

EL IMV Y EL SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

**HACIA UNA ESTRUCTURA
COHERENTE, EFICAZ Y
RESILIENTE QUE PROTEJA A LA
INFANCIA MÁS VULNERABLE**

JUNIO 2024

Este estudio está siendo elaborado en base al análisis realizado por KSNET, Knowledge Sharing Network, S.L. El equipo investigador está formado por Elena Costas, Mireia Álvarez, Ariane Aumaitre, Clara Martínez García, Laura Muñoz y María Sánchez.

Créditos: Catalina Perazzo Aragoneses (directora de Incidencia Social y Política);

Carmela del Moral Blasco (responsable de Políticas de Infancia);

Diego Santamaría de la Torre (autor).

Edita: Save the Children España (2024)



ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
0. <i>Introducción</i>	3
1.1. <i>Herramientas focalizadas para combatir la pobreza infantil en España</i>	4
1.2. <i>El papel de las CCAA y el Estado en la provisión de protección social</i>	5
2. <i>Tres años de la llegada del Ingreso Mínimo Vital: adaptación de las rentas mínimas autonómicas (RRMM)</i>	8
2.1 <i>Evolución de las rentas mínimas autonómicas tras la implementación del IMV</i>	8
2.2 <i>Ánálisis de la convivencia normativa entre las RRMM y el IMV</i>	9
2.3 <i>Análisis de la convivencia efectiva entre las RRMM y el IMV</i>	15
3. <i>El enfoque de infancia en el sistema de garantía de rentas. Análisis del Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI)</i>	21
3.1 <i>Barreras específicas del IMV y el CAPI para garantizar la protección a la infancia</i>	23
4. <i>Recomendaciones</i>	28
4.1 <i>Recomendaciones generales sobre el IMV</i>	30
4.2 <i>Recomendaciones sobre la convivencia del IMV y las RRMM autonómicas</i>	34
4.3 <i>Recomendaciones generales sobre las Rentas Mínimas autonómicas</i>	35
<i>Referencias</i>	41
<i>Anexo I: metodología</i>	42

0. Introducción

Tres de cada diez niños y niñas en España viven bajo el umbral de la pobreza¹. Son más de 2.300.000 niños y niñas que viven en hogares con dificultades económicas tan severas que comprometen su bienestar presente y su desarrollo futuro. 825.200 niños y niñas no pueden acceder a los bienes y medios necesarios para desarrollarse en unas condiciones de vida básicas. La brecha entre hogares con y sin personas menores de 18 años se ha visto incrementada tras las crisis provocadas por la pandemia y la inflación. Son tasas preocupantemente altas de pobreza infantil, que se coloca a la cabeza entre países europeos. Si bien las cifras de empleo mejoran, no se traducen en rebajas sustanciales de distintos indicadores de pobreza.

Ante esta situación, este informe vuelve a poner el foco en la relativamente escasa capacidad reductora de las transferencias sociales en España para paliar la pobreza de las familias, especialmente para la infancia y la adolescencia. Las dificultades que atraviesan millones de hogares tras la sucesión de crisis hacen necesario reforzar los mecanismos de apoyo a las familias. Este documento se centra en aquellas herramientas destinadas a proteger a la población más vulnerable: las prestaciones incluidas en los sistemas autonómicos de rentas mínimas (RRMM) y su encaje con el Ingreso Mínimo Vital (IMV) a nivel estatal. Analizamos las Comunidades Autónomas en las que trabajamos cada día con familias con hijos e hijas a cargo que se encuentran en situación de pobreza o riesgo de exclusión social: Andalucía, Catalunya, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y Euskadi.

Ante una implementación dispar de cada instrumento autonómico, y tras tres años de convivencia con el Ingreso Mínimo Vital lanzado a nivel nacional en emergencia por la Covid-19, analizamos las fortalezas, barreras y oportunidades de mejora de los sistemas autonómicos de garantía de rentas, y las tendencias en sus políticas desde la irrupción del IMV. El objetivo es proponer un modelo que permita una mejor coordinación con el IMV estatal, que asegure una cobertura protectora más extensa e intensa a los segmentos de población en situación de vulnerabilidad, garantizando sus derechos, el interés superior de los niños y niñas y asegurando su bienestar presente y futuro. Los costes de la pobreza, en especial de la que sufre la infancia y adolescencia, son mucho más altos de lo que nuestra sociedad puede permitirse.

El informe se estructura de la siguiente manera. Partimos de repasar las distintas herramientas a disposición de las administraciones públicas para combatir la pobreza, analizamos la convivencia normativa y efectiva de las rentas mínimas con el IMV, encontrando distintas tendencias legislativas y barreras comunes a todas ellas. A raíz de este análisis cualitativo y cuantitativo, en el último apartado se elevan distintas recomendaciones generales y específicas, de cara a mejorar el acople y la eficacia conjunta entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas.

¹ ECV (2023).

1.1. Herramientas focalizadas para combatir la pobreza infantil en España

Los sistemas de garantía de ingresos y, más concretamente, las prestaciones de renta mínima van dirigidas a ayudar a aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza. La Encuesta de Condiciones de Vida de 2023 corrobora la brecha estructural que sufren los hogares con niños y niñas, así como el diferencial sistemático en la pobreza infantil respecto al resto de franjas de edad.

Uno de cada tres niños, niñas y adolescentes viven bajo el umbral de la pobreza en España. Esta tasa, del 28,9%, coloca a España en la necesidad urgente de abordar esta problemática social. La carencia social y material severa alcanza máximos entre la población menor de 18 años. La concatenación de crisis agrava un problema estructural, mientras que la recuperación económica no se traduce en mejoras sustanciales de las condiciones económicas de la infancia y adolescencia de nuestro país.

La pobreza infantil supone un lastre para el desarrollo de cada una de estas personas y sus familias, que arrastrarán a lo largo de sus vidas, pero es perjudicial para el conjunto de la sociedad. Los problemas derivados, que se estiman en 63.000 millones anuales². El coste de no actuar es mucho mayor que el de afrontar las reformas necesarias para minimizar las consecuencias vitales, sociales y económicas de la pobreza infantil para nuestra sociedad.

Las dificultades económicas asociadas a la infancia y adolescencia trascienden el ámbito de edad y afectan a millones de familias. La brecha entre hogares sin y con niños y niñas es estructuralmente alta en España. Las sucesivas crisis han abierto aún más esta grieta. La tabla 1 refleja cómo son las familias con hijos/as, y especialmente aquellas monoparentales³, las que sufren mayores tasas de pobreza y exclusión social. Las tasas de pobreza monetaria son sistemáticamente más altas en hogares de dos adultos con un/a niño/a que las equivalentes a hogares sin personas menores. Este salto es aún mayor para las familias monoparentales, que multiplican las tasas de pobreza para otros tipos de hogares. Una de cada dos familias monoparentales en España está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que manifiesta la dimensión del problema. De ellas, la mayoría están encabezadas por mujeres. La brecha de género se suma a las dificultades añadidas de los hogares con niños/as, agravando la mayor precariedad laboral que sufren las mujeres y comprometiendo el bienestar de los niños/as de estos hogares.

² El coste de la pobreza infantil. 2023. Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil.

³ Aproximadamente el 80% de hogares monoparentales son encabezados por una mujer.



Tipología de familia	Dos adultos/as	Dos adultos/as, un/a menor de edad o más a cargo	Un/a adulto y un/a menor de edad a cargo
Pobreza Moderada (60%)	13,8%	23,4%	45,0%
Pobreza Severa (40%)	5,0%	10,1%	23,4%
AROPE (estrategia Europa 2030)	20,0%	28,5%	52,7%
Carencia material y social severa	5,9%	9,4%	18,4%

Tabla 1: diagnóstico de pobreza por tipos de familia. Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, 2023).

La recuperación económica y las mejoras de cifras de desempleo, en mínimos desde antes de la crisis de 2008, no tienen el efecto esperable en la mejora de la situación económica de las familias con niños y niñas. El 61,3% de los hogares en situación de pobreza tienen al menos a una persona trabajando. Y este valor aumenta al 75,8% para los hogares en situación de pobreza con niños y niñas a cargo. Por lo tanto, tener empleo no siempre es suficiente para garantizar un nivel de bienestar mínimo, siendo los hogares con niños y niñas los particularmente vulnerables a la pobreza incluso teniendo rentas del trabajo. La **institucionalización de la figura del trabajador pobre refuerza la necesidad de tener presente este fenómeno a la hora de diseñar políticas de garantías de rentas.**

En este contexto, las estrategias de política pública para combatir los efectos de la pobreza infantil han de integrar múltiples enfoques: desde el acceso equitativo a servicios públicos de calidad al apoyo económico de los hogares. A su vez, los sistemas de protección social más eficaces reduciendo la pobreza combinan una mirada al conjunto de hogares con niños y niñas con un grado de focalización en los hogares más vulnerables⁴. Es en este punto en el que se encuadran las herramientas que son objeto de análisis en este informe: los programas de garantía y mantenimiento de rentas.

1.2. El papel de las CCAA y el Estado en la provisión de protección social

La protección social se refiere a un conjunto de políticas y medidas implementadas por el Estado para garantizar el bienestar y la seguridad económica de sus ciudadanos y ciudadanas. Estas políticas buscan ayudar a las familias a enfrentar situaciones de riesgo o

⁴ "Una propuesta de reforma fiscal". 2024. Plataforma de Infancia, Save the Children y UNICEF.

necesidad, como la pobreza y la exclusión social, o la desigualdad. Y, en el caso específico de los niños y niñas, buscan también garantizar su bienestar y desarrollo integral.

En España, las responsabilidades en materia de protección social están descentralizadas, siendo las Comunidades Autónomas las encargadas de gestionar áreas como la educación, la sanidad y los servicios sociales. Sin embargo, las competencias de cada comunidad pueden variar según su Estatuto de Autonomía, lo que resulta en diferencias en la organización y prestación de servicios sociales y de protección a menores en cada región.

A pesar de estas variaciones, todas las CCAA deben cumplir con las leyes estatales y garantizar el bienestar y la protección de los menores de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. En el ámbito de la infancia, las políticas autonómicas de protección social abarcan una amplia gama de programas, que van desde el apoyo a las familias hasta la atención a la inmigración, la promoción de la autonomía personal, la igualdad, la diversidad y la lucha contra la pobreza. Además, se prioriza la atención integral a la infancia y adolescencia en todas sus dimensiones.

En este contexto de descentralización de responsabilidades en materia de protección social, el desarrollo de políticas de garantía de rentas en España ha sido un proceso marcado por diversos contextos socioeconómicos y demandas crecientes de protección social. Desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, el panorama de las políticas de garantía de rentas en España ha experimentado una evolución significativa, marcada por cambios socioeconómicos y demandas crecientes de protección social.

En sus inicios, estas políticas surgieron como respuesta a crisis sociales específicas, como la caída del empleo industrial. Fue en este contexto que el Gobierno Vasco introdujo el Ingreso Mínimo Familiar (1989), iniciando así una primera etapa en el desarrollo de medidas de garantía de rentas. Sin embargo, estas medidas no estaban integradas en un marco general de políticas de protección social.

La década de 1990 marcó un hito importante con el inicio del desarrollo de políticas de garantía de rentas por parte de las Comunidades Autónomas. Esto llevó a la creación de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) impulsadas por la atribución de competencias en Asistencia Social a nivel regional, en conformidad con la Constitución Española. Este cambio constitucional representó un avance hacia la descentralización en la protección social, aunque inicialmente enfrentó resistencia por parte del Gobierno Central.

Con el tiempo, estas políticas han enfrentado desafíos en su integración con las prestaciones estatales, evidenciando la falta de coordinación entre las políticas autonómicas y estatales. Sin embargo, estos cambios continuos han consolidado legal y socialmente estas prestaciones, avanzando en su reconocimiento como derecho subjetivo y en su papel de garantía de recursos mínimos contra la pobreza y la exclusión social. Además, se han implementado cambios para vincular estas políticas con la inserción laboral, promoviendo la inclusión activa. Incluso en algunas comunidades autónomas, se ha establecido una conexión directa entre estas prestaciones y los servicios de empleo.

La introducción del IMV en 2020 marcó un nuevo hito en esta evolución, buscando establecer una prestación estatal más amplia y coordinada. Sin embargo, la coexistencia

de diferentes políticas autonómicas sigue siendo una realidad, generando diferencias significativas en su enfoque y alcance.

Para abordar la compleja realidad de la pobreza infantil, se introdujo el CAPI en 2021, como un paso más en la evolución de las políticas de garantía de rentas. Este complemento, diseñado para combatir la pobreza infantil en España, representa un nuevo enfoque en la protección de la infancia y adolescencia, con una focalización ligeramente menos específica en los más vulnerables. Finalmente, en 2023, el Gobierno aprobó la cesión de la gestión del IMV a las comunidades autónomas con régimen común que lo soliciten, como parte de un proceso de equiparación con las comunidades autónomas de régimen foral que ya lo tenían cedido. Este paso refleja la continua evolución y adaptación de las políticas de garantía de rentas a las necesidades cambiantes de la sociedad española.

A lo largo del informe analizaremos la situación de los programas de garantía de rentas de Andalucía, Catalunya, Comunidad de Madrid, la Comunitat Valenciana y Euskadi⁵, sin perder de vista la complejidad institucional y la variedad de políticas a lo largo de toda España.

⁵ Los cinco territorios seleccionados son las CCAA en las que Save the Children tiene presencia institucional. La heterogeneidad de dichos territorios, que incluyen al 64% de la población en España, permite analizar las distintas tendencias en políticas de garantía de rentas en España.

2. Tres años de la llegada del Ingreso Mínimo Vital: adaptación de las rentas mínimas autonómicas (RRMM)

El heterogéneo sistema de garantías de rentas que se configura con los años desde los ámbitos autonómicos afrontó desde 2020 la introducción de una herramienta estatal, el IMV. Esta prestación, que nació con voluntad de constituir un “suelo” que redujera las disparidades de políticas de rentas mínimas entre territorios, supuso un reto para las rentas mínimas autonómicas, que experimentaron distintos cambios legislativos desde 2020 para adaptarse a la presencia del IMV estatal. En este capítulo se analizan los cambios normativos llevados a cabo por las distintas administraciones autonómicas, así como la cobertura conjunta que ofrecen los programas estatal y autonómico. No obstante, es interesante estudiar de antemano cómo han evolucionado distintos parámetros de las RRMM tras la implementación del IMV.

2.1 Evolución de las rentas mínimas autonómicas tras la implementación del IMV

El despliegue de las rentas mínimas autonómicas acumuló distintas tendencias en los años previos a la aprobación del sistema estatal de garantía de rentas. Las consecuencias sociales y económicas de la crisis financiera, con cifras exacerbadas de hogares sin ingresos de ningún tipo, promovió una fuerte demanda ciudadana de mayor protección social. En este sentido, las rentas mínimas autonómicas experimentaron una profunda transformación en muchas CCAA en la década de los 2010 buscando aumentar la cobertura de los colectivos más vulnerables y de la población en pobreza severa.

La pandemia supuso un nuevo reto para los sistemas de bienestar, que se vieron obligados a proteger circunstancias extraordinarias en un periodo de tiempo muy corto. En ese contexto nace el IMV, de forma acelerada por las urgencias de las crisis derivadas de la pandemia. Pese a que se establece como una prestación compatible con una gran cantidad de prestaciones y fuentes de ingresos, con voluntad de fijar un mínimo interterritorial, su implementación supuso un fuerte cambio en los indicadores de las rentas mínimas autonómicas.

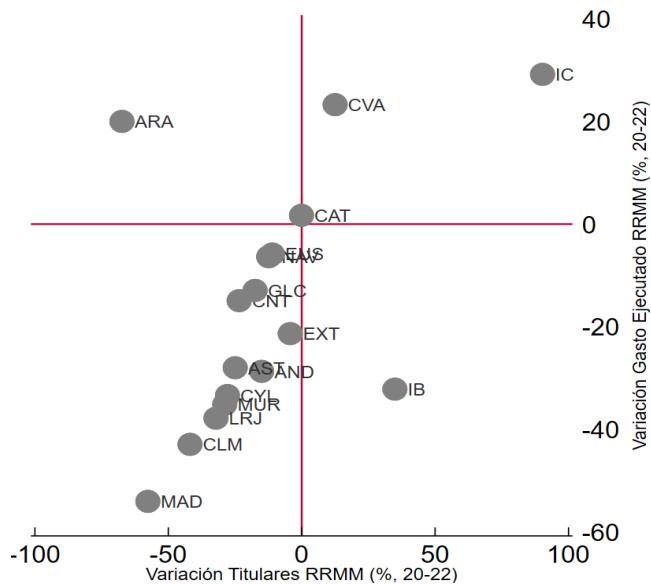


Gráfico 1: variación porcentual de los titulares de prestaciones de RRMM (eje horizontal) y variación porcentual del gasto ejecutado en el capítulo presupuestario referido a RRMM (eje vertical), 2020-2022. Fuente: Informe de Rentas Mínimas (2022), elaboración propia.

El gráfico 1 categoriza a las rentas mínimas regionales en función de la evolución reciente de dos de sus indicadores de resultados: la variación en el número de titulares de prestaciones y en el gasto ejecutado de la partida presupuestaria asignada. La irrupción del IMV supone, de forma clara, un retroceso significativo en la gran mayoría de regiones. Estos descensos oscilan entre el 10% y el 55% en el número de prestaciones, así como de recortes presupuestarios de un rango del 20% al 40%. El solapamiento de la población objetivo del IMV con la de las rentas mínimas explica buena parte de estos cambios, especialmente para aquellas RRMM cuyas cuantías se ven superadas por las del IMV. Escapan mejor a esta dinámica aquellas rentas mínimas más desarrolladas o arraigadas, así como las que presentan unas cuantías parcialmente mayores a las del IMV según el tipo de hogar.

La ambigüedad en la definición de la población objetivo y las consiguientes incoherencias entre dichos objetivos y las cuantías garantizadas explican parte de esta tendencia. Durante el resto de este apartado se analizará la adaptación normativa de las RRMM a la llegada del IMV para poder ver las distintas tendencias de políticas públicas a la hora de interpretar esta convivencia entre sistemas multinivel de rentas mínimas.

2.2 Análisis de la convivencia normativa entre las RRMM y el IMV

Cada Comunidad Autónoma analizada ha adoptado una postura particular respecto a su relación con el IMV. Tal como se evidencia en la siguiente tabla, todas las CCAA analizadas han hecho sus rentas autonómicas subsidiarias al IMV y al CAPI. La condición de subsidiariedad implica que la renta mínima autonómica cubre perfiles que no están incluidos en el IMV, y, en todos los casos, para acceder a la renta mínima autonómica es

necesario solicitar primero el IMV. La Comunitat Valenciana y Euskadi han optado por ajustar sus ya existentes rentas mínimas autonómicas al IMV, haciéndolas compatibles. Andalucía y Catalunya no permiten la complementariedad, pero sí han establecido una modalidad de la renta autonómica, o una ayuda diferente, complementaria al IMV. La RMI de la Comunidad de Madrid, también es subsidiaria al IMV, pero como su cuantía es inferior, no es complementaria en la práctica.

Territorio	Renta Mínima	Complementariedad al IMV/CAPI	Subsidiariedad al IMV/CAPI
Andalucía	Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA)	(*)	X
Catalunya	Renda Garantida de Ciutadania (RGC)	X	X
C. Madrid	Renta Mínima de Inserción (RMI)	(**)	X
C.Valenciana	Renta de Garantía de Inclusión Social (RGIS)	(***)	X
Euskadi	Renta de Garantía de Ingresos (RGI)	X	X

Tabla 2: complementariedad y subsidiariedad de las RRMM al IMV. (*): No es compatible, pero existe la [Ayuda Complementaria al IMV/CAPI](#); (**): No es compatible, pero existe una Prestación Complementaria. (***): Se estipula como complementaria a otras rentas a las que su cuantía sea inferior a la RMI. En este caso, las cuantías del IMV son superiores, por lo que no se considera complementaria. Fuente: Revisión de la normativa de Andalucía⁶, Comunitat Valenciana⁷, Catalunya⁸, Comunidad de Madrid⁹, Euskadi¹⁰, Informe del Ministerio de Rentas Mínimas de Inserción (2022).

Un primer baremo para comparar la convivencia normativa de dichas prestaciones es la edad a partir de la cual se permite su solicitud y concesión.

CCAA	Renta Mínima	Edad de acceso		
		Edad mínima	Edad máxima	Edad con menores a cargo

⁶ Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de inserción Social en Andalucía.

⁷ Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión.

⁸ Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía.

⁹ Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

¹⁰ Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

España	IMV	23 años*	65 años	*Mínima de 18 años si hay menores a cargo, personas dependientes a cargo, u orfandad de ambos progenitores. Personas entre 18-22 años que provengan de centros de protección de menores que se encuentren solos
España	CAPI	18 años	-	-
Andalucía	RMISA	25 años	64 años	*Mínima 16 años si hay menores a cargo
Catalunya	RGC	23 años	Sin límite	*Mínima de 18 años si hay menores a cargo, personas dependientes a cargo, u orfandad de ambos progenitores.
Comunitat Valenciana	RGIS	16 años	65 años	No especifica
Comunidad de Madrid	RMI	25 años	65 años	No especifica
Euskadi	RGI	18 años	Sin límite	No especifica

Tabla 3: requisitos de edad del IMV y las RRMM. Fuente: legislación referida en la tabla 2.

La mayoría de las rentas mínimas autonómicas, al igual que el IMV, permiten su percepción a partir de los 23-25 años. Este requisito de edad mínimo es común en diversas regiones y constituye un punto de partida uniforme para acceder a estas ayudas económicas.

Para el IMV, así como para las rentas autonómicas de Andalucía y Catalunya, se establece un mínimo de edad que se reduce en presencia de menores a cargo. Sin embargo, esta reducción no se aplica en la Comunidad de Madrid ni en la Comunitat Valenciana, donde la edad mínima para acceder a estas ayudas se fija, respectivamente, a partir de los 16 años, lo que indica una diferencia en el enfoque de estas regiones. En el caso específico del CAPI, si bien se reconoce el derecho de percepción en presencia, de menores a cargo, se establece como requisito que el titular de esta prestación, que es una persona distinta del beneficiario y que son los menores, tenga como mínimo 18 años.

Por lo que se refiere a las cuantías percibidas en función del número de miembros se pueden establecer cuatro escenarios. En el primero se encuentra Catalunya dónde las cuantías son siempre superiores al IMV, pero no establecen ningún complemento en caso de monoparentalidad, ni tampoco ajustan las cuantías en función de si se encuentran menores o adultos. En el segundo escenario se encuentra el caso de Andalucía, donde la región ha optado por equiparar las cuantías a las establecidas por el IMV, y también contempla un ajuste en el caso de unidades de convivencia monoparentales. En el tercero, se encuentra la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana, con importes siempre

inferiores al IMV y tampoco considera los casos de monoparentalidad. Finalmente, la cuarta situación corresponde a Euskadi, donde las cuantías también son superiores al IMV y sí que establece un ajuste en los importes para aquellas unidades de convivencia que son monoparentales.

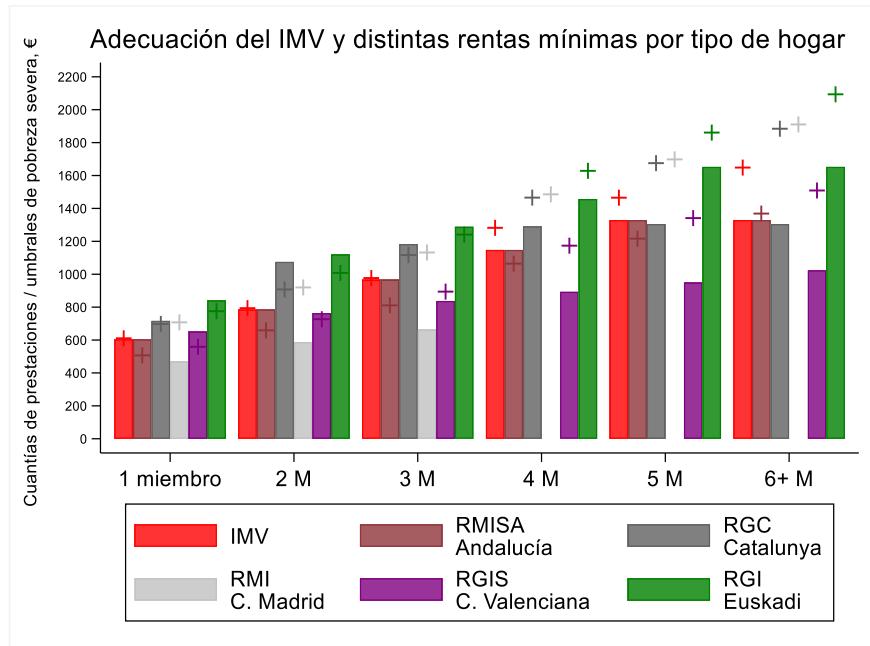


Gráfico 2: cuantías de las prestaciones del IMV y las RRMM por tipo de unidad de convivencia en función del número de miembros, y su adecuación en función de los correspondientes umbrales de pobreza severa regionales (cruces). Definición de hogares de 1 adulto, 1 adulto y un niño/a, 2 adultos y un niño/a, 2 adultos y 2 niños/as, 2 adultos y 3 niños/as y 2 adultos con 4 o más niños/as. Elaboración propia desde la legislación citada en la tabla 3.

Otra cuestión relevante respecto a las cuantías garantizadas por los sistemas de rentas mínimas es su **adecuación**: la capacidad de proporcionar un nivel de renta que permita sobrepasar el umbral de pobreza correspondiente¹¹. En el gráfico 2 se visualizan los umbrales de pobreza severa para cada tipo de hogar y territorio. Se puede apreciar que el IMV, así como otras RRMM autonómicas, presentan un grado de adecuación muy alto en los hogares formados por hasta 3 miembros, garantizando niveles de renta per cápita superiores a los de los correspondientes umbrales de pobreza severa. El caso de RMISA, que adoptó las cuantías estatales del IMV en su interpretación subsidiaria, permite una mayor adecuación respecto a sus umbrales regionales. **Las cuantías del IMV garantizan de**

¹¹ La mencionada ambigüedad en la definición de los públicos objetivo de estas herramientas, sin especificar cuantitativamente qué se entiende por población vulnerable, deja cierto margen de interpretación. El alto grado de focalización de las prestaciones es un argumento para sostener que el público diana de estas herramientas es la población que vive bajo el umbral de pobreza severa (cuya renta disponible per cápita es inferior al 40% de la mediana del territorio). Durante este capítulo se usa, salvo que se indique lo contrario, el indicador de pobreza severa establecido a partir del umbral regional. A diferencia de la tasa de pobreza con umbral estatal, este indicador dimensiona la pobreza de una CCAA sin contaminarse con disparidades territoriales de renta.

mejor manera la salida de la pobreza severa a aquellos hogares de 3 o menos miembros que cobren la prestación, en especial para territorios con menos renta.

En contraposición, los hogares de más de 3 miembros no acceden a cuantías garantizadas que permitan abandonar la situación de pobreza severa. Tampoco las cuantías de la RMI madrileña se adecúan de forma eficaz para superar los umbrales de pobreza severa. Atendiendo al gráfico, es notorio que **los sistemas de rentas mínimas miden mejor las necesidades de los hogares cuando están configurados por menos de 3 miembros**. La **no distinción entre niños/as y adultos a la hora de computar** los miembros de una unidad de convivencia afecta a las capacidades de adecuación de estas prestaciones. No obstante, el IMV y la RGI vasca presentan un complemento de **monoparentalidad** que abordan parcialmente esta casuística. Los esfuerzos en este sentido deben redoblarse: más de la mitad de los niños y niñas que viven en hogares monoparentales están en situación de pobreza, siendo la gran mayoría de ellos encabezados por una mujer.

De forma análoga a la definición de las cuantías garantizadas, el establecimiento de los umbrales de renta que dan acceso a la prestación tiende a equipararse a las cuantías garantizadas (o, como en el caso del IMV, a colocarse 10 euros por debajo). **Tampoco existe un índice común de referencia para actualizar las cuantías**: mientras que unas optan por criterios estrictamente arbitrarios ligados a los presupuestos anuales autonómicos, otras CCAA eligen distintos indicadores (IPREM, el Indicador de Renta de Suficiencia de Catalunya o el SMI). En mayor o menor grado, todos estos criterios están sujetos a un fuerte componente arbitrario del legislador. El primer riesgo de ello es la congelación e insuficiencia de las cuantías en períodos de contención presupuestaria. Además, no contempla las necesidades específicas de los hogares con niños, niñas y adolescentes, en distintas franjas de edad. Estos hogares experimentan una inflación más alta que la evolución general de los precios¹² y la arbitrariedad en la actualización de estas rentas minora la adecuación y capacidad protectora en los hogares vulnerables con niños y niñas.

En cuanto a las diferencias y similitudes en el **cálculo de los recursos económicos** (criterios de renta y patrimonio) entre las comunidades autónomas, se identifica como, mientras que algunas comunidades autónomas siguen criterios similares, otras presentan divergencias significativas en los aspectos que tienen en cuenta y en la forma en que los valoran, lo que puede influir en los requisitos y cuantías de las prestaciones sociales.

Ninguna región considera la propiedad de la vivienda habitual como un recurso económico a tener en cuenta para la evaluación de la renta mínima. Sin embargo, hay discrepancias en otros aspectos, como la propiedad de otros inmuebles, vehículos a motor, inmuebles en ruina y mobiliario o maquinarias para el desempeño de la profesión habitual. Catalunya y la Comunidad de Madrid son las únicas que consideran la propiedad de vehículos a motor como un recurso económico, mientras que Andalucía, Euskadi y la Comunitat Valenciana no lo hacen. Por otro lado, todas las comunidades autónomas estudiadas incluyen la propiedad de otros inmuebles y la propiedad de mobiliario o maquinarias como recursos económicos.

¹² El coste de la crianza. 2022. Save the Children.

Referente a los ingresos y rendimientos, existe una mayor homogeneidad entre las comunidades autónomas. Todas consideran los títulos, valores o dinero en efectivo, los rendimientos de bienes muebles e inmuebles, y las rentas de trabajo por cuenta propia y ajena como recursos económicos. Además, todas ellas tienen en cuenta las pensiones por jubilación o invalidez, las prestaciones por desempleo y los subsidios por desempleo como parte de los ingresos a evaluar.

Sin embargo, cabe mencionar como **algunas regiones incluyen en el cálculo de la renta prestaciones específicas destinadas a la atención de los niños, mientras que otras no las contemplan o las consideran de manera limitada**. Por ejemplo, Catalunya y la Comunidad de Madrid incorporan en el cálculo prestaciones como la prestación por nacimiento o adopción, las ayudas para el transporte y/o comedor escolar, así como las becas para atención en centros especializados. En contraste, Andalucía, Euskadi y la Comunitat Valenciana no incluyen estas ayudas en sus criterios de evaluación económica para la percepción de las rentas mínimas, permitiendo una mayor flexibilidad y compatibilización de rentas.

También se encuentran diferencias entre Comunidades Autónomas en el **tiempo previo de constitución de la unidad de convivencia para acceder** a las rentas mínimas autonómicas. En este sentido, igual que para el IMV y el CAPI, en la Comunidad de Madrid, se requiere un tiempo mínimo de seis meses. En el caso más extremo se encuentra Andalucía, con un período mínimo de un año. En caso contrario, Catalunya y la Comunitat Valenciana establecen políticas más flexibles al respecto, ya que no exigen ningún tiempo previo de constitución de la unidad de convivencia para acceder a sus respectivas rentas garantizadas de ciudadanía y de inclusión social.

Las diferencias entre las comunidades autónomas en cuanto al **tiempo previo de residencia y empadronamiento para acceder a las rentas mínimas** autonómicas son notables y **reflejan diferentes enfoques en materia de protección social**. En España, a través del IMV y el CAPI, así como en Andalucía, se requiere un año de residencia y empadronamiento como requisito previo para acceder a estas prestaciones. Esta política es similar a la establecida en la Comunidad de Madrid, donde no se exige un tiempo específico de residencia, pero sí se requiere un año de empadronamiento.

Por otro lado, Catalunya y la Comunitat Valenciana imponen requisitos más estrictos en cuanto al tiempo de residencia y empadronamiento. En Catalunya, para acceder a la renta garantizada de ciudadanía, se requieren 24 meses de residencia, mientras que en la Comunitat Valenciana se exige una residencia de cinco años continuada o interrumpida en los diez años anteriores a la solicitud, junto con un empadronamiento de al menos 12 meses. En el caso del Euskadi, la RGI requiere un período de residencia de tres años y un empadronamiento de igual duración. Los criterios de empadronamiento suponen una herramienta habitual de las administraciones para definir la población diana de estas prestaciones, pero supone un requisito que dificulta a menudo el acceso.

A su vez, también hay diferencias en las **políticas de movilidad geográfica** entre Comunidades Autónomas. Mientras Andalucía y la Comunitat Valenciana restringen el acceso a estas ayudas a residentes dentro de sus fronteras, Catalunya y el Euskadi permiten la movilidad, lo que facilita a los beneficiarios trasladarse desde otras regiones

manteniendo el derecho a recibir estas ayudas. En el caso de la Comunidad de Madrid, se sigue una política similar, lo que ofrece flexibilidad a los beneficiarios que desean cambiar su lugar de residencia dentro de España sin perder el acceso a estas prestaciones.

Para finalizar el repaso comparativo a la normativa de las distintas rentas mínimas, es importante la **condicionalidad** de las mismas. Todas las **RRMM autonómicas** exigen como requisito al adquirir la prestación la **participación en programas de inserción sociolaboral**, mientras que el IMV no está condicionado a ello. La diferencia bebe de distintos momentos de tendencias de políticas públicas en los que se configuraron estas prestaciones, desde un enfoque más centrado en la mejora de la empleabilidad a otro centrado en los derechos y la garantía de ingresos. Con la institucionalización de la figura del trabajador pobre, es importante **convertir los itinerarios de inclusión sociolaboral en derechos sin perjuicio de garantizar un nivel mínimo de bienestar a toda la ciudadanía**.

2.3 Análisis de la convivencia efectiva entre las RRMM y el IMV

Más allá del análisis normativo entre las distintas prestaciones, este apartado se centra en estudiar la convivencia efectiva y cuantificar cuántos beneficiarios consiguen acceder a cada prestación, así como el perfilado de dichos hogares y el grado de cobertura de la población vulnerable. Sin embargo, es importante destacar que la disponibilidad de datos sobre la permanencia en estas ayudas, el nivel educativo de los beneficiarios, su situación laboral, el gasto presupuestario asociado, el número de solicitudes pendientes de resolución, las denegaciones y sus causas, es limitada. Dichos datos sólo se disponen o bien de las Rentas Mínimas autonómicas o bien, sólo del Ingreso Mínimo Vital, lo que dificulta su comparación directa¹³¹⁴.

El sistema de rentas mínimas a distintos niveles es complejo y varía notablemente, lo que repercute en un grado dispar de implementación de cada tipo de herramienta en cada territorio analizado. A nivel nacional, el IMV representa el eje vertebral de este sistema de protección, con 557.405 titulares que, junto a sus miembros dependientes, suman un total de 1.669.361 perceptores en febrero de 2024. Por otro lado, los datos del CAPI de febrero de 2024 muestran una distribución con 376.330 titulares y un total de 692.556 menores con CAPI, alcanzando una tasa de cobertura de 46,68 por cada mil habitantes. El siguiente gráfico se construye utilizando la cantidad más reciente disponible de titulares

¹³ Mientras que el Instituto Nacional de la Seguridad Social publica, desde febrero de 2024, la nómina mensual desagregada a nivel provincial de beneficiarios activos del IMV e IMV por CAPI, la información relevante más actualizada sobre las RRMM se halla en el Informe de Rentas Mínimas de 2022. La necesidad de contar con información accesible y completa en tiempo real debe ser una prioridad de todas las AAPP para mejorar el proceso de evaluación y refuerzo de sus políticas.

¹⁴ Los datos que se utilizan en el análisis descriptivo cuantitativo de esta sección son los referidos a febrero de 2024 para los casos del IMV y el CAPI, y a diciembre de 2022 para los casos de RRMM, al ser los últimos datos disponibles. Este decalaje temporal afecta al análisis y sobreestima de forma estructural la cobertura conjunta del IMV y las RRMM.

beneficiarios, miembros dependientes¹⁵ y total de beneficiarios de las distintas prestaciones, así como la prevalencia por cada mil habitantes.

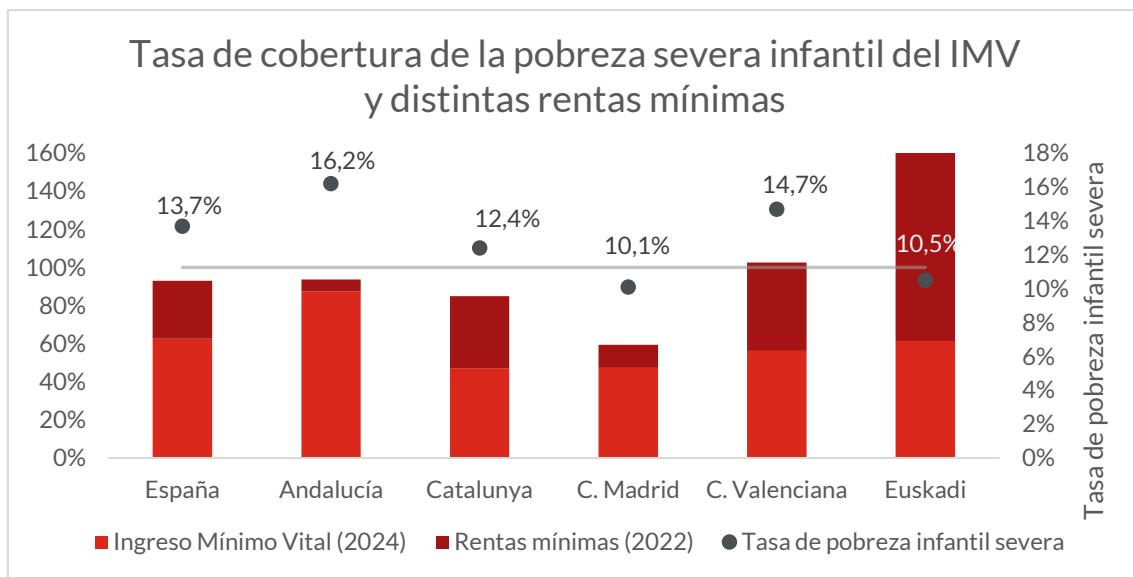


Gráfico 3: *tasa de cobertura conjunta de la pobreza severa infantil por parte del IMV y las RRMM. Elaboración propia desde la ECV (2023) y los últimos datos disponibles de beneficiarios de IMV (febrero de 2024) y RRMM (diciembre 2022). Nota (*): se utilizan umbrales regionales de pobreza severa, eliminando el factor de las diferencias interterritoriales de renta. Nota (**): la tasa de cobertura incluye en el numerador a miembros dependientes mayores de 18 años económicamente inactivos, mientras que el denominador sólo contempla a la población menor de 18 años.*

El gráfico 3 refleja la tasa de **cobertura de la pobreza infantil severa** por parte de ambos tipos de programa, el estatal y los autonómicos. Se define como la proporción de población objetivo (niños y niñas bajo el umbral de la pobreza severa) que sí acceden a una prestación de garantía de rentas. **Caben unas consideraciones previas respecto a la interpretación de estos resultados.** Por un lado, el decalaje temporal entre los datos disponibles del IMV y los de las RRMM conducen a una *sobreestimación sistemática* de la tasa de cobertura, pues muchos beneficiarios de RRMM en 2022 han transitado hacia el programa estatal y son contabilizados por partida doble. Por otro, el incluir en los beneficiarios a miembros dependientes mayores de 18 años económicamente inactivos sobreestima la tasa de cobertura, ya que nuestra referencia son los niños, niñas y adolescentes. La sobreestimación de estos datos no impide reflejar la composición de la protección a la infancia más vulnerable por parte de ambos tipos de herramientas.

A nivel estatal, **existe el doble de beneficiarios del IMV que de las distintas rentas mínimas autonómicas.** De forma conjunta, ambos tipos de prestaciones logran cubrir un porcentaje elevado de la población diana: las personas menores de 18 años en pobreza severa, que en 2023 alcanzaba a más de un millón de niños y niñas (13,7%).

¹⁵ Los miembros dependientes incluyen personas de más de 18 años que viven en la unidad de convivencia y no son económicamente independientes. Sin embargo, nuestra referencia son las tasas de pobreza para la población menor de 18 años.

La cobertura es particularmente superior a la media en Andalucía y la Comunitat Valenciana. Las tasas de pobreza con umbrales regionales permiten que el IMV estatal sea particularmente eficaz logrando una cobertura elevada. En los territorios de mayor renta (y, por tanto, umbrales), estas prestaciones obtienen una cobertura conjunta más deficiente. La excepción es Euskadi. El alto grado de arraigo de la RGI de Lanbide permite, junto con el IMV, alcanzar a más de la totalidad de niños y niñas en pobreza severa. Sin embargo, cabe la cautela con este dato, que está sobreestimado por las distintas causas explicadas.

De forma coherente con lo apreciado en el análisis de tendencias de gastos, existen grandes diferencias en el peso que tienen las RRMM autonómicas en la cobertura de la población infantojuvenil en pobreza severa. Mientras que Andalucía y la Comunidad de Madrid presentan un papel muy minoritario de sus RRMM, el peso de la RGC catalana y la RGIS valenciana es considerablemente mayor, junto con la excepción ya destacada de la RGI vasca. En estos lugares se aprecia, hasta el momento, una **convivencia mayor de ambos tipos de programas que abren la puerta a una mayor complementariedad**, caminando hacia una protección más alta que cubra a la población en situación de pobreza moderada, más allá de las situaciones más severas. **En las CCAA donde el papel de las RRMM es residual se ha producido un desplazamiento de los programas autonómicos por el estatal.**

Ampliando la perspectiva al conjunto de la población (gráfico 4), el escenario es similar. La primera observación, bien conocida, es que las tasas de pobreza severa en la población general son notablemente inferiores a las que sufren los niños y niñas. Sin embargo, la cobertura de la población vulnerable por parte de las rentas mínimas es también menor en la población general respecto a las personas menores de 18 años: los hogares con niños y niñas tienden a intensificar sus esfuerzos en el acceso a prestaciones, como indican diversos estudios.

Las tasas de cobertura conjunta de la pobreza severa en la población general se muestran muy limitadas -máxime teniendo en cuenta la sobreestimación estructural que presentan los datos disponibles. De media en el conjunto de España, el **IMV sólo llega a 4 de cada 10 personas en pobreza severa, mientras que las RRMM aumentan esta cobertura en 2 personas adicionales de cada 10**. El IMV muestra una mejor penetración en territorios con rentas per cápita inferiores a la media. Por último, se repite el patrón en el reparto entre el IMV y las RRMM, siendo estas últimas totalmente residuales en Andalucía o Madrid.

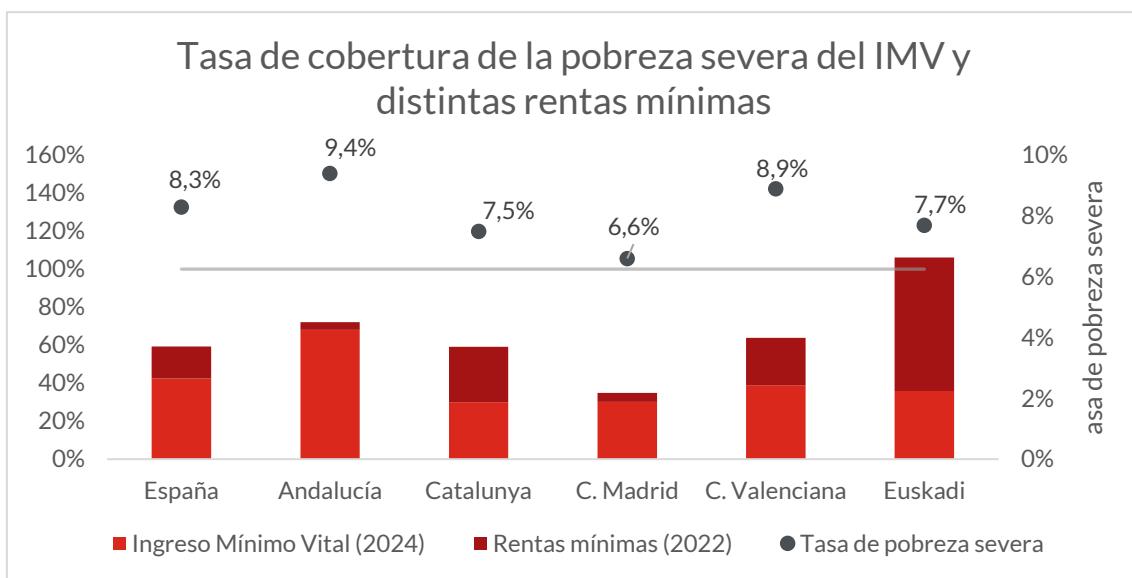


Gráfico 4: *tasa de cobertura conjunta de la pobreza severa (en el conjunto de la población) por parte del IMV y las RRMM. Elaboración propia desde la ECV (2023) y los últimos datos disponibles de beneficiarios de IMV (febrero de 2024) y RRMM (diciembre 2022). Nota (*): se utilizan umbrales regionales de pobreza severa, eliminando el factor de las diferencias interterritoriales de renta.*

Al analizar la **distribución por sexo**, se observa una tendencia común en todas las comunidades autónomas: el porcentaje de titulares beneficiarios que son mujeres es ligeramente mayor que el de los hombres, aunque las diferencias varían por región. Así, en Andalucía se presenta la mayor diferencia, con un 73% de beneficiarias titulares del IMV que son mujeres. En contraste, en Catalunya, se observa una distribución más equitativa entre ambos sexos. En cuanto a las Rentas Mínimas autonómicas, el Euskadi presenta una distribución más equitativa entre titulares mujeres y hombres. **Las mujeres experimentan más la pobreza y están expuesta a mayor precariedad laboral, especialmente aquellas con niñas/os.** Las políticas de rentas garantizadas suponen una red última de protección con un fuerte componente igualitario en términos de género.

En cuanto a la **distribución por edad**, se observa una variación significativa en función de la prestación. Pese a no tener un enfoque específico de infancia, el **grupo de mayor prevalencia entre los miembros beneficiarios de una prestación de IMV son las personas menores de edad:** este hecho es coherente con lo que apunta la evidencia empírica respecto a la mayor tendencia de los hogares con niños/as de solicitar prestaciones respecto a aquellos hogares sin personas menores de edad. No obstante, el enfoque de infancia y las facilidades de acceso son fundamentales para conseguir una protección adecuada a la infancia y adolescencia.

En este sentido, mención aparte merece la distribución por edad entre las personas menores de 18 años cuyos hogares son beneficiarios del CAPI, el complemento de infancia del IMV. El grupo poblacional más numeroso es el establecido entre los 6 y los 17 años, por lo que son el subgrupo más prevalente en esta población. Como se detallará en el capítulo

dedicado al CAPI, la adolescencia presenta unos costes de manutención más elevados¹⁶, lo que hace necesario pormenorizar la atención prestada a este grupo.

Conectada a la mayor prevalencia de población menor de edad entre las personas beneficiarias del IMV, la franja de edad de entre 36-45 años es la más habitual entre los perceptores, que es también la que tiene más niños/as en el hogar. La franja 46-55 años muestra una elevada prevalencia, lo que indica las dificultades de inserción laboral de personas en este punto de su ciclo vital. Las personas adultas más jóvenes son el grupo menos numeroso entre los beneficiarios, lo que es consecuente con el diseño de la prestación.

Respecto a la distribución de personas beneficiarias de RRMM por edad, el patrón apreciado es muy similar. Las divergencias en políticas de rentas mínimas conducen a escenarios en los que estas prestaciones autonómicas protegen en mayor número a la infanto-adolescencia (los casos de Euskadi, pero también Catalunya y Comunitat Valenciana) que aquellos casos en los que la correspondiente renta mínima tiene un papel testimonial.

El perfil de los hogares beneficiarios según su composición es esclarecedor respecto a los tipos de familias que más dificultades experimentan. Respecto al IMV, el **tipo de hogar más prevalente es el conformado por 2 adultos con 1 o más personas menores de 18 años**, lo que es consecuente con la mayor tasa de acceso a prestaciones por parte de hogares con niños y niñas. Una excepción es Euskadi, en el que el perfil más habitual de hogares perceptores del IMV es el compuesto por un adulto. Lo mismo sucede con la RGI de Lanbide en Euskadi. Este factor muestra la mayor tendencia de la RGI de incluir solicitudes individuales de estas prestaciones, en lugar de la solicitud por unidad de convivencia.

Los **hogares monomarentales** suponen un grupo muy importante de beneficiarios. Los hogares de un adulto y una o más personas menores de 18 años están encabezados en su inmensa mayoría por mujeres, y experimentan tasas de pobreza extraordinariamente elevadas, lo que explica que sean un perfil de hogar recurrente entre los beneficiarios de estas prestaciones. El IMV y la RGI vasca presentan un complemento de monoparentalidad en la definición de las cuantías. Sin embargo, la protección social es muy insuficiente para este tipo de hogar, a los que les atraviesan distintos factores de riesgo de pobreza: al riesgo adicional por tener niñas/os en el hogar se suman los asociados a la feminización de la precariedad laboral.

Hasta ahora, el análisis de la capilaridad conjunta del IMV y las RRMM estudiadas se ha centrado en distintas características de las personas que acceden a ellas. Sin embargo, existe un número muy importante de solicitudes que son denegadas. Los **motivos de denegación** son variados, siendo algunos de ellos una fuente de obstáculos en el correcto despliegue de estas prestaciones. Junto al consabido problema de no acceso (*non-take up*), las dificultades en las solicitudes son una cuestión prioritaria a abordar en el diseño de los sistemas de garantías de renta.

¹⁶ El coste de la crianza. 2022. Save the Children.

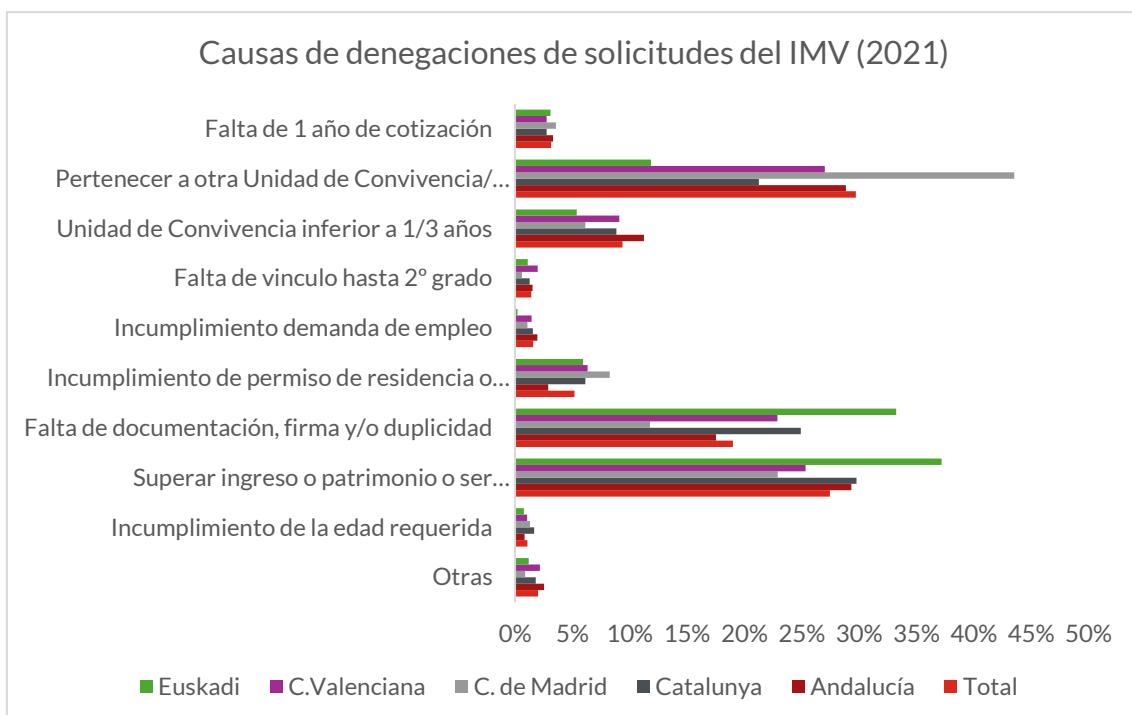


Gráfico 5: causas de denegación de nuevas solicitudes del IMV (2021). Elaboración propia desde los datos de [CIVIO](#). Los datos corresponden al primer año completo del IMV, por lo que las causas de denegación han podido experimentar cambios en años posteriores a los de los últimos datos disponibles.
No se dispone de información equivalente para las rentas mínimas.

Estos datos muestran que la primera causa de las denegaciones se debió a pertenecer a una unidad de convivencia¹⁷ distinta a la solicitada (30%), seguido de superar los ingresos o el patrimonio (27,5%), y cuestiones de forma, como la falta de documentación de la solicitud, la firma o la duplicidad de la misma (19%).

Se observa que hay diferencias significativas en la cantidad de denegaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Por ejemplo, en Andalucía y la Comunitat Valenciana, se registran cantidades relativamente altas de denegaciones en comparación con otras como Catalunya y Euskadi. Esto puede estar relacionado con diferencias en los criterios de elegibilidad, así como en la eficacia de los sistemas de asistencia social y en la aplicación de los procesos de evaluación de solicitudes. En la Comunidad de Madrid se aprecia un fuerte peso relacionado con la unidad de convivencia a la que se pertenece, debido a dinámicas de empadronamiento en otras ciudades o regiones distintas a las de la residencia efectiva.

Las distintas causas de denegación indican problemas de diseño a superar. Las cuestiones de forma, de definición de la unidad de convivencia, la rigidez en los tiempos y formas de constituir una unidad de convivencia constituyen obstáculos que deben ser atajados para mejorar la tasa de acceso a estas prestaciones. El paradigma actual descarga en el ciudadano, potencial beneficiario, casi toda la responsabilidad de iniciar y sostener trámites que son complejos y arduos, especialmente para familias en situaciones de estrés

¹⁷ La unidad de convivencia se refiere a las personas que residen juntas de forma efectiva y están unidos por lazos de parentesco hasta segundo grado (incluyendo cónyuges, hijos/as, hermanos/as, abuelos/as, tíos/as).

económico. En este informe se recoge la investigación cualitativa con familias perceptoras, gestores de oficinas de servicios sociales, profesionales y responsables políticos que arroja luz sobre estos obstáculos y busca formas de superarlos.

3. El enfoque de infancia en el sistema de garantía de rentas. Análisis del Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI)

Las rentas mínimas autonómicas no contemplan, o lo hacen de forma parcial, el **enfoque de infancia** en su diseño. Por su parte, el enfoque del IMV hacia la infancia es más bien indirecto o secundario, no enfocándose específica ni explícitamente en los derechos y necesidades de la infancia. De hecho, tanto en el IMV como en las RRMM, se trata por igual los miembros adicionales de un hogar, con independencia de que sean adultos, niños/as o adolescentes. Las necesidades distintas de cada franja de edad requieren de una cobertura más específica para compensar los costes asociados a la crianza.

Si bien se menciona la implementación de un complemento de ayuda para la infancia y la mejora de la cobertura para personas con discapacidad, estas medidas parecen ser acciones adicionales que se toman dentro del marco del IMV, en lugar de ser aspectos fundamentales de la ayuda. Esto sugiere que podría haber una falta de atención específica y directa a las necesidades de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad económica.

En la Ley del Ingreso Mínimo Vital (IMV) publicada en el BOE el 21 de diciembre de 2021, se introdujo el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI). Este complemento, diseñado para combatir la pobreza infantil en España, es complementaria al Ingreso Mínimo Vital. El CAPI sustituye a la anterior Prestación por Hijo/a a Cargo (PHC), con cuantías más amplias. Sin embargo, no se limita a ser una cuantía complementaria a los beneficiarios del IMV con niños/as: **puede concederse de manera independiente al IMV¹⁸** a aquellas unidades de convivencia con miembros menores de 18 años que superen unos criterios de renta y patrimonio mucho más holgados -hasta tres veces más- que los exigidos para el IMV.

Esta definición del CAPI trasciende, de forma clara, el ámbito de acción del IMV y las RRMM. Abarca a segmentos de población con rentas superiores a los umbrales de pobreza severa (la cuantificación de vulnerabilidad que más encaja con las cuantías ofrecidas por estas prestaciones) y de otros indicadores, llegando potencialmente a cubrir a hogares del cuarto o quinto decil de renta, según la composición del mismo. Sin embargo, esta **desconexión entre la estructura de la prestación, ligada al IMV, y su población diana puede estar detrás de las altas tasas de no acceso**, de hasta un 80% según la AIReF (2023). Dicho organismo recomienda también la inclusión de objetivos cuantificables de reducción de la pobreza infantil para mejorar su evaluación y el enfoque de infancia de estas prestaciones.

¹⁸ Su inclusión como parte de los ingresos computables para cada RRMM varían, en función de lo explicado en el capítulo 2.2, dedicado al análisis de la convivencia normativa.

Tipología de familia	Dos adultos/as	Dos adultos/as y un/a menor de 3 años	Dos adultos/as, un/a menor de 3 años y un/a niño/a de 3-6 años	Un/a adulto y un/a menor de edad a cargo
IMV + CAPI	785,48€	1.085,74	1.343,60€	900,48€
Coste de la crianza	-	556€	1.166€	556€

Tabla 4: Cuantía conjunta del IMV y el CAPI y coste de la crianza por tipología de familia (El coste de la crianza, 2022)

La tabla 4 refleja el coste mensual medio de los costes asociados a la crianza para distintas composiciones de hogares. Como se reflejó en el gráfico 7, la adecuación de las coberturas se adapta mejor a hogares con menos de 4 miembros, resultando insuficiente en el caso de un hogar de 2 adultos/as y dos niños/as. Las cuantías del IMV no se ven influenciadas por la edad del miembro adicional de la unidad de convivencia, pero el CAPI sí contempla diferencias por tramos de edad (0-3, 3-6 y 7-17). En este sentido, es importante tener en cuenta para evaluar su adecuación que los gastos asociados a la crianza varían con la edad, siendo más altos en las edades comprendidas entre los 12 y los 17 años.

Respecto a la cobertura del IMV, el gráfico 6 señala cuántos niños, niñas y adolescentes, de los que viven en riesgo de pobreza, se benefician del Complemento de Infancia a febrero de 2024. A diferencia del IMV o las RRMM, la población objetivo es más amplia por la definición de los criterios de renta. Estableciendo como referencia la tasa de pobreza moderada de cada una de las CCAA analizadas con umbrales regionales, se observa cómo el CAPI cubre a un 20-30% de población infantojuvenil en pobreza. La cobertura es mayor en Andalucía, ya que los criterios de renta estatales abarcan a mayores segmentos de la población andaluza en situación de pobreza.

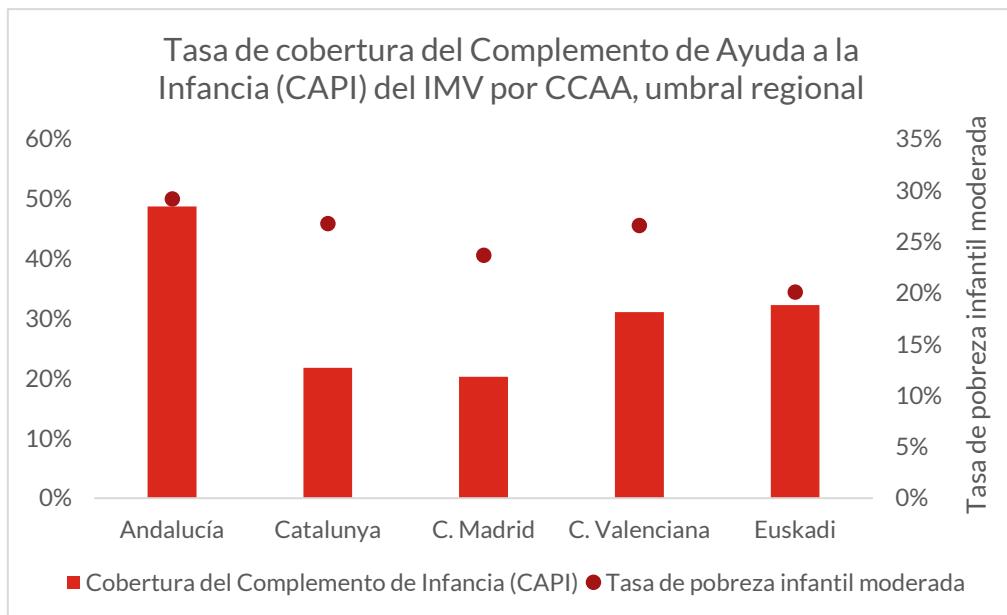


Gráfico 6: cobertura del CAPI de la población menor de 18 años en pobreza moderada (definida como disponer de una renta per cápita inferior al 60% de la mediana regional). La tasa de pobreza infantil se refleja en el eje vertical de la derecha.

3.1 Barreras específicas del IMV y el CAPI para garantizar la protección a la infancia

El Ingreso Mínimo Vital, y el CAPI como su complemento, presentan diferentes barreras que impiden la protección social efectiva de la población infantojuvenil en situación de necesidad. A partir del análisis normativo y de la investigación cualitativa realizada con entrevistas a familias, profesionales y legisladores, se establecen estas barreras y se clasifican en función del punto del proceso en el que suceden: en la definición y concepto, en la población objetivo, el diseño o en la implementación. Se señalan en amarillo o rojo, dependiendo de su gravedad, diversas barreras que afectan a la vulneración de los derechos sociales y a la protección del interés superior de la infancia. Las buenas prácticas se indican en color verde.

Barreras en la definición del concepto, naturaleza y competencias

- 1** La definición proporcionada **no menciona específicamente la infancia**. Sin embargo, en el contexto actual, es importante considerar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes. La infancia es una etapa crucial en el desarrollo de los individuos y tiene un impacto significativo en su vida futura. Incluirla en la definición permitiría abordar de manera más completa sus necesidades y otorgar la importancia de proporcionar un entorno seguro, saludable y estimulante para los niños y niñas, así como garantizar el acceso a servicios y oportunidades que promuevan su desarrollo integral y la igualdad de oportunidades.

2 No se contempla la realidad de los y las adolescentes tutelados que salen del sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad. Hay una falta de consideración de mecanismos similares a los establecidos para los adultos. Desde los 16 años, se les orienta hacia la preparación para la vida independiente al alcanzar la mayoría de edad. Sería relevante abordar esta transición de manera inclusiva y sin discriminación, atendiendo al interés superior de los menores, reconociendo la diversidad de necesidades y la introducción al mundo laboral.

A quién aplica

1 Se excluye a aquellos que están bajo **acogimiento familiar** que también están bajo la tutela del Estado, aunque la guarda corresponda a familias. Estas familias no tienen la responsabilidad de continuar cuidando a estos jóvenes una vez alcanzan la mayoría de edad, y no pueden acceder al IMV. Lo que realmente los deja en una situación de vulnerabilidad, ya que llegan a la mayoría de edad sin ningún tipo de respaldo.

2 El sistema del Ingreso Mínimo Vital no considera una situación particularmente delicada: los "**grupos de hermanos**", en los cuales todos los miembros son menores de edad. Las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños, adoptadas como estándares por el Comité, junto con la Resolución sobre Derechos del Niño de 2019 de la Asamblea General, destacan esta realidad. Es fundamental procurar mantenerlos juntos siempre que sea posible, lo cual plantea desafíos para el acogimiento familiar. Sería beneficioso contemplar medidas específicas para apoyar a estos grupos como unidad familiar, incluso bajo la supervisión profesional, siempre y cuando esto esté en línea con el interés superior de todos los menores y pueda continuar así cuando alguno alcance la mayoría de edad.

3 Hay una **falta de especificación sobre quiénes son los titulares del derecho subjetivo** al Ingreso Mínimo Vital en España, lo que dificulta determinar quiénes pueden reclamarlo, incluyendo a los menores de edad. Sería positivo para su evaluación fijar que la población objetivo se trata de las personas en pobreza severa, en el caso del IMV, y establecer una cuantificación de criterios del CAPI que permita una mejor evaluación.

4 Se excluye a las **madres jóvenes solteras** que carecen de los recursos necesarios para establecerse por su cuenta fuera del hogar de sus progenitores y vivir independientemente con sus hijos. Aunque el requisito establece la residencia independiente durante dos años, se pasa por alto la realidad de estas familias al incluir los ingresos de los progenitores de la madre en el cálculo de la unidad de convivencia. Esto resulta en que la madre no pueda acceder al Ingreso Mínimo Vital y tenga dificultades para encontrar un hogar adecuado para ella y su hijo/a.

Diseño

1

El cálculo de los ingresos se determina según el número de miembros de la unidad de convivencia, sin tener en cuenta las edades de éstos. En la escala de cuantías, se trata a un menor de edad adicional de la misma manera que un adulto.

2

En el caso de las familias monoparentales/monomarentales, es positivo que el aumento de la cantidad del IMV es del 22% en comparación con las familias con dos progenitores. Sin embargo, este incremento no refleja adecuadamente los costes asociados a la crianza de un niño o niña por parte de un solo progenitor.

3

El CAPI presenta cuantías notablemente inferiores al coste real de la crianza de cada menor de edad, en cada una de las diferentes etapas de desarrollo. Según el cálculo realizado para el año 2022, el coste mensual de crianza por menor es de aproximadamente 556€ para menores de tres años, 610€ para edades de 4 a 6 años, y 736€ para menores de 18 años¹⁷. A medida que los niños crecen, los costes asociados aumentan, sin embargo, la cuantía otorgada por el CAPI disminuye. Por otro lado, el CAPI, es incompatible con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%.

4

La intención de enfocar la prestación hacia los hogares en peor situación de ingresos puede haber llevado a la implementación de requisitos y condiciones que dificultan su alcance para un número significativo de personas. Parece ser el caso cuando se aplican estrictos umbrales de patrimonio y renta, así como cuantías iniciales relativamente bajas. Además, el cálculo de los ingresos se basa en el ejercicio fiscal anterior a la solicitud, lo que, en la mayoría de los casos, impide que la prestación sea accesible para quienes enfrentan una pérdida repentina de ingresos. Asimismo, la exclusión de ciertos grupos de jóvenes y personas con patrones residenciales no convencionales también agrava esta situación. Estos obstáculos pueden limitar la efectividad del IMV para llegar a quienes más lo necesitan. De la misma manera, los distintos requisitos de renta para el CAPI chocan con su integración en la prestación madre, el IMV, lo que da lugar a una alta tasa de no acceso por desconocimiento de potenciales beneficiarios elegibles.

"Los requisitos son muy altos y los procesos muy complejos para llegar a una ayuda económica básica".

5

El requisito de no estar ocupado/a pero estar inscrito como demandante de empleo puede ir en contradicción del cuidado de los menores. Puede haber casos de familias monoparentales/monomarentales que deben estar al cuidado de los menores, especialmente los de menos de 3 años, y que no pueden trabajar. Es decir, no se tiene en cuenta la compatibilización del tiempo de cuidado.

Implementación

1

El **plazo de resolución**, que se establece en 6 meses después de la solicitud, se considera **excesivamente largo** para la población objetivo que se pretende proteger. Esta situación plantea un problema significativo para los hogares que lo solicitan, ya que durante todo este tiempo de espera no tienen acceso a ninguna fuente de recursos para satisfacer sus necesidades inmediatas. Esto puede generar dificultades económicas para las familias que dependen de este beneficio como su principal fuente de ingresos, y una agravación de las situaciones de riesgo y exclusión.

Además, es importante tener en cuenta que este plazo de resolución no incluye el tiempo necesario para completar el proceso de solicitud en sí mismo. El proceso de solicitud puede ser largo y complejo, lo que puede generar demoras adicionales antes de que se inicie el plazo de resolución de 6 meses. Esto significa que el tiempo total desde la solicitud hasta la percepción final de la ayuda puede ser aún más prolongado. Diversas personas y entidades entrevistadas comentan que actualmente el plazo real es de más de un año.

A esto se suma el requisito de presentar Certificados de servicios sociales en casos específicos, los cuales son necesarios para acreditar diversos aspectos como la residencia, el carácter temporal de una prestación, la situación de convivencia, la inexistencia de vínculos familiares, el riesgo de exclusión social, entre otros. La obtención de estos certificados puede llevar mucho tiempo, más aún teniendo en cuenta la situación de saturación de los servicios sociales, lo que contribuye a hacer más lento el proceso hasta que la familia recibe la ayuda del IMV.

2

Se establecen formas alternativas de demostrar los requisitos, ya sea por Servicios Sociales como por entidades del Tercer Sector que estén debidamente inscritas en el registro de **Mediadores Sociales** que se crea a este efecto. Por ejemplo, relacionadas con unidades de convivencia o situaciones de residencia no convencionales.

3

Se presenta el fenómeno de **no acceso o no solicitud**. La evidencia sugiere que las principales razones de este fenómeno son:

- la falta de conocimiento o información sobre las prestaciones y la elegibilidad;
- las dificultades y costos asociados con el proceso de solicitud, especialmente en sociedades con una brecha digital amplia y una economía sumergida extendida;
- el estigma social relacionado con las prestaciones, que se agrava cuando las percepciones de merecimiento son más estrictas y/o cuando el número de beneficiarios es limitado.

En el caso específico del IMV, parece que la falta de información y las complicaciones administrativas en el proceso de solicitud podrían ser causas importantes del elevado número de hogares que no completan la tramitación. Los procedimientos burocráticos, a

menudo complejos y poco ágiles, pueden desalentar a muchos hogares a solicitarlo. También afecta la comunicación de causas de denegación, que se hace de forma genérica y abstracta, con referencia a otra legislación, y sin explicar los pasos para poder solucionar la causa de denegación.

"Si no hubiera sido por mi amiga, no hubiera sido capaz de hacerlo por internet pues soy muy torpe con las tecnologías y no entendía las instrucciones ni los pasos que tenía que dar. Ella, además anteriormente me avisó de los papeles que tenía que tener listo y me encargué en los días previos a recopilarlos: Convenio del divorcio, Certificado de la Seguridad Social, Certificado de Prestaciones del SEPE, Vida laboral ya que como no tengo clave Pin, tenía que justificarlo todo escaneándolo."

Incluso, la integración del CAPI en un programa destinado a combatir la pobreza como el IMV podría haber contribuido a que muchos hogares elegibles, aunque superen el umbral de la prestación básica, opten por no solicitarlo a pesar de cumplir con los requisitos.

4

El diseño y la implementación actual del IMV lleva a la generación de **pagos indebidos** por parte de la Administración a las familias, que luego son reclamados. Estos pagos se han producido por dos razones. La primera, comentada anteriormente, es que se conceden en **función de la renta del año anterior**, y no del actual. Esto hace que, al revisar los ingresos, si estos han variado, se hagan modificaciones de las cuantías con efectos retroactivos. La segunda es la **coordinación imperfecta entre el IMV y las rentas autonómicas** que, debido a la falta de coordinación entre las entidades estatales y autonómicas generan duplicidades en los pagos.

Esta situación se agrava porque los beneficiarios no saben que el IMV les ha sido concedido —mes después de su solicitud— y porque las cuantías que ingresan las familias varían mensualmente, según los cambios en el diseño de la ayuda o la situación del hogar, sin que se informe de estos cambios o se pueda comprobar el cálculo con el que se obtiene la cuantía definitiva. Esto genera una situación de incertidumbre y estrés sobre las familias, que reciben comunicaciones informando que tienen sólo 30 días para ingresar los pagos indebidos de forma íntegra. Esto da lugar a situaciones en las que un hogar en situación de vulnerabilidad debe afrontar una reclamación de cuantías inasumibles para su situación económica. La opción de pagar a plazos no se indica y requiere de una reclamación previa.

4. Recomendaciones

La implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha supuesto un hito significativo en la lucha contra la pobreza. Una derivada ha sido la liberación de recursos a nivel autonómico. Lejos de suponer programas sustitutivos, el IMV y las rentas mínimas autonómicas han de complementarse para proteger una mejora significativa en la cobertura y protección ofrecida a las personas en riesgo de pobreza. Como se analiza en el primer capítulo, la implementación de herramientas de rentas mínimas a distintos niveles administrativos en distintos niveles ha configurado un sistema descentralizado similar al de otros países europeos, que presenta disfuncionalidades a solucionar por parte de todas las AAPP para mejorar el funcionamiento de las garantías de rentas. Las recomendaciones que emanan de este informe aspiran a configurar un sistema coherente e integrado.

La definición del concepto y naturaleza de la prestación presenta serias deficiencias en cuanto a la inclusión del enfoque de infancia de estas herramientas en todas las rentas mínimas analizadas. El IMV estatal es el que incorpora de forma implícita las necesidades específicas de la infancia con el complemento de infancia (CAPI) y el de homoparentalidad. Éste último se recoge también en la RGI de Lanbide (Euskadi). No obstante, la falta de consistencia entre los umbrales del IMV y del CAPI no ayuda a especificar la población específica a la que se dirige el conjunto de la prestación. Todas ellas deben incluir objetivos específicos de reducción de la pobreza y, desde un enfoque de infancia, de la pobreza entre la población menor de 18 años.

Las distintas normativas encuentran limitaciones a la hora de no excluir a determinados colectivos cuando definen a los potenciales beneficiarios. Las prestaciones no incluyen a aquellas personas menores de 18 años que está bajo tutela del Estado y en acogimiento familiar, lo que les deja sin respaldo al alcanzar la mayoría de edad. Lo mismo sucede con colectivos como los “grupos de hermanos” y las madres jóvenes que carecen de los recursos para vivir de forma independiente a los progenitores de la madre. El establecimiento de requisitos para todos los miembros de la unidad de convivencia supone un factor limitante para las prestaciones. En este sentido, cabe profundizar en prácticas como la de la RMI madrileña, en el que no todos los miembros del hogar (que no sean la persona titular) tienen que contar con el permiso de residencia.

De una forma más amplia, el establecimiento de requisitos sigue constituyendo uno de los mayores obstáculos en el acceso a estas prestaciones por parte de una amplia parte de población diana, en particular para colectivos específicos. Uno de los requisitos que debe abordarse cuanto antes es la compatibilidad de todas las rentas mínimas con las rentas salariales, como sucede con el IMV y otras RRMM. El caso de otras herramientas, como la RGC catalana, limita la cobertura a segmentos muy importantes de trabajadores con bajos ingresos. Es fundamental evitar la trampa de la pobreza y eliminar cualquier falta de compatibilización de las prestaciones con salarios, con especial hincapié en las personas que trabajan a tiempo parcial.

Los requisitos constituyen un nuevo bloque de obstáculos para todas las prestaciones analizadas en términos de la acreditación exigida de los mismos. La obligación de presentar

documentos de identidad o permisos de residencia a todos los miembros no titulares de la unidad de convivencia es uno de los más frecuentes. La simplificación de la información requerida, mejorando la cooperación interadministrativa y el uso de la información ya en poder de las AAPP, es una de las líneas principales de recomendaciones en términos de diseño.

En lo referido a las cuantías garantizadas, el análisis de estas (capítulo 2.3) indica que la adecuación de las prestaciones empeora a medida que aumenta la cantidad de miembros del hogar, en función del umbral de pobreza severa. Se considera imprescindible afinar en el cálculo de las necesidades de los distintos tipos de hogar, incluyendo los costes asociados a la crianza en los hogares con niños y niñas. Respecto a los umbrales, la principal vía de mejora futura en términos de un mejor acople entre el sistema estatal y los autonómicos es la inclusión de la pobreza relativa¹⁹ en la definición de los umbrales de acceso. La instauración del IMV como un "suelo" estatal que proteja a la población en pobreza severa conduce de forma natural a la asunción por parte de los programas autonómicos de la cobertura a hogares en situación de pobreza relativa con los recursos que el completo despliegue del IMV permitirá liberar.

El proceso de solicitud, tramitación y comunicaciones es otro de los puntos que más barreras presentan de forma general las distintas prestaciones. Constituye también una importante fuente de no acceso, con trámites complejos, poco precisos y plazos de resolución demasiado amplios para la situación económica de los hogares elegibles. Si bien el IMV contempla formas alternativas de demostrar los requisitos, el exceso de los mismos y los plazos de respuesta desincentivan la persistencia en el proceso de solicitud y subsanación. En los siguientes apartados se plantean distintas propuestas de mejora en el proceso de tramitación, incidiendo en el paradigma de unas AAPP proactivas que usen de forma más eficiente los datos de los que disponen para llegar de forma efectiva a más población elegible.

A continuación, se expone con mayor detalle los retos que tienen origen en la configuración del IMV, en la convivencia de un sistema paralelo de garantía de rentas, y finalmente, en la configuración de las diferentes rentas mínimas autonómicas. Resolver estos factores limitantes no sólo permite mejorar la protección social y una reducción de la pobreza infantil, sino que también permite que el alivio de recursos tras la implementación del IMV, sea todavía mayor, tanto a nivel nacional como autonómico. Por ello, en la misma sección se proponen vías de reforma que permitan abordar cada uno de estos retos, sustentándose en diferentes buenas prácticas nacionales como internacionales que han mostrado su eficacia para resolver retos similares.

¹⁹ Definida como disponer de una renta equivalente neta inferior al 60% de la mediana.

4.1 Recomendaciones generales sobre el IMV

Un IMV proactivo y que acompañe

Mejora de la comunicación e información desde las AAPP

- Establecer estrategias de comunicación e información para reducir el desconocimiento entre la población sobre en qué consiste la ayuda, cuáles son los requisitos de acceso y como se debe realizar la tramitación. El uso de lenguaje complejo y las limitadas explicaciones pueden suponer una barrera de acceso a población potencialmente beneficiaria. Esta mejora de la comunicación debe ir enfocada al conjunto de la ciudadanía, atendiendo a las diferentes necesidades idiomáticas y cognitivas, entre otras. Estas estrategias comunicativas deben considerar de forma específica y autónoma al CAPI: los distintos requisitos de renta y patrimonio fomentan un alto grado de desconocimiento social.
- Implementar puntos de información y tramitación específicos para reducir las listas de espera para acceder a servicios sociales. Estos puntos deben de poder agilizar la tramitación de las solicitudes en caso de que las personas atendidas estén interesadas. De esta manera, no sólo permite descargar a Servicios Sociales de tareas más burocráticas, sino que permite hacer más ágil la gestión y tramitación de los expedientes. Para su buena implementación, estos puntos deben trabajar con datos procedentes de otros departamentos y administraciones, resaltando la necesidad de introducir una herramienta que sistematice la información, permitiendo su interoperabilidad, así como un mejor acompañamiento de la población. Estos puntos de tramitación deben ubicarse en lugares con una menor carga estigmatizante, como los centros educativos o sanitarios, respondiendo a la filosofía de la proactividad a la hora de buscar a los potenciales beneficiarios. En este campo, caben distintas intervenciones que mejoren la evidencia disponible al respecto. *Facilitar procesos*
- Simplificar los procesos de acreditación de los requisitos. La documentación que deben aportar la ciudadanía, a menudo, se encuentra dentro de la propia administración pública. Además, vinculado con lo mencionado anteriormente, su información escasa y compleja dificulta conocer con exactitud si se puede ser beneficiario o no del IMV. Por ello, se propone realizar un borrador automático que integre la información que dispone la administración y permita facilitar los procesos de solicitud. Ejemplos como el borrador automático para realizar la declaración del Impuesto sobre las Renta de las Personas Físicas (IRPF) muestran como la administración pública estatal española puede hacer más eficiente estos procesos, reduciendo los recursos necesarios.

Buenas Prácticas Relacionadas: el caso de Chile

El [Subsidio Familiar Automático \(SUF Automático\) de Chile](#) es una iniciativa que nace como parte de un esfuerzo por modernizar el Estado y mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. Se enfoca en utilizar datos administrativos para revertir las barreras de acceso al Subsidio Familiar (SUF), que en la práctica dejaba fuera a casi un tercio de los destinatarios potenciales debido a barreras de acceso.

El SUF Automático proporciona un **aporte económico directo y automático** a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que pertenecen al 40% más vulnerable de la población, según la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares, y que no están registrados como carga familiar en algún sistema de previsión social o que no han accedido previamente a este subsidio. Esto **se realiza sin la necesidad de postulación por parte de las familias**, lo que simplifica enormemente el proceso de acceso a la prestación. Además, se puede renovar de forma automática.

Avanzando en la eficiencia administrativa

- Mejorar las herramientas de gestión de la información para que incorpore datos de otras administraciones y niveles gubernamentales. Disponer de una plataforma que permita en cualquier momento disponer de información actualizada sobre si se tiene derecho a percibir el IMV y el CAPI puede evitar situaciones como la realización de pagos indebidos o un desajuste de las cuantías a percibir que, en su ausencia, supone un aumento de las cargas burocráticas y de gestión que debe asumir la administración pública.

Un IMV que se adecúe a las necesidades de la población a la que se dirige

Adecuación de las cuantías

- Aumento de los importes del CAPI cuando actúa como complemento del IMV para que en conjunto alcancen el umbral de la pobreza moderada. Esta medida busca garantizar que los ingresos de los hogares con niños, niñas y adolescentes alcancen, como mínimo, el umbral de la pobreza moderada, establecido en el 60% de la renta mediana. Las elevadas tasas de pobreza infantil, que en 2023 alcanzaron al 28,9% de niños y niñas, requieren mejorar la adecuación de las herramientas focalizadas.
- Ajustar las cuantías del CAPI para reflejar las variaciones en el coste de crianza de niños, niñas y adolescentes. En España, el coste medio de crianza se incrementa con la edad, desde un coste medio de 559€ mensuales para niños de 0 a 3 años, hasta alcanzar los 762€ mensuales de media en el grupo de edad de 13 a 17 años. Al adaptar las

cuantías del CAPI de acuerdo con estas necesidades específicas de edad, se puede asegurar un soporte más efectivo y equitativo que contribuya al bienestar general de niños y niñas.

- **Trabajar en el desarrollo específico y autónomo del CAPI como una ayuda a la crianza para la población no objetivo del IMV**, mejorando la información sobre la elegibilidad a los usuarios que no cumplen los requisitos del IMV, pero sí los del CAPI.
- **Aumento de cuantía para familias monoparentales**. Este tipo de hogares cuentan con mayores tasas de pobreza y menor renta disponible por unidad de consumo con respecto a otros tipos de hogares con niños, niñas y adolescentes. Además, estos hogares enfrentan desafíos únicos al no poder contar con varias fuentes de ingresos, además de contar con un menor número de horas disponibles que poder dedicar a tareas de cuidados. El complemento de monoparentalidad actual del IMV es una buena práctica que reforzar. Este aumento buscaría reconocer y mitigar el peso relativo mayor del coste de crianza que soportan estos hogares, encabezados en su mayoría por mujeres.

Buenas Prácticas Relacionadas: el caso de Luxemburgo

En 2018, Luxemburgo implementó una reforma en su sistema de rentas mínimas, partiendo del reconocimiento de los mayores niveles de pobreza en hogares con menores a cargo y, en particular, en hogares monoparentales. Esta reforma resultó en un incremento en la cuantía por niño, y un aumento adicional para los niños de hogares monoparentales.

Concretamente, bajo la nueva legislación, un hogar de dos adultos y dos niños pasó a recibir 2,644 euros al mes, en comparación con los 2,356 euros bajo la legislación anterior. Por su parte, un hogar monoparental con dos niños vio un incremento de 1,655 euros a 2,071 euros mensuales. Las cuantías para hogares sin menores a cargo se mantuvieron estables.

Evidencia relacionada

Distintos estudios coinciden en señalar que los sistemas de rentas mínimas pueden tener impactos significativos y positivos en múltiples aspectos del desarrollo infantil. En particular, se ha observado que estas ayudas contribuyen a una mejora en la salud y el ambiente familiar de los niños y niñas más vulnerables (Averett y Wang, 2015). A medio y largo plazo, incrementos en sistemas de rentas mínimas se han relacionado con mejoras en los resultados educativos, la empleabilidad y los sueldos de niños, niñas y adolescentes cuando alcanzan la edad adulta (Bastian y Michelmore, 2016).

Adecuación de los requisitos de acceso

En el ámbito de los requisitos de acceso, se recomienda considerar modificar las reglas de beneficios para incluir a grupos importantes que experimentan o están en riesgo de pobreza, como refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y jóvenes mayores de 18 años.

- **Extender los requisitos de edad.** España podría reconsiderar los criterios de edad para elegibilidad, tomando como referencia las prácticas de otros países europeos, donde 15 países no tienen criterios de edad y 12 se dirigen a personas de 18 años o más. Se recomienda ampliar la cobertura del IMV a las personas de 18 años o más, y a partir de 16 años en el caso de menores emancipados; en línea con la Recomendación del Consejo, en la que se resalta el peligro de dejar fuera de la cobertura a los jóvenes adultos que viven de forma independiente.
- **Explorar alternativas a la residencia legal, con el objetivo de que la población nacida en el extranjero pueda acogerse al IMV.** En este ámbito es crucial destacar la perspectiva de infancia, ya que requisitos que dejen fuera a familias migrantes del IMV pueden dejar sin cobertura a los niños, niñas y adolescentes de las mismas, implicando riesgos para su vulnerabilidad económica y oportunidades de futuro. Sin embargo, debe ir acompañada de planes de integración social y legal para así promover de manera efectiva la autonomía personal de la población.

Adecuación de los tiempos

- Tener en cuenta los **ingresos presentes en lugar de los del año anterior**. El diseño actual del IMV, en el que se toman como referencia los ingresos del año anterior, deja sin cobertura a aquellos hogares y personas que han alcanzado una situación de pobreza a lo largo del año en curso y, por lo tanto, no ofrece una solución a su situación de vulnerabilidad económica. Si bien existe un procedimiento para solicitar el cómputo de las rentas presentes para casos de pobreza sobrevenida, supone una complicación adicional al trámite de solicitud. De acuerdo con Bertón y Gorjón (2021), una solución para esta situación puede ser la de cambiar el período de referencia de la renta del año anterior a los últimos tres meses.
- **Establecimiento de plazos máximos de resolución.** Se debe establecer el plazo máximo dentro del cual resolver y notificar la respuesta a la solicitud. Asimismo, se debe explicitar el **sentido positivo del silencio** en caso de no obtener resolución expresa en dicho plazo, siempre de acuerdo con la legislación general sobre procedimiento administrativo y con las garantías jurídicas de los interesados y su derecho a no verse perjudicados por incumplimientos desde la administración.

Un IMV que vaya más allá: un apoyo integral

- **Establecimiento de itinerarios de inclusión con perspectiva de infancia.** Se recomienda establecer, en base a los resultados de los proyectos piloto llevados a cabo por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, un sistema de itinerarios de inclusión con perspectiva de infancia ligados al IMV. Una clave de estos itinerarios

deberá ser que no estén únicamente dirigidos a la inserción laboral del/la titular de la prestación o de las personas adultas del hogar, sino que se tenga también en cuenta las necesidades particulares de niños, niñas y adolescentes en el hogar, tales como cuidados, apoyo educativo, necesidades de salud o atención psicológica.

- **Impulsar el establecimiento de redes** a nivel local y/o comarcal según las necesidades del territorio para la atención integrada de familias con niños, niñas y adolescentes perceptoras de IMV y/o RRMM. Estas redes deberían permitir la discusión de casos concretos y la derivación a servicios necesarios mediante los protocolos correspondientes. Deberían incluir profesionales de departamento que gestione IMV, servicios sociales, sanitarios o educativos.

Itinerarios de inclusión: una demanda internacional

La Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre Rentas Mínimas Adecuadas para la Inclusión Activa (2023/C 41/01) subraya la importancia de complementar los esquemas de rentas mínimas con servicios habilitantes, que no solo incluyan apoyo laboral, sino también apoyo psicológico, educación y cuidado en la primera infancia, salud, y educación. Estos servicios son esenciales para asegurar una inclusión social efectiva, especialmente para los hogares con niños y niñas, garantizando un acceso integral a oportunidades de desarrollo y bienestar.

Además, el gobierno español impulsó en 2023 la Declaración de Aranjuez, en la que los países de la UE reafirman su compromiso que los esquemas de rentas mínimas vayan asociados con políticas que no solo incentivan el acceso al empleo, sino también a la educación, habilidades, atención sanitaria y cuidado infantil temprano. La declaración enfatiza la necesidad de desarrollar la complementariedad de los esquemas de rentas mínimas con itinerarios de inclusión para aumentar tanto su cobertura como su efectividad.

4.2 Recomendaciones sobre la convivencia del IMV y las RRMM autonómicas

Aunar derechos y apoyos asociados a las RRMM y el IMV

La idea de este bloque de medidas es contribuir a **mejorar la coordinación y cogobernanza** del IMV y las RRMM desde los distintos niveles administrativos para un **funcionamiento conjunto más eficaz**. En particular, el objetivo debe ser que un hogar que estuviera percibiendo una renta mínima autonómica, vinculada a un itinerario de inclusión, no deje de tener derecho a las actividades de dicho itinerario por pasar a ser perceptor del IMV.

- **Coordinar los itinerarios de inclusión ligados al IMV con los itinerarios ya existentes a nivel autonómico.** Para ello, se recomienda establecer mecanismos de coordinación con los departamentos autonómicos a cargo de las rentas mínimas de forma que las acciones de inclusión de ambos esquemas se coordinen y complementen. Además, se recomienda establecer protocolos que permitan que los itinerarios o planes de acción individualizados sean transferibles de un marco de apoyo a otro (por ejemplo, de rentas mínimas a IMV).
- **Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y departamentos administrativos.** La ausencia de una mayor comunicación entre los diferentes sistemas también impacta sobre los ciudadanos. A causa de la falta de una mayor comunicación entre el IMV y los esquemas autonómicos, se generan situaciones en las que los ciudadanos terminan afectados, como la percepción de pagos indebidos. Fortalecer esta colaboración no sólo permitirá abordar de manera más efectiva las necesidades de la población, sino que también supondrá una mayor eficiencia en la gestión administrativa que sufren las comunidades autónomas.
- **Fomentar la cogobernanza** en la toma de decisiones sobre el IMV y las RRMM para que las distintas herramientas “hablen el mismo idioma”. Se trata de un aspecto fundamental en los sistemas multinivel.
- **Publicar más información sobre el IMV y las RRMM**, con sistemas de medición uniformes y con la misma periodicidad. Se propone mejorar la coordinación entre departamentos y niveles de gobierno a través de un mayor intercambio de información de los beneficiarios del IMV y los programas autonómicos, y que esta esté actualizada y uniformada para mejorar las tomas de decisión. Disponer de esta información permitirá cuantificar mejor las brechas de acceso y evaluar con mayor detalle los procesos de implementación.
- **Evitar la fragmentación de las prestaciones.** La presencia de diferentes modalidades y complementos dificultan tanto su conocimiento como su solicitud y tramitación. En Andalucía y Catalunya, además de las rentas mínimas de inserción, se ha articulado un complemento al IMV que pretende ajustar las cuantías del IMV al coste de vida autonómico. Sin embargo, su solicitud y acceso requiere de un procedimiento distinto a las rentas mínimas autonómicas. Por ello, se propone mejorar la convivencia entre ambos esquemas a través de un fortalecimiento de las rentas mínimas autonómicas que permitan incorporar estas casuísticas, y así, impedir la duplicidad de procesos tanto para el ciudadano como para la administración.

4.3 Recomendaciones generales sobre las Rentas Mínimas autonómicas

Una mejora del IMV y de su convivencia -normativa y efectiva- con las diferentes rentas mínimas autonómicas no sólo garantiza una mayor efectividad del sistema de garantía de rentas en el ejercicio de la protección social, sino que también puede suponer un ahorro de recursos económicos que las diferentes CCAA pueden aprovechar para resolver aquellos retos que impiden mayores grados de cobertura, especialmente a hogares con niños, niñas

y adolescentes a cargo, así como hogares monomarentales. En este sentido, a continuación, se presentan las diferentes recomendaciones para aprovechar este ahorro de recursos autónomos y que pueden robustecer las acciones para la reducción de la pobreza infantil.

Unas RRMM con un enfoque de infancia

En este bloque se hacen propuestas para fortalecer los sistemas de rentas mínimas autonómicos para que ejerzan una protección social sobre la infancia más efectiva, teniendo una mirada sobre los efectos en el desarrollo de la infancia en todo el proceso desde el diseño hasta su implementación.

Acceso a otras ayudas específicas para la crianza y la garantía del interés superior del niño

- Garantizar los derechos de la infancia. El acceso a estos recursos tiene un impacto directo en el desarrollo de la infancia, así como en la garantía de sus derechos. Por ello, se debe considerar en todo momento, desde el diseño a la implementación, el impacto directo e indirecto sobre la infancia, con el objetivo de evitar vulneraciones a estos derechos.
- Incorporar una mirada específica para los **jóvenes extutelados** en el diseño y aplicación de políticas de protección social. Evitar la desprotección de aquellos jóvenes que alcanzan la mayoría de edad es una prioridad urgente. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, estos jóvenes enfrentan la situación desafiante de no poder percibir las Rentas Mínimas de Inserción y quedan sin un techo al que acudir al quedar fuera del paraguas institucional. Por ello, se debe desarrollar medidas que aborden esta brecha en la protección social, garantizando que estos jóvenes reciban el apoyo necesario para su transición a la vida adulta de manera segura y con pleno respeto a sus derechos.
- **Reducir las edades a partir de las cuales se tiene derecho a su percepción:** Se recomienda reducir la edad mínima para la percepción de ayudas monetarias a **18 años** para garantizar un apoyo adecuado a los jóvenes en situación de vulnerabilidad. Para las personas de 18 a 23 años, que pueden enfrentarse a dificultades económicas significativas **mientras completan su educación o inician su vida laboral**, esta reducción puede proporcionar un sustento crucial. Además, se sugiere que los menores emancipados con hijos y los menores en régimen de guarda, especialmente aquellos que son huérfanos absolutos, también tengan acceso a estas ayudas sin importar su edad, dado que estas circunstancias representan una vulnerabilidad adicional que requiere un apoyo financiero inmediato y consistente para asegurar su bienestar y desarrollo.

Compatibilidad con los ingresos del trabajo y el cuidado

- Fomentar la **incorporación a un trabajo digno, priorizando el cuidado de la infancia**. En algunas comunidades autónomas, como la Comunitat Valenciana o Andalucía, existen los requisitos de no estar ocupado/a y estar inscrito como demandante de empleo, sin tener en cuenta la conciliación familiar y el cuidado de los hijos e hijas. Se sugiere promover la inserción en empleos dignos, priorizando el bienestar de la infancia como un factor fundamental. Actualmente, los requisitos para acceder a estas oportunidades

laborales no tienen en cuenta la situación de quienes ya están ocupados o que se encuentran inscritos como demandantes de empleo, sin considerar adecuadamente la necesidad de conciliar la vida laboral con el cuidado. Además, el sistema no proporciona protección suficiente para aquellos que trabajan, pero no logran alcanzar **ingresos mínimos adecuados** para vivir dignamente. Para abordar estas deficiencias, se propone la posibilidad de **compatibilizar los ingresos del trabajo con el apoyo económico**, ajustando gradualmente las cuantías hasta alcanzar un nivel mínimo establecido para garantizar una vida digna. Este enfoque también requiere una revisión en la forma en que se contabilizan los empleos temporales o aquellos con frecuencia irregular, para asegurar una protección efectiva para todos los trabajadores.

Buenas prácticas relacionadas: los casos de Italia y Francia

En Italia, se ha implementado una práctica destacada en el **Reddito di Cittadinanza**, donde se **compatibilizan los ingresos de un nuevo empleo**. Este estímulo consiste en que el 20% de sus ingresos no se toman en cuenta al calcular sus prestaciones durante un período posterior a su inserción laboral. Esta medida se extiende hasta que la nueva situación económica del hogar esté reflejada en la próxima declaración anual del índice sintético de la situación económica del hogar (ISEE). Este enfoque gradual permite una transición más suave hacia el empleo, al proporcionar un apoyo financiero continuo mientras se integran los ingresos del trabajo, facilitando así la estabilidad económica de las familias en proceso de inserción laboral.

Por otro lado, en Francia, se destaca el **Bono de Empleo (Prime d'activité)**, una prestación diseñada específicamente para respaldar la inserción laboral de personas de bajos ingresos. Este subsidio se dirige a individuos mayores de 18 años que están trabajando, para **complementar sus ingresos laborales**, promoviendo así su participación en el mercado laboral

Ajustar y actualizar las cuantías al coste de la crianza del territorio

- Crear un complemento autonómico que se ajuste al coste de la crianza autonómico o local, especialmente en comunidades como Catalunya o la Comunidad de Madrid, donde los **gastos de vida** y, por consiguiente, el coste de la crianza, superan significativamente el promedio establecido por el IMV. Este complemento regional permitiría abordar de manera más precisa las necesidades económicas de las familias, asegurando que el apoyo financiero sea adecuado para cubrir los gastos asociados con el cuidado y la crianza.
- Ajustar la escala del cómputo de ingresos y cuantías según la edad de los miembros de la unidad de convivencia. Actualmente, el cálculo de ingresos y las cuantías no distinguen entre menores de edad y adultos, ni establecen una escala de cuantías

diferenciada por grupos de edad que refleje los costes asociados a la crianza. Esta situación se presenta en comunidades como la Comunitat Valenciana, Catalunya, la Comunidad de Madrid y Andalucía. Adaptar la escala de cuantías según la edad permitiría una asignación más precisa de los recursos, garantizando un apoyo financiero acorde a las necesidades específicas de cada grupo etario dentro de la unidad familiar.

- **Aumentar las cuantías en caso de ser una unidad de convivencia monoparental** con un solo adulto y menores de edad a cargo. Actualmente, no se refleja adecuadamente el costo de la crianza por parte de un solo progenitor en regiones como la Comunitat Valenciana, Catalunya o la Comunidad de Madrid. En contraste, en Andalucía se ajusta el importe un 22% en caso de monoparentalidad. La RGI vasca también contempla este complemento. Incrementar las cuantías en estas circunstancias permitiría abordar de manera más precisa los gastos adicionales y los desafíos financieros a los que se enfrentan los hogares encabezados por un único adulto, garantizando un apoyo económico más equitativo y efectivo.

Unas RRMM que vayan más allá: un acompañamiento integral y centrado en la ciudadanía

Es importante garantizar una comunicación entre el ciudadano y la administración pública que sea más próxima y respetuosa a las condiciones en las que conviven las personas atendidas.

Dignificar los procesos

- **Reformular la consideración jurídica de las rentas mínimas autonómicas para que no se consideren subvenciones.** Se propone modificar las regulaciones autonómicas y locales para que sus prestaciones no sean subsidiarias, siempre y cuando justifiquen su propósito y este no esté contemplado en la Ley 28/2003 de subvenciones⁴⁸. La consideración de las prestaciones sociales como subvenciones conlleva importantes inconvenientes. En primer lugar, esto requiere una detallada justificación de cada gasto por parte del beneficiario, lo que genera una carga administrativa tanto para los necesitados como para las entidades locales. Además, el requisito de estar al día con las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social excluye a aquellos con deudas pendientes, afectando directamente a los más necesitados. En segundo lugar, al etiquetar estas ayudas como subvenciones, se establece un control sobre el comportamiento de los beneficiarios, planteando dilemas éticos sobre la normalización del control social solo sobre los más desfavorecidos. Esta diferenciación en el tratamiento de las prestaciones refleja una visión sesgada y discriminatoria de la asistencia social.
- **Garantizar en todos los procesos de solicitud y tramitación de las prestaciones el respeto a las personas.** En diversas regiones como Catalunya o la Comunitat Valenciana, los solicitantes se ven obligados a repetir su situación personal en cada interacción con diferentes servicios, sin disponer de una herramienta que permita un seguimiento eficaz de la población. Esta situación subraya la necesidad de definir

campañas de comunicación destinadas a reducir el estigma asociado a las prestaciones sociales, así como al acceso a los Servicios Sociales, y de este modo, fomentar una mayor sensibilización y comprensión sobre las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, así como para promover un entorno de respeto y apoyo en el acceso a los servicios de asistencia social.

- **Simplificar los procesos de solicitud y tramitación, mejorar su accesibilidad y crear una plataforma que interopere diferentes bases de datos.** En todas las comunidades autónomas analizadas, el proceso de solicitud requiere de procedimientos burocráticos complejos que a menudo, dirigirse varias veces a las oficinas de Servicios Sociales. Este proceso, además, puede ser más complejo y largo para las personas con discapacidad intelectual, ya que estas pueden tener dificultades añadidas para realizar la tramitación si no se garantiza su accesibilidad cognitiva. Asimismo, el plazo de solicitud y resolución es demasiado largo, dejando sin protección a la población objetivo, con la excepción del caso de Andalucía, cuyo plazo es de 5 días. En este sentido, se propone disponer de una plataforma que interopere diferentes bases de datos y que permita obtener información de la misma persona, procedente de diferentes niveles administrativos, para que las personas no tengan que repetir su situación personal (y hacer más eficiente la atención). Se recomienda seguir el ejemplo de la Plataforma Integrada de Intercambio de Datos para mejorar la eficacia y la coordinación en la gestión de prestaciones sociales. Para ello, se sugiere continuar en el diseño de un proceso de simplificación tanto la instrucción de la prestación como el trato directo con el ciudadano. Además, se propone **reducir la cantidad de información solicitada en el proceso de solicitud** y aprovechar este nuevo aplicativo que permite el cruce de datos con otras administraciones, y así, **simplificar los trámites para los ciudadanos, mejorar la eficiencia en la gestión interna de prestaciones** y garantizar un mejor acompañamiento de la población, especialmente aquellas unidades de convivencia con menores a cargo.
- **Cambiar la perspectiva al solicitar las declaraciones responsables,** alejando el foco de sospecha en el ciudadano, de forma similar a otros procesos en los que se aceptan estas declaraciones responsables. Si bien estos procedimientos deberían permitir reducir la cantidad de documentos que deben presentar las personas solicitantes para acreditar sus ingresos, durante este proceso se debe garantizar el respeto para que este no suponga una valoración social estigmatizante.

Acreditación de requisitos, documentación y mantenimiento en los programas

- **Eliminar el requisito del empadronamiento,** dado que excluye el acceso a grupos poblacionales con dificultades para su obtención, como las personas migrantes. En regiones como Andalucía, Catalunya, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana, se establece la obligación de estar empadronado en algún municipio de la comunidad autónoma correspondiente con una antelación mínima de 1 año a la solicitud. Este requisito excluye a personas potencialmente beneficiarias pero que no están empadronadas debido a las trabas burocráticas existentes. Además, las personas inmigrantes tienen dificultad con los documentos de identificación como el DNI, y esto se traslada en un obstáculo para poder abrir una cuenta bancaria. Por eso, se deben contemplar **medidas flexibles que permitan realizar el pago** a solicitantes que no

puedan disponer de una cuenta bancaria, como son los inmigrantes sin DNI, o jóvenes extutelados o mayores de 16 años. También, se propone facilitar el acceso a la ayuda mediante la **emisión de certificados por entidades sociales para quienes han residido en el recurso durante al menos un año**, seguir colaborando con entidades bancarias y autoridades locales para abrir cuentas bancarias básicas para población migrante y menores en tutela, y ampliar el perfil de colectivos elegibles para incluir a personas en protección temporal y tuteladas en centros residenciales, garantizando así el bienestar de una gama más amplia de personas vulnerables.

- **Ampliar el plazo para notificar los cambios vitales** que puedan afectar al derecho de la prestación. En algunas comunidades autónomas, como la Comunitat Valenciana o Andalucía, el período otorgado para informar sobre dichos cambios es demasiado breve, lo que eventualmente compromete la continuidad de la prestación. Por lo tanto, se sugiere extender este plazo para permitir que los beneficiarios tengan un margen adecuado para comunicar cualquier cambio relevante, garantizando así una mayor estabilidad y continuidad en el acceso a la prestación.

Ofrecer un acompañamiento más personalizado

- **Ampliar los recursos para mejorar el acompañamiento personalizado.** Existe un desequilibrio entre recursos de personal, lo que hace disminuir la calidad de la atención, generando un acompañamiento desigual entre zonas. La comunicación entre los solicitantes y los técnicos a menudo no es clara, lo que dificulta la comprensión de qué documentación se debe presentar y resulta en un apoyo insuficiente. Además, en algunas regiones como la Comunitat Valenciana, no existe un proceso formalizado en la elaboración de un diagnóstico de exclusión social o vulnerabilidad que permita la solicitud de revisión de la persona solicitante. Por ello, se propone **aprovechar el ahorro autonómico para aumentar los recursos disponibles para garantizar un acompañamiento más efectivo y personalizado**, así como establecer un proceso formalizado para la evaluación de la exclusión social o vulnerabilidad, asegurando así una atención más equitativa y adecuada para todos los solicitantes.
- Crear un **servicio especializado en informar y tramitar las solicitudes, a modo de ventanilla única**. Actualmente, existe una falta de información y conocimiento entre la población, incluyendo a entidades del tercer sector, que muchas veces no comprenden completamente cómo funcionan los trámites y, por lo tanto, no pueden brindar un acompañamiento efectivo. La diversidad de modalidades de solicitud también dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía. Por esto, se propone desburocratizar los servicios sociales para que no realicen tareas rutinarias y puedan ejercer un mayor acompañamiento. Esto exige la creación de una oficina específica, como una ventanilla única, encargada de gestionar estos trámites de manera eficiente y accesible para todos los solicitantes.

Referencias

Aguilar Hendrikson, M., & Arriba González de Durana, A. (19 de marzo de 2024). El IMV y las rentas mínimas, cuatro años después. Llei D'Engel. <https://lleiengel.cat/imv-i-rendes-minimes/>

AiReF (2019). Los programas de Rentas Mínimas en España. https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

AiReF (2022). Primera Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>

AiReF (2023). Segunda Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinión.-Segunda-Opinión-IMV_AiReF.pdf

Averett y Wang (2015). The Effects of the Earned Income Tax Credit on Children's Health, Quality of Home Environment, and Non-Cognitive Skills. <https://docs.iza.org/dp9173.pdf>

Bastian y Michelmores (2016). The Long-Term Impact of the Earned Income Tax Credit on Children's Education and Employment Outcomes

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/697477#:~:text=Reduced%2Dform%20estimates%20of%20the,graduation%2C%20and%20a%201.0%25%20increase>

Berjón, A. y Gorjón, L. (2021). Alleviating Poverty in Spain: Evidences from the Minimum Income Scheme. [https://iseak.eu/wp-content/uploads/2021/07/alleviating-poverty-in-spain-evidences-from-the-minimum-income-scheme.pdf](https://iseak.eu/wp-content/uploads/2021/07/alleviating-poverty-in-spain-evidences-from-the-minimum-income-scheme-2022-09-27-alleviating-poverty-in-spain- evidences-from-the-minimum-income-scheme.pdf)

EAPN. (2021). El ingreso mínimo vital un año después. La perspectiva autonómica. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1636615603_eapninforme-imv_20211110_3.pdf

El confidencial. (2023). ¿Se pueden cobrar el ingreso mínimo vital y las rentas autonómicas a la vez? Sí, pero no siempre. https://www.elconfidencial.com/mercados/finanzas-personales/2023-02-11/compatibilidad-ingreso-minimo-vital-rentas-autonomicas_3573850/

El Diario (2016). La Ley de Renta Valenciana de Inclusión: Qué es y qué no es. https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/politica/ley-renta-valenciana-inclusion_1_3682996.html

Future Policy Lab & Oxfam Intermón (2024). La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía.

<https://drive.google.com/file/d/1uo3Jd6Xale2wz6cO8sSdwqoi9N7JqHVG/view>

Informe Rentas Mínimas de Inserción – Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: <https://www.mdsociales2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm>

Lefebvre. (2020). Derecho Local: <https://derecholocal.es/novedad-legislativa/regulacion-del-ingreso-minimo-vital-compatible-con-la-renta-valenciana-de-inclusion-en-comunidad-valenciana>

Manzano. (2024). Las ayudas de urgencia social locales: ¿prestaciones o subvenciones? <https://lleiengel.cat/ajudes-urgencia-social-prestacions-o-subvencions/>

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2022). Informe de Rentas Mínimas de Inserción. <https://www.mdsociales2030.gob.es/derechossociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm>

OECD (2023), Boosting Social Inclusion in Spain: Improving Pathways and Co-ordination of Services, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>

Save the Children (2022). El coste de la crianza en 2022. Anexo Comunitat Valenciana. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/202206/El%20_coste_de_la_crianza_en_2022_Anexo_Comunitat_Valenciana.pdf

Anexo I: metodología

El presente estudio se ha dividido en cuatro fases, a través de las cuales se ha utilizado una metodología que combina técnicas cualitativas como cuantitativas. A continuación, se detalla cada una de ellas.

Fase I. Diagnóstico de situación: la convivencia normativa y efectiva de las RRMM y el IMV

La primera fase se ha centrado en la descripción de la convivencia normativa y efectiva del IMV con los programas de rentas mínimas autonómicas, cuantificando el alcance y capacidad de ambos instrumentos de reducir la intensidad de la pobreza de los hogares beneficiarios con niños, niñas y adolescentes, con un detalle especial en las familias monomarentales.

Para ello, se ha realizado un diagnóstico en tres áreas:

1.- Análisis de la normativa: Se ha revisado la normativa reguladora de las RRMM y del IMV analizando la compatibilidad y/o la complementariedad entre las mismas en las distintas regiones. Esto ha implicado revisar el marco legislativo de las rentas mínimas autonómicas y cualquier otro marco legal que defina las competencias, características y requisitos de las diferentes prestaciones. Además, se ha puesto especial atención a las menciones en dichas normativas sobre la protección a la infancia y a las familias monomarentales.

Esta fase ha exigido realizar las siguientes tareas:

- Análisis de la normativa reguladora:

Se ha estudiado las normativas en vigor que diseñan las potestades administrativas de ejecución y su procedimiento administrativo de desarrollo. En concreto, la ley y los

decretos en vigor que las regulan, la última convocatoria abierta y su correspondiente resolución, así como cualquier otro elemento relevante que se refiere a la normativa necesaria para el otorgamiento de las ayudas, como la jurisprudencia existente. Este análisis ha utilizado una metodología que permita, siguiendo unos criterios comunes y homogéneos, extraer información como mínimo sobre los siguientes aspectos, además de aquellas características que se encuentren relevantes.

- Valoración de los diseños normativos:

A partir de la información extraída del análisis de la normativa reguladora, se ha formulado una valoración del grado de accesibilidad a las prestaciones de urgencia social y se han detallado las problemáticas derivadas de la normativa mejorable que se encuentren vinculadas a las siguientes áreas:

- Regulación, eficiencia y cargas administrativas: grado de proporcionalidad del diseño normativo procedimiento en relación a la situación de necesidad del beneficiario.
- Tiempo: periodo temporal por la resolución y el pago de las prestaciones
- Lenguaje administrativo y derecho a comprender de las personas solicitantes.
- Causas que pueden impedir el acceso a las prestaciones: requisitos complejos, innecesarios, duplicados y criterios de elegibilidad exigentes.

2.- Análisis cuantitativo: Se ha analizado la convivencia efectiva del IMV con las RRMM a través de la explotación de los datos proporcionados a través de los informes mensuales de las rentas mínimas de la comunidad autónoma y los datos recientemente publicados del IMV. Estos datos han arrojado información sobre el alcance de las RRMM y el IMV, las características de los perceptores, el presupuesto, y el número de solicitudes y denegaciones del IMV. En este análisis también se ha detallado, en la medida de lo posible, el alcance de estas prestaciones en los hogares con niños y niñas a cargo, y especialmente, en las familias monomarentales.

3.- Diagnóstico de la pobreza infantil: Se ha usado datos de la ECV para caracterizar el estado actual de la pobreza infantil. Estos datos permiten proporcionar una contextualización al lector sobre las condiciones en las que se encuentran los hogares con menores a cargo y monomarentales en cada una de las regiones.

Fase II. Análisis cualitativo para la identificación de barreras, cuellos de botella, factores de éxito y oportunidades en la gestión

En la siguiente etapa, se ha perseguido el objetivo específico de conocer las dificultades que se encuentran los hogares en los procesos de solicitud, gestión y concesión de la RVI y el IMV. Para conocer esta realidad, se ha realizado entrevistas a responsables políticos, técnicos del sector público y del tercer sector social, así como de beneficiarios y personas en situación de non-take-up. Esta múltiple perspectiva ha permitido profundizar en las dificultades que se encuentran en el día a día las personas que trabajan o solicitan estas prestaciones, como consecuencia de esta coexistencia. Además, se ha aplicado una metodología basada en las ciencias del comportamiento, que permite poner especial atención a las barreras que generan situaciones de non-take-up.

De este modo, las entrevistas han arrojado información sobre cuáles son los puntos de fricciones, donde se generan las problemáticas tanto en su solicitud -su diseño técnico, formal, conceptos, limitaciones o requisitos- como en su gestión -y la implementación de la provisión. Puesto que estas cuestiones afectan a distintos agentes vinculados con la tramitación y gestión de las modalidades de las RRMM y el IMV, se ha entrevistado a los siguientes perfiles de agentes y entidades, todos ellos con información crucial para detectar las fricciones actuales y puntos de mejora:

- Responsables políticos a nivel autonómico:
 - Dirección General de Inclusión y Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana.
 - Dirección General en la Generalitat de Catalunya.
 - Consejería de Inclusión Social de la Junta de Andalucía.
 - Ex directora de asistencia social en la Comunidad de Madrid (2003-2013)
- Responsables técnicos de RRMM y/o IMV a nivel autonómico:
 - Seguridad Social, departamento de tramitación del IMV, en la Comunitat Valenciana.
 - Ayuntamiento de Valencia.
 - Ayuntamiento de El Prat de Llobregat.
 - Diputación de Barcelona.
- Técnicos del tercer sector social: se ha entrevistado a las coordinadoras de familias de Save the Children que están en contacto con personas que solicitan las RRMM autonómicas y el IMV.
- Trabajadores sociales en Servicios Sociales u otras oficinas técnicas que se encarguen de la gestión de las prestaciones sociales: se ha entrevistado a trabajadores sociales en oficinas técnicas que estén en contacto con la solicitud y tramitación de las prestaciones sociales monetarias.
- Ciudadanía:
 - Beneficiarios: A través de Save the Children, se ha realizado entrevistas a personas que son beneficiarias del IMV y/o de las RRMM.
 - Personas en situación de non-take-up: A través de Save the Children, se ha realizado entrevistas personas que, por su situación, podrían percibir estas ayudas, pero que no lo hacen por diferentes motivos.

Fase III. Identificación de buenas prácticas a nivel autonómico e internacional

En la tercera fase, se ha llevado a cabo una exhaustiva identificación de casos de buenas prácticas y éxitos a nivel autonómico e internacional, que hayan demostrado ser efectivos en la disminución de la pobreza y la exclusión social, con un enfoque especial en los hogares que incluyen a Niños, Niñas y Adolescentes (NNAs) y familias monomarentales. Además, la información recopilada en las fases anteriores ha servido como base para orientar el análisis hacia iniciativas que hayan logrado éxitos tangibles en la reducción de las tensiones similares a las identificadas entre las RRMM y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). De esta manera, se han destacado aquellas estrategias que han tenido un impacto positivo en la disminución de las tasas de no percepción de prestaciones no contributivas comparables, contribuyendo así a la formulación de políticas más efectivas y adaptadas a las necesidades específicas de los grupos más vulnerables.

Fase IV. Orientación hacia el modelo ideal: Propuestas de cambios de políticas públicas

Por último, se han llevado a cabo las recomendaciones concretas a nivel autonómico de políticas y acciones dirigidos a aumentar la cobertura e intensidad protectora de las RRMM sobre la población vulnerable que no atiende el IMV, con especial detalle en la protección a la infancia. Estas recomendaciones se han basado tanto en las necesidades y oportunidades detectadas en las Fases I, II, y III como en las buenas prácticas identificadas en la Fase IV, de forma que se dirigen a problemáticas específicas e impliquen soluciones que puedan ser implementadas en la práctica de forma efectiva. Para ello, se ha tenido especialmente en cuenta las aportaciones de las ciencias conductuales y los enfoques del Derecho y la Economía del Comportamiento, así como experiencias extranjeras en relación con prestaciones sociales para colectivos especialmente vulnerables.