucía y Madrid, junto con un requisito de residencia exigente, igual que Andalucía. Aunque su cobertura es elevada, se sitúa por detrás del País Vasco, con la segunda tasa de pobreza más alta.

El segundo grupo, formado por la Comunidad de Madrid en donde el IMV ha irrumpido con mucha fuerza desde su implementación, superando a la RMI en número de perceptores y provocando, pues, un descenso temprano, continuado y notable de la misma. Así pues, el IMV va en camino de sustituir en parte a la RMA de Madrid, lo que puede llevar a la extinción de esta. Podemos observar, en tercer lugar, que la RMI es la que peor cuantía económica ofrece, aunque destaca por tener el requisito de residencia más flexible con diferencia; y un requisito de edad menor a las dos CCAA anteriormente comentadas. Con todo esto, es la región con la segunda tasa más baja de pobreza y una alta cobertura del IMV.

Por último, el tercer grupo, formado por Andalucía en donde se muestra un IMV que con gran rapidez no sólo ha superado a la renta autonómica, sino que lo hace con mucha diferencia, transformando el sistema de protección social local. Así pues, el IMV parece estar cambiando el panorama ofreciendo una cobertura muy superior. Podemos observar, en cuarto lugar, que la RMIS ofrece la menor cuantía económica, juntamente con la RMI, estableciendo unos requisitos de edad similar al de Madrid y unos requisitos de residencia relativamente flexibles. Ocupa la mayor tasa de beneficiarios del IMV, aun así, es la CCAA con mayor tasa de pobreza registrada.

VI. CONCLUSIONES

La comparativa entre el IMV en España y los modelos europeos de RM nos revela que mientras los modelos francés y alemán destacan por su mayor cobertura y un enfoque activo de inclusión sociolaboral, el IMV muestra un alcance más limitado, lo que plantea cuestiones sobre su capacidad para cumplir plenamente sus objetivos redistributivos.

El IMV es distinguido por su simplicidad administrativa, pero requiere de una vinculación más efectiva con políticas activas de empleo y servicios sociales para maximizar su efecto, tales como las que encontramos en los modelos del RSA y el BG.

Por otro lado, el análisis de la relación entre el IMV y las RMA confirma que esta interacción no es uniforme, sino profundamente heterogénea. En comunidades con RMA sólidas como Cataluña y el País Vasco, el IMV actúa como complemento funcional. En Madrid, se observa un proceso de sustitución progresiva de la RMI por el IMV. En Andalucía, el IMV está redefiniendo el sistema de protección social local. Estos hallazgos ponen de relieve la importancia de una coordinación interinstitucional efectiva.

Finalmente, a modo de conclusión, encontramos que el IMV representa un avance importante en la protección social española. No obstante, su consolidación como red de seguridad nacional requiere de ajustes normativos, tales como una mayor articulación con políticas activas, una simplificación de los procesos de solicitud, así como el incremento de las cuantías económicas y de una mayor flexibilización de los requisitos de acceso y, por último, la necesidad de una estrategia coordinada que garantice una equidad territorial en términos de cobertura para lograr una mayor reducción de la tasa de pobreza.

VII. BIBLIOGRAFÍA

3Beta Institut gemeinnützige GmbH, 2023. Bürgergeld > Leistungsminderungen - Kooperationsplan - betanet. URL <https://www.betanet.de/>

Aguilar Hendrickson, M., & Arriba González de Durana, A. (2021). *El IMV y las rentas mínimas, un año después*.

AIReF (2022). *Evaluación del impacto del Ingreso Mínimo Vital en España*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

AIReF (2024): Tercera Opinión Ingreso Mínimo Vital, AIReF.

Aja, E., & Colino, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, 12, 444-467.

Arriba González de Durana, A., & Aguilar Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 2021, vol. 30, num. 2, p. a46.

Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2021). The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 152-169.

Beydon, C., 2022. RSA 2023: conditions, nouveaux montants et demande. Aide-Sociale.fr. URL <https://www.aide-sociale.fr/rsa/>

CANALS, Leonor, LLANO, Juan Carlos, SANZ, Alejandro & URBANO, Clara (2023): 13o Informe. El estado de la pobreza: Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030, 2015-2022. Disponible en: www.eapn.es

Cañón, L. A., Málaga, A. J., & Pérez, J. (2022). *El ingreso mínimo vital: adecuación y cobertura*. Papeles de Economía Española, 172, 155-169.

Claramunt, C. O., & Moreno, J. F. A. (2020). *El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto*. LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, 1(3), 152-171.

Council of the European Union, 2023. COUNCIL RECOMMENDATION of 30 January 2023 on adequate minimum income ensuring active inclusion. Official Journal of the European Union 66.

Cour des comptes, 2022. Le revenu de solidarité active. Rapport public thématique. Évaluation de politique publique.

Cuesta, H. Á. (2023). Balance y perspectivas del Ingreso Mínimo Vital. *IgualdadES*, (8), 227-249.

DG EMPL, VVA., Panteia., Oxford Research., Erudio., IKEI., 2022. Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations: final report. Publications Office, LU.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.

Frazer and Marlier, “Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015.

Jefatura del Estado, 2021. Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

Marchal, S., & Marx, I. (2020). *Poverty Society: Ensuring a Decent Income for All*. Edward Elgar Publishing.

Martínez Barroso, M. R. (2022). El ingreso mínimo vital como protección social casi universal para lograr el hambre cero. En S. Rodríguez y H. Álvarez (dirs.). *La economía social y el desarrollo sostenible* (pp. 49-80). Coruña: Colex.

Marzi, M., Marini, A., Cherchi, L., & Cenedese, F. (2024). Minimum Income and Social Inclusion Pathways—A review of selected European Union programs. *Social Protection Discussion Papers and Notes*, (193099).

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2024): Informe sobre rentas mínimas en España en 2023.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. ‘LEVERS FOR INCLUSION Recommendations from the Inclusion Policy Lab Based on Scientific Evidence’, 2024.

Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Iniasta, G. y Trillo García, A. R. (2020). El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico. Murcia: Laborum.

Moreno, L. (2006). The Model of Social Protection in Southern Europe. *Revue française des affaires sociales*, 1, 73–95.

Natili, M., 2020. Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe. *J. int. comp. soc. policy* 36, 57–75.

NOGUERA, Jose Antonio (2019): “Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro”, Observatorio Social de “La Caixa” 40-61.

Noguera, J. A., de la Prada, À. G., & Álvarez, E. (2024). La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía. El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las rentas mínimas autonómicas: una estimación. *Future Policy Lab y Oxfam Intermón*. <https://www.futurepolicylab.com/informes/garantia-ingresos-como-derecho>.

OECD (2021), Informe sobre la situación de los servicios sociales en España.

Peris-Cancio, L. F. (2021). Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). *RES. Revista Española De Sociología*, 30(2), a45-1.

Schludi, M. (2001). Pension reform in European social insurance countries.

SPC, DG EMPL, 2022b. THE 2022 MINIMUM INCOME REPORT JOINT REPORT PREPARED BY THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (SPC) AND THE EUROPEAN COMMISSION (DG EMPL) - Volume II - Contry profiles. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Ingreso básico: una propuesta para una sociedad libre y una economía sensata*. Grano de sal.

Vigo Serralvo, F. (2020). El deber de trabajar en el sistema de pensiones. Configuración como presupuesto-deber para unas prestaciones suficientes y sostenibles. En M. Á.

World Bank, 2020. Social Safety Nets and Innovative Support to Refugees In Germany - Field Trip Handbook. Internal documents based on field interviews. International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank.

VIII. ANEXOS

VIII. I. Diagrama radial I

Tabla I: valores originales.

	Cobertura	Importe máxi	Importe máxi	Edad mínima	Residencia	Tramitación
IMV	3,4	565	1.074	23	12	45
RSA	6,1	608	1.276	25	60	30
BG	6,4	502	1.619	15	3	15

Tabla II: valores normalizados en escala de 0 a 100.

	Cobertura	Importe máxi	Importe máxi	Edad mínima	Residencia	Tramitación
IMV	53,125	92,9276316	66,3372452	65,2173913	25	33,3333333
RSA	95,3125	100	78,8140828	60	5	50
BG	100	82,5657895	100	100	100	100

VIII. II. Diagrama radial II

Tabla III: valores originales.

	RMA	IMV	Pobreza	Cuantía maxi	Edad minima	Residencia
Andalucía	3.569	103.136	30,5	1.173,74	25	12
Cataluña	40.318	18.636	13,9	1.305,11	23	12
Madrid	1.049	33.393	12,9	1.080	25	6
País Vasco	43.000	11.618	10,2	1.975	18	36

Tabla IV: valores normalizados en escala de 0 a 100.

	RMA	IMV	Pobreza	Cuantía maxi	Edad minima	Residencia
Andalucía	8,3	100	100	59,4298734	72	50
Cataluña	93,7627907	18,0693453	45,5737705	66,081519	78,2608696	50
Madrid	2,43953488	32,3776373	42,295082	54,6835443	72	100
País Vasco	100	11,2647378	33,442623	100	100	16,6666667