

**Informe del CES
de Castilla y León**



Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital



Consejo **Económico y Social**
de **Castilla y León**

Edición electrónica disponible en internet:

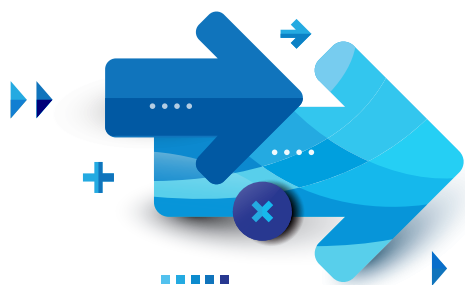
<http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
Avda. Salamanca, 51 • 47014 Valladolid. España
Tel.: 983 394 200 – 983 394 355
cescyl@cescyl.es – www.cescyl.es

ISBN: 978-84-95308-21-4

**Informe del CES
de Castilla y León**

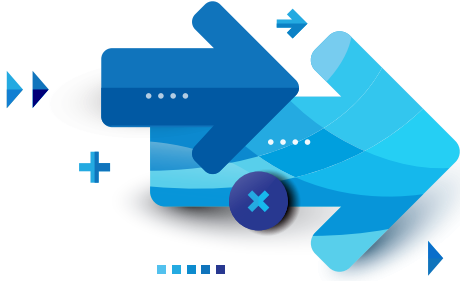


Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital



Consejo **Económico y Social**
de **Castilla y León**

**Informe del CES
de Castilla y León**



Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital

ÍNDICE

PARTE I

Informe a iniciativa propia 5

PARTE II

Documento técnico 31



Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital



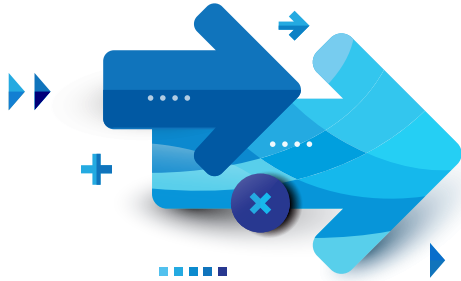
● ● ● ● PARTE I

Informe a iniciativa propia

Informe a iniciativa propia aprobado
en el Pleno de 25 de abril de 2022
del Consejo Económico y Social de Castilla y León



Informe del CES de Castilla y León



Informe a iniciativa propia sobre Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo vital

ÍNDICE

0.- INTRODUCCIÓN.....	9
1.- Los sistemas de rentas mínimas	10
1.1 Unión Europea	11
1.2 España	12
1.3 Castilla y León.....	14
2. Gestión del Ingreso Mínimo Vital y de la Renta Garantizada de Ciudadanía	16
2.1 Gestión del Ingreso Mínimo Vital	16
2.2 Gestión de la Renta Garantizada de Ciudadanía	18
2.3. Coexistencia del Ingreso Mínimo Vital y la Renta Garantizada de Ciudadanía	19
3. Análisis de las Rentas mínimas autonómicas	19
3.1 Características de las Rentas mínimas autonómicas	20
3.2 Adaptación de las rentas mínimas autonómicas por la aprobación del Ingreso Mínimo Vital	21
4.Conclusiones y recomendaciones	23



0.- INTRODUCCIÓN

Castilla y León cuenta con una amplia trayectoria en la gestión de prestaciones de garantía de ingresos mínimos. Desde la aparición de la prestación económica de integración en 1990, la posterior aprobación del denominado ingreso mínimo de inserción en 1991, pasando por la aprobación de la Renta Garantizada de Ciudadanía en 2010 y hasta la aprobación de las últimas normas reguladoras de la Renta Garantizada de Ciudadanía en 2020, han sido muchos los desafíos a los que se ha tenido que enfrentar las medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El último de estos retos ha sido el derivado de la puesta en marcha, por parte del Estado en junio de 2020, del Ingreso Mínimo Vital, prestación de ingresos mínimos que fue aprobada con rango de ley en diciembre de 2021.

La coexistencia de ambas prestaciones está suponiendo para los sistemas de garantía de rentas autonómicos un nuevo escenario no exento de dificultades.

Este Consejo, en base a todos estos planteamientos, considera que, después de un análisis de la situación actual, es conveniente hacer propuestas y recomendaciones de líneas estratégicas que se han de seguir para lograr una convivencia adecuada de ambas prestaciones.

El documento técnico que ha servido de base para elaborar este informe a iniciativa propia dedica sus primeros capítulos a contextualizar las prestaciones de garantía de ingresos mínimos, abordando los conceptos y las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social, con un análisis de los datos más recientes que permiten dimensionar la extensión de la pobreza y la exclusión en la Unión Europea, España y Castilla y León, describiendo a continuación el proceso de construcción de los sistemas de rentas mínimas en todos estos ámbitos.

Se hace un análisis comparativo de la situación de las rentas mínimas en ocho comunidades autónomas para, a continuación, abordar la parte cualitativa del documento en la que se recogen los resultados obtenidos a partir de la encuesta aplicada a informantes clave identificados por su conocimiento y experiencia en el diseño, gestión, tramitación y seguimiento de las rentas mínimas autonómicas. Además, el documento técnico aborda los elementos más relevantes a considerar en posibles procesos de evaluación y reforma de estos sistemas.

A lo largo de este informe se hace un análisis de los sistemas de rentas mínima en el ámbito de la Unión Europea y su evolución en España, para a continuación abordar su regulación y el desarrollo a nivel autonómico, teniendo en cuenta, además de su evolución a lo largo del tiempo, la forma en la que estos sistemas autonómicos han asumido la irrupción del Ingreso Mínimo Vital. El informe finaliza con unas conclusiones y propuestas sobre los principales aspectos que se deben abordar en la creación de un sistema de garantía de rentas eficiente, sin olvidar que su fin último es la luchar contra la pobreza y la exclusión social en una sociedad avanzada como la nuestra.

1.- LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS

Los Estados de Bienestar europeos construyeron, desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, una arquitectura institucional y económica de garantía de ingresos conjugando dos lógicas: la contributiva y la no contributiva.

Dentro del ámbito de la garantía de ingresos, el sistema contributivo es un sistema que protege a las personas de las consecuencias económicas que se pueden derivar de contingencias tales como la enfermedad, la discapacidad, la pérdida de empleo, la jubilación, viudedad, orfandad, etc. En España, la cobertura del sistema contributivo de Seguridad Social supone una protección condicionada a una vinculación y contribución previa a la situación que causa la disminución o desaparición de los ingresos.

El otro sistema de protección, no contributivo, no requiere vínculo y contribución previa, aunque su objetivo es similar al anterior, es decir, asegurar unos ingresos suficientes y estables, en aquellos casos en los que, por su exclusión del empleo o por una participación muy limitada en el mercado laboral, no habían contribuido al sistema público de protección. Además, es preciso justificar que la persona se encuentra en situación de necesidad, valorada en función de determinado umbral de renta anual.

A pesar de la acción protectora de estos dos sistemas (contributivo y no contributivo) existe una parte de las personas con carencia de ingresos suficientes y estables que podrían verse avocados a situaciones de pobreza por no poder beneficiarse de ninguno de los dos sistemas. Para estas personas y familias se creó en Europa, desde mediados del siglo XX, y en España, desde finales de los años 80, una serie de programas de garantía de renta destinados a las personas en esa situación de pobreza y vulnerabilidad.

El primer país europeo en desarrollar un sistema de prestaciones, más allá de la tradicional cobertura de la seguridad social, fue Bélgica, que en 1977 aprobó el Minimex. Por su parte, Luxemburgo lo hizo en 1986 y Francia en 1988. Cabe recordar que el Parlamento Europeo aprobó, en 1988, la Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea donde se hacía la petición a la Comisión de estimular la instauración, en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de las personas más pobres en la sociedad.



En España, el País Vasco, en el marco del Plan integral de lucha contra la pobreza de 1989, fue la primera comunidad autónoma que aprueba una renta garantizada mediante el Decreto 39/89 de 28 de febrero por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar y la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.

1.1 Unión Europea

En el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el espacio europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo proclamaron, en noviembre de 2017, el Pilar Europeo de Derechos Sociales como referente de las políticas europeas en lo relativo a igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social, en el que se establecía que toda persona que careciera de recursos suficientes tenía derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garantizara una vida digna, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, fijando además que las prestaciones de renta mínima para las personas que puedan trabajar debían combinarse con incentivos a la integración en el mercado laboral.

En 2008, la Comisión Europea, en su Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, y con el objetivo de dar respuesta a la crisis económica y financiera que tuvo su origen en 2007, proclamó el derecho de las personas a los recursos y a la ayuda social suficientes que les permitieran llevar una vida compatible con la dignidad humana, reivindicando la implementación de políticas activas de empleo y demandando la consolidación de servicios territoriales de calidad que acompañen los procesos de inclusión social.

Por otra parte, en junio de 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; donde se señala que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, se reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

Así pues, han sido diversas las comunicaciones, recomendaciones y documentos programáticos de la Comisión que han planteado objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión, insistiendo en la existencia del derecho de las personas que carecen de recursos a unas prestaciones de renta mínima adecuadas, que garanticen una vida digna y el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para ello, en los últimos años se viene instando a los Estados miembros a que estas prestaciones sean de calidad, modernizando sus criterios de admisibilidad y los niveles de sus prestaciones.

Prácticamente en todos los países europeos existe, de una u otra forma, un programa de rentas mínimas, pero los sistemas se caracterizan por su gran heterogeneidad.

Países como Bélgica, Luxemburgo, y los Países Bajos cuentan con sistemas de rentas mínimas con un papel residual, firmemente institucionalizados, pero limitados, porque los sistemas de protección social de nivel superior (seguro de desempleo e invalidez y/o ayuda al desempleo) tienen un alto grado de inclusión en términos de cobertura, condiciones de elegibilidad y duración de los derechos.

Por otra parte, Alemania, Reino Unido e Irlanda, disponen de sistemas más completos que actúan como instrumento principal para ofrecer protección social, porque la protección social superior es limitada; los ingresos básicos condicionados a los recursos combinan las prestaciones de desempleo y asistencia social, cubriendo a gran parte de la población en edad de trabajar.

En el caso de Austria o Francia han optado por configurar sistemas estratificados que combinan prestaciones por desempleo de primer nivel con regímenes de ayuda al desempleo condicionados a los recursos, pero relacionados con el salario, y donde los sistemas de rentas mínimas entran en vigor cuando esas prestaciones por desempleo expiran.

1.2 España

El sistema de garantía de ingresos en España se conforma como un complejo sistema que alberga, además de las prestaciones contributivas y no contributivas (entre las que se ha incluido el Ingreso Mínimo Vital), un conjunto de subsidios y ayudas de carácter asistencial muy diverso. A todo ello, se incorporan los programas de rentas mínimas, regulados por las comunidades autónomas y situados en el ámbito de los servicios sociales.

Los sistemas autonómicos de rentas mínimas son muy heterogéneos tanto en su definición y concepto, en sus características y rasgos de implementación y gestión, como en la disparidad en cuanto a los datos sociodemográficos de las personas perceptoras.

En el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia sus sistemas de rentas mínimas se caracterizan por un porcentaje de gasto respecto del PIB autonómico y una cobertura de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema muy por debajo de los indicadores medios del resto de las comunidades autónomas.

Por otra parte, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura y Galicia, presentan mejor intensidad protectora, en relación con el tiempo exigido para la existencia de la unidad de convivencia y con el gasto autonómico por persona beneficiaria. Sin embargo, presentan peores valores en otras dimensiones como la duración máxima de las prestaciones y el grado de cobertura de la población en riesgo de pobreza y en riesgo de pobreza severa.

Comunidades autónomas como Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja, se encuentran en una situación intermedia en cuanto a que la mayoría de las variables no son tan extremas como en el grupo anterior.



Por último, la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Principado de Asturias, se sitúan por encima de la media en casi todas las variables. Las condiciones de acceso son más exigentes, pero la cobertura de la pobreza severa y el porcentaje de PIB per cápita dedicado a estas prestaciones presentan datos muy por encima del resto de comunidades autónomas.

El 27 de abril de 2015 los sindicatos CCOO y UGT presentaron en el Congreso de los diputados la iniciativa legislativa popular que proponía la creación de una prestación de ingresos mínimos vinculada a la Seguridad Social, lo que supuso el primer paso de un proceso que culminaría con la creación del Ingreso Mínimo Vital, aunque paradójicamente sin la participación del Diálogo Social.

En el Consejo de ministros del 29 de mayo de 2020 se aprueba el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se pone en marcha el Ingreso Mínimo Vital, una prestación no contributiva de la Seguridad Social que garantiza unos ingresos mínimos a aquellas personas que carecen de ellos y reúnen una serie de requisitos.

Esta prestación, desde su creación, ha sido objeto de numerosas correcciones, y modificaciones para poderla adecuar a la realidad existente y ampliar la cobertura, de modo que se introdujo la coordinación del INSS con otros organismos públicos, se intentó agilizar el reconocimiento de la prestación, se introdujeron algunas incompatibilidades como la prestación por hijo a cargo, se amplió la cobertura a colectivos no adecuadamente contemplados inicialmente (personas sin domicilio, personas en servicios residenciales privados, personas que residen en infraviviendas, personas solas que vivan con otras personas solas en situación de exclusión sin vínculos de parentesco...), se introdujo alguna flexibilidad a la hora de determinar la unidad de convivencia y se establecieron algunas precisiones sobre el requisito de haber vivido independientemente en España al menos tres años.

Después de este proceso, se aprobó la regulación del Ingreso Mínimo Vital por la Ley 19/2021, de 20 diciembre, que lo consolida como el derecho subjetivo a una prestación, de naturaleza económica, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

Tras la laboriosa tramitación parlamentaria, la Ley ha introducido diversas novedades respecto al Real Decreto-ley. Entre estas modificaciones cabe destacar que se introduce el complemento de ayuda a la infancia, que llegará a las personas beneficiarias de la prestación con menores a cargo, pero también a otras familias de rentas bajas, ya que se elevarán los umbrales de renta y patrimonio establecidos para cada tipología de hogar (para menores entre 0 y 18 años). Además, se amplía la cobertura de colectivos especialmente vulnerables (víctimas de violencia de género, trata y explotación sexual), como los jóvenes que han estado bajo la tutela de las entidades públicas. También se han igualado las condiciones de las familias monoparentales con cuatro o más hijos o menores a cargo. Respecto a las personas

con discapacidad (superior al 65%) recibirán un complemento del 22% para la unidad de convivencia.

También se facilita el acceso a través de otras medidas, como la reducción del plazo de antigüedad de la unidad de convivencia de 12 a 6 meses para acceder a la prestación. En el caso de los titulares menores de 30 años, se ha rebajado de 3 a 2 años el requisito de acreditación de vida independiente para solicitar la prestación.

Otro de los cambios ha supuesto que se ha exceptuado del cómputo de rentas las prestaciones económicas que reciben las personas por dependencia, derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, (art. 20 letra f) 1º de la Ley 19/2021, de 20 diciembre), y las prestaciones o subsidios por desempleo

Finalmente, se ha convertido en permanente la posibilidad, cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, de que se pueda solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso (art. 11.5 de la Ley 19/2021, de 20 diciembre).

A finales de 2021, durante la tramitación parlamentaria de la Ley, se creó la figura del Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital (Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre), mientras que, una vez aprobada la norma, se ha regulado la Comisión de seguimiento del Ingreso Mínimo Vital, como órgano de cooperación interadministrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la Ley (Real Decreto 64/2022, de 25 de enero) y se han publicado los modelos normalizados que deberán cumplimentar los Servicios Sociales o las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, en su caso, para certificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley (Resolución de 26 de enero de 2022, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social).

1.3 Castilla y León

El sistema de rentas mínimas en Castilla y León tiene su origen en 1990 con la aprobación de la Prestación de Integración Social, en el marco normativo establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, cuya duración es de apenas un año, ya que se sustituyó por el ingreso mínimo de inserción, regulado por Decreto 286/1991, de 3 de octubre, como consecuencia de un acuerdo entre la Administración autonómica y las Centrales sindicales más representativas en Castilla y León.

El Ingreso mínimo de inserción fue objeto de diferentes reformas y revisiones mediante la publicación de sucesivos decretos que fueron ampliando los colectivos beneficiarios, simplificando los documentos a presentar, flexibilizando los criterios de acceso, agilizando los procedimientos de concesión, suprimiendo prestaciones o incorporándolas, regulando con más precisión los procedimientos de renovación, suspensión, modificación, extinción y



reintegro de la ayuda, incorporando la obligación de compromisos personales para la inserción laboral, etc. contando con la participación del Diálogo Social.

En 2007, con la reforma del Estatuto de Autonomía, se consagra el derecho subjetivo al acceso a una Renta Garantizada de Ciudadanía para personas en situación de exclusión social. La renta se regula por primera vez en 2010 (Ley 7/2010, de 30 de agosto), como fruto del Diálogo Social, siendo reconocida como prestación esencial, con carácter de derecho subjetivo, en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León. La regulación de esta prestación responde al Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de Renta Garantizada de Ciudadanía, suscrito el 28 de diciembre de 2009.

En 2013, en el contexto de superación del impacto de la crisis de 2008, y de forma consensuada en el seno del Diálogo Social (Acuerdo del Consejo de Diálogo Social de 23 de septiembre de 2013), se aprobó el Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León. Concretamente, en relación a la Renta Garantizada de Ciudadanía se regula la flexibilización y apertura de acceso a la prestación, redefiniendo las reglas para el cómputo del patrimonio y de los ingresos y se contempla, a efectos de determinación de la cuantía de la prestación, las circunstancias de las unidades familiares o de convivencia de hacer frente a gastos en los conceptos de arrendamiento de vivienda habitual, de adquisición de vivienda protegida de promoción directa y de prestación de alimentos y/o pensión compensatoria.

Para lograr una regulación clara de esta prestación se aprueba, en 2014, el primer texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial (Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero).

El proceso de Diálogo Social ha continuado contribuyendo a la redefinición, revisión y mejora de esta prestación. Así, en 2015 se aprobó la modificación del Decreto Legislativo 1/2014 por la Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modo que se añaden cambios en la complementariedad con otras prestaciones. En concreto, se establece, por ejemplo, que excepcionalmente, cuando el solicitante perciba subsidio de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, subsidio parcial, inferior a la cuantía básica de Renta Garantizada de Ciudadanía, podrá reconocerse esta prestación con carácter complementario hasta dicha cuantía básica, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para los destinatarios contemplados en el Título I" del Decreto Legislativo 1/2014.

Las propuestas derivadas de la evaluación y seguimiento del desarrollo de la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León dieron lugar a la aprobación del Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, en los que se reflejan los compromisos alcanzados en el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de 27 de enero de 2016, así como a las recomen-

daciones planteadas desde la Procuraduría del Común, y se procede a ampliar los supuestos de compatibilidad de las prestaciones y ayudas de la red de protección a familias (entre las que se encuentra esta prestación) con otras prestaciones públicas, ya se perciban éstas por el cese en el desempeño de una actividad laboral, estén dirigidas a favorecer la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión social o se reciban en el marco de la atención a personas con discapacidad. Asimismo, se establecen excepciones que afectan a la Renta Garantizada de Ciudadanía en el requisito de la edad y en el cómputo del patrimonio e ingresos, así como determinadas reglas sobre el momento del devengo y el mantenimiento de las prestaciones y ayudas.

La profusión de normas para regular esta prestación ha dado lugar a un nuevo texto refundido de normas vigentes de las condiciones de acceso y disfrute de la prestación (Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero).

Con la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, se constituyó en junio de 2020 en Castilla y León en el Consejo del Diálogo Social la mesa de Renta Garantizada de Ciudadanía y su relación con el Ingreso Mínimo Vital. La adecuación de la Renta Garantizada de Ciudadanía a esta nueva realidad trajo consigo la modificación del texto refundido vigente por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, para superar la relación de incompatibilidad que se establece entre ambas prestaciones, y solventar la situación de desventaja de algunas personas perceptoras de Renta al pasar a ser beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital.

Como última novedad, cabe destacar la publicación, en el BOE de 20 de septiembre de 2021, del Acuerdo firmado entre Castilla y León y el Estado por el que ambas administraciones coinciden en interpretar, en relación con las ayudas y la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, que tienen naturaleza de prestaciones de carácter social hasta el importe que correspondería a las personas beneficiarias por dicha renta, sin que en ningún caso constituyan un complemento específico de prestaciones contributivas (Resolución de 31 de agosto de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial).

2. GESTIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL Y DE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA

2.1 Gestión del Ingreso Mínimo Vital

El análisis de la gestión del Ingreso Mínimo Vital conforme apunta el documento técnico que acompaña a este informe, se basa en las notas de prensa publicadas por el Ministerio con competencia en esta materia, ya que en la actualidad no hay una publicación accesible y periódica con datos homogéneos y comparables.



Examinando los últimos datos publicados con información sobre solicitudes tramitadas (<https://bit.ly/3GyUpZV>), se puede observar que hasta septiembre de 2021 el número de solicitudes registradas en España fue de 1.322.904 de las que 51.320 se produjeron en Castilla y León. El número de expedientes aprobados respecto del número de solicitudes presentadas fue del 25% en España (336.933) y del 30% en Castilla y León (15.685), lo que supone que se denegaron porcentajes altos de las solicitudes (67% en España y 64% en Castilla y León), siendo el principal motivo por superar los umbrales de renta y patrimonio establecidos en la normativa vigente. En total había en Castilla y León 35.444 personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital (37,7% menores) y en España 799.203 personas (38,1% son menores).

Las últimas cifras publicadas en la nota de prensa del Ministerio de diciembre 2021 relativa a la aprobación de la Ley en el Congreso (<https://bit.ly/3B1nMmu>), muestran que las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital alcanzan los 824.441 en el conjunto de España y 36.193 en Castilla y León. Esa cifra supuso un aumento de las personas beneficiarias respecto del dato correspondiente a la nómina de septiembre del 3,2% en España y del 2,1% en Castilla y León

Como base para un análisis más detallado de cuáles son los perfiles de las personas titulares o destinatarias que se benefician del Ingreso Mínimo Vital el documento técnico utiliza los datos de la nómina de mayo de 2021 publicados por el Ministerio responsable de esta prestación (<https://bit.ly/3ouMFBW>).

El análisis de la distribución de titularidad en función de la edad confirma que de las 12.475 personas que eran titulares, el 78,9% tenían edades comprendidas entre los 24 y 55 años, siendo este porcentaje en España del 82,9%, del total de personas titulares que eran 260.206.

Si observamos las unidades de convivencia que se benefician del Ingreso Mínimo Vital se puede concluir que las personas beneficiarias que viven solas (unidades de convivencia unipersonales) representan una parte importante: el 26% en el caso del total nacional y el 32,9% del total de Castilla y León.

Respecto al tamaño de la unidad de convivencia, el 75% de los casos el tamaño no supera los tres miembros, siendo este porcentaje similar en Castilla y León y en España.

Además, las unidades de convivencia sin presencia de menores alcanzan la cifra del 44,3% en Castilla y León y un 38,1% en el caso de España. Por otra parte, el 54,9 % contaban en Castilla y León con la presencia de menores, mientras que en España representan el 61,3%. Las unidades familiares con una sola persona adulta con menores a cargo suponen en Castilla y León un 23,2% y en España un 28,2%. Por número de miembros de la unidad familiar, aquellas formadas por 3 o más personas suponen el 44,6% en España y el 47,7% en España.

Por sexo, cabe destacar del total de personas titulares son mujeres el 63,3% en Castilla y León y el 68,2% en España.

2.2. Gestión de la Renta Garantizada de Ciudadanía

En 2020 se presentaron un total de 3.194 solicitudes de Renta Garantizada de Ciudadanía, siendo altas iniciales 1.701, lo que representa el 53,26% de las solicitudes presentadas. Si analizamos la evolución a lo largo del año se observa que en junio, julio y agosto se registra un descenso del número de solicitudes (tanto totales como iniciales) respecto al mes anterior, lo que se puede deber a la obligación de tener que solicitar el Ingreso Mínimo Vital y que la solicitud sea resuelta de manera denegatoria, para poder determinar si tiene derecho a la Renta Garantizada de Ciudadanía.

Considerando las variables edad y sexo, se comprueba que el 60,46% de las solicitudes de Renta Garantizada de Ciudadanía fueron presentadas por mujeres (1.931) y que el 51,32% (1.639) de las personas solicitantes se encontraba entre los 36 y 55 años. Al cruzar los datos disponibles por sexo y edad se evidencia que el porcentaje de solicitudes presentadas por mujeres va descendiendo de manera progresiva a medida que se van considerando los tramos de edad más avanzados; así, para las personas menores de 25 años las mujeres duplican a los varones (189 frente a 84), mientras que esta situación se invierte en el caso de las solicitudes presentadas por personas de 65 años o más (9 mujeres y 14 varones).

El número de denegaciones ascendió a 1.371, la mayoría (el 48%) por disponer de medios económicos. A este motivo de denegación le sigue, por frecuencia, tener derecho a otras prestaciones públicas (el 18,09% de las denegaciones se justifican por esta razón) y no inscribirse como demandante de empleo (15,97%).

A lo largo de 2020 se registraron 11.526 personas titulares de Renta Garantizada de Ciudadanía (expedientes que han estado en nómina en algún momento entre enero y diciembre de dicho año). Por sexo, 7.168 (el 62%) eran mujeres y 4.358 (el 38%) hombres. Por grupos de edad, la franja entre 36 y 55 años agrupa a más de la mitad de las personas titulares de expedientes de Renta Garantizada de Ciudadanía (52,1%), mientras que las personas menores de 25 años suponen el 5% (583) y los mayores de 65 años representan el 2,2% de los expedientes (253).

Si observamos la evolución a lo largo del año 2020 se puede observar que el número de titulares se redujo un 37,57% (pasó de 9.084 en enero a 5.671 en diciembre) y el número de miembros cayó casi un 50% (de 11.949 en enero a 5.985 en diciembre). Este descenso se explica por la caída tanto de las personas titulares como de miembros a partir de junio de 2020, momento de la aparición del Ingreso Mínimo Vital; hasta ese mes se había producido un aumento en ambos registros.

La aproximación a la situación laboral de las personas titulares de Renta Garantizada de Ciudadanía en 2020 permite comprobar que el 91,3% estaba en situación activa y en desempleo (10.525), mientras que el 8,1% (929) se encontraba empleado y solo el 0,6% (72) estaba en situación inactiva. Desde el punto de vista de Renta Garantizada de Ciudadanía, se consideran inactivas a aquellas personas que, estando en edad laboral, se acogen a alguna



de las excepciones que establece la normativa con respecto al requisito de estar dado de alta como demandante de empleo.

Por características de la unidad de convivencia cabe destacar que, el 43,7% (5.036) de los expedientes de Renta Garantizada de Ciudadanía en 2020 eran de personas que vivían solas y el 19,6% (2.266) conformaba hogares en los que una sola persona adulta tiene menores a cargo.

Considerando el hábitat, se observa que el 65,2% (7.519) de las personas os titulares de expedientes de Renta Garantizada de Ciudadanía reside en entornos urbanos y que son las provincias de León (31%), Valladolid (23,3%) y Salamanca (14,0%) las que congregan un mayor número de expedientes. Solo en Ávila el hábitat mayoritario es el rural (63,8%).

2.3. Coexistencia del Ingreso Mínimo Vital y la Renta Garantizada de Ciudadanía

La aproximación a las resoluciones de las solicitudes de Ingreso Mínimo Vital de acuerdo con la situación respecto a la Renta Garantizada de Ciudadanía (aprobada o suspendida) en el momento en que se produce dicha resolución permite comprobar que, a octubre de 2021, había un total de 11.284 expedientes de Ingreso Mínimo Vital tramitados que, o bien tenían aprobada la Renta Garantizada de Ciudadanía (9.359), o bien tenían la tenían suspendida (1.925). De los expedientes de Ingreso Mínimo Vital tramitados que contaban con Renta Garantizada de Ciudadanía aprobada al 63,7% se les concedió la prestación (5.966), al 30,3% se les denegó (2.838) y el 5,9% de los expedientes fueron inadmitidos (555). Por otra parte, de los expedientes de Ingreso Mínimo Vital tramitados que contaban con Renta Garantizada de Ciudadanía suspendida, en octubre de 2021 el 50,4% había sido concedido (971), denegado el 34,9% (672) e inadmitido el 14,6% (282).

Atendiendo a la cuantía de la Renta Garantizada de Ciudadanía en aquellos supuestos en los que coexisten ambas prestaciones, se puede destacar que, en octubre de 2021, el 62,8% (3.744) de los expedientes de Ingreso Mínimo Vital concedidos resultaron de una cuantía superior a la de Renta Garantizada de Ciudadanía, con una cuantía media del Ingreso Mínimo Vital de 635,80 euros. Por el contrario, aquellos expedientes concedidos con cuantía inferior a la de Renta Garantizada de Ciudadanía fueron el 37,2% (2.222) siendo la cuantía media de 314,68 euros.

Si analizamos la evolución de la cuantía media del total de los expedientes de Ingreso Mínimo Vital reconocidos con Renta Garantizada de Ciudadanía se puede observar que ha ido descendiendo desde octubre de 2020 hasta octubre de 2021, pasando de 576,99 euros a 516,20 euros, respectivamente.

3. ANÁLISIS DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

El documento técnico que acompaña a este informe realiza un análisis de las rentas mínimas autonómicas eligiendo para ello ocho comunidades

autónomas, que son, Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

3.1 Características de las Rentas mínimas autonómicas

Para analizar las similitudes y diferencias de las rentas mínimas en las comunidades autónomas objeto de estudio se ha optado por obviar aquellos matices y casos especiales que tiene cada una de las normativas objeto de desarrollo de estas prestaciones.

Cabe iniciar este análisis destacando que todas las comunidades autónomas consideran la garantía de rentas como un derecho subjetivo, y la mayoría como una renta subsidiaria y complementaria de otro tipo de prestaciones económicas hasta la cuantía máxima de prestación.

Todas ellas plantean, como requisito de acceso, la situación de carencia de medios de subsistencia, además de otros que tienen que ver fundamentalmente con la edad y el tiempo de residencia en el territorio. La edad mínima varía entre los 23 y 25 años, situando en algunas comunidades como límite los 65 años (Andalucía, Madrid y Valencia). Se hacen múltiples excepciones a la edad mínima, la más frecuente es considerar como beneficiarios a mayores de 18 sin recursos y con cargas familiares o a mujeres víctimas de violencia de género. En cuanto a tiempo de residencia, las diferentes normas reguladoras establecen un periodo mínimo de residencia de uno o dos años, salvo Galicia, que establece seis meses.

La relación entre el derecho a la prestación y el derecho a la inclusión social y laboral se aborda de diferente forma según la comunidad autónoma. Aunque todas las normas aluden explícita o implícitamente a este doble derecho, algunas de ellas consideran el derecho a la inclusión social y laboral también como una obligación. Probablemente, solo las que contemplan modelos separados de garantía de rentas según se incluya o no procesos de apoyo a la inclusión social y laboral pueden considerarse que asumen el principio del doble derecho. Este es el caso de Cataluña, Galicia y Navarra.

En cuanto a la existencia de convenio de inclusión, todas las comunidades autónomas lo contemplan, aunque le dan nombres distintos. En todos los casos es obligatorio salvo en Galicia y Cataluña, que solo se está obligado a suscribirlo quienes quieran recibir el tramo de inserción (Galicia) o de activación e inserción (Cataluña). En la mayoría de los casos el convenio se elabora desde los servicios sociales comunitarios, salvo en el País Vasco, que lo hacen los servicios de empleo y Cataluña, que lo hace los servicios sociales, pero el departamento competente en materia de prestaciones sociales.

En todos los casos se alude a la necesidad de que exista coordinación y colaboración entre servicios sociales y servicios de empleo, aunque en la mayor parte de las comunidades autónomas analizadas se asignan a los servicios sociales un papel protagonista, especialmente a los servicios sociales de base o comunitarios, que se encargan de recibir las solicitudes (salvo en Cataluña y País Vasco que se presentan en los servicios de empleo), hacer las valoraciones y el diagnóstico social, elaborar el plan de inclusión, hacer



seguimiento y acompañamiento social para la inclusión, así como las propuestas de renovación o suspensión. Cabe destacar, no obstante, el caso del País Vasco que tiene la gestión centralizada en el Servicio Vasco de Empleo (Lambide), aunque en el caso de beneficiarios de renta básica de inclusión, se reserva un papel destacado a los servicios sociales.

En todas las comunidades autónomas objeto de estudio se reconoce la compatibilidad de la prestación con la percepción de rentas procedentes del trabajo, aunque en algunas se limitan a reducir la prestación en la misma proporción que los ingresos declarados (Andalucía, Cataluña y Comunidad de Madrid) mientras que otras establecen distintas formas de estímulo a la inserción laboral (Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco).

La consideración de las distintas prestaciones de garantía de rentas como derecho subjetivo explica que en todas las comunidades autónomas la duración de la prestación sea ilimitada mientras las personas beneficiarias reúnan los requisitos que permitieron su acceso y cumplan con las obligaciones establecidas. Tan solo se aprecian criterios diferentes en cuanto al periodo de renovación, ya que algunas establecen que hay que renovar la prestación cada año y otras cada dos y alguna cada tres (Comunidad Valenciana). Navarra plantea obligación de actividad laboral a partir del primer año, de modo que si a partir del segundo no se acredita alguna actividad laboral se suspende la renta durante un mes.

Por último, las cuantías de las prestaciones de rentas mínimas difieren mucho de una comunidad a otra. Así, si comparamos la cuantía que recibe una persona que vive sola sin derecho a complementos, las cantidades oscilan entre los 400 euros de la Comunidad de Madrid y los 836 euros del País Vasco. En torno a los 400 euros están las comunidades de Andalucía, Asturias y Galicia. Con cuantías que superan los 600 euros está Navarra y la Comunidad Valenciana y sobre los 700 euros Cataluña, si el titular suscribe el convenio de inclusión. Respecto a la Comunidad Valenciana hay que hacer una precisión: la cuantía es de 775 si se opta por la modalidad de inclusión, si no es así, la cantidad sería 379 euros, la más baja de todas las comunidades autónomas analizadas. En Castilla y León la cuantía media de la Renta Garantizada de Ciudadanía en diciembre de 2020 es de 485 euros.

3.2 Adaptación de las rentas mínimas autonómicas por la aprobación del Ingreso Mínimo Vital

En Andalucía, se publicaron dos normas que han contemplado medidas para adaptar la renta mínima a la situación generada por la pandemia de la COVID-19: el Decreto-Ley 6/2020, de 30 de marzo, y el Decreto-Ley 10/2020, de 29 de abril. Después de la aprobación del Ingreso Mínimo Vital las personas receptoras de la Renta mínima de inserción social fueron obligadas a solicitar el Ingreso Mínimo Vital en la prórroga de la renta mínima (que se realiza anualmente). En el caso de ser concedido el Ingreso Mínimo Vital, la renta autonómica quedaba extinguida. La renta autonómica tiene un carácter subsidiario, pero no complementario.

En el Principado de Asturias, se ha publicado la Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales, como regulación específica de la prestación autonómica de garantía de ingresos mínimos. Una vez puesto en marcha el Ingreso Mínimo Vital, se publicó el 28 de julio de 2020 el "Protocolo de actuación para la transición entre el salario social básico y el Ingreso Mínimo Vital". Este documento planteaba vías para recabar el consentimiento de las personas que reciben el Salario social básico para presentar la solicitud de Ingreso Mínimo Vital y se fijó un calendario para este fin desde el 15 de junio hasta el 17 de agosto de 2021. Finalmente, se suspendió la aplicación del Protocolo de actuación, obligando a que todos los perceptores del salario social básico tuvieran que solicitar el Ingreso Mínimo Vital.

En Cataluña, tras la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, la Generalitat de Catalunya aprobó el Decreto-Ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el Ingreso Mínimo Vital, que fue derogado el 7 de agosto de 2020. A pesar de que la renta garantizada tiene una cobertura mayor que el Ingreso Mínimo Vital, se ha obligado a los perceptores de renta a solicitar el Ingreso Mínimo Vital, y para las nuevas personas beneficiarias es preciso solicitar el Ingreso Mínimo Vital primero y la Renta Garantizada de Ciudadanía complementa después. Respecto a la devolución de pagos indebidos, se han condonado la deuda generada en los tres primeros meses.

En la Comunidad de Madrid desde la aparición del Ingreso Mínimo Vital no se ha aprobado ninguna normativa relativa a la Renta mínima de inserción. Las personas perceptoras de la renta autonómica fueron obligadas a solicitar el Ingreso Mínimo Vital. En algunos casos, se han dictado medidas cautelares de suspensión de la renta mínima. Se planteó un posible trasvase de información y datos de la Comunidad de Madrid a INSS, pero se paró alegando problemas de protección de datos.

En la Comunidad Valenciana se aprobó el Decreto-Ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de Renta valenciana de inclusión, con la finalidad de permitir la compatibilización urgente y necesaria ante la prestación del Ingreso Mínimo Vital y de simplificar administrativamente el procedimiento de gestión de la renta valenciana de inclusión.

En Galicia no se ha aprobado ninguna norma relativa a la renta de inclusión social con fecha posterior a junio de 2020. Se ha abierto un periodo de consulta para la reforma de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia. Las personas perceptoras de renta autonómica están obligadas a pedir el Ingreso Mínimo Vital pero no se interrumpe el cobro de la Renta autonómica durante la tramitación.

En Navarra no se ha aprobado ninguna norma relativa a la Renta garantizada con fecha posterior a junio de 2020, pero se ha suscrito un convenio (pasarela) que permite que se pueda disfrutar del Ingreso Mínimo Vital sin necesidad de presentar la solicitud al INSS mediante el reconocimiento en



bloque. El Gobierno de Navarra actuó de oficio y pasó a las personas perceptoras de Renta garantizada a Ingreso Mínimo Vital, de forma que se cobran dos nóminas: del INSS (Ingreso Mínimo Vital) y del Gobierno de Navarra (complemento).

En el País Vasco también se suscribió un convenio (pasarela) que permitía que se disfrutara del Ingreso Mínimo Vital sin necesidad de presentar la solicitud al INSS mediante el reconocimiento en bloque. Además, está en tramitación el Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que pretende actualizar y fortalecer el sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión como sistema autónomo, constituido en un todo coherente e integrado, incardinado en los servicios de empleo, pero con una perspectiva de transversalidad en la política para la inclusión, con intervención de otros sistemas sectoriales como los servicios sociales, la sanidad, la educación y la vivienda, con el objetivo de responder a las nuevas situaciones de pobreza, mejorando su capacidad de protección, evitando la cronificación de situaciones de emergencia social.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

■ **Primera.** - La pobreza y la exclusión social son términos que a menudo se confunden y se utilizan indistintamente para referirse a una situación de carencia de medios que dificulta tener una vida digna, pero que, sin embargo, son términos que aluden a conceptos muy distintos, aunque con algunas relaciones entre sí. La pobreza, como se ha visto, alude a una situación que sufren las personas que carecen de medios materiales y económicos, dificultando poder atender necesidades básicas de subsistencia. De este modo, un incremento suficiente de los ingresos supondría la superación de esa carencia y, por lo tanto, la superación de esa situación de pobreza. En cambio, la exclusión social se corresponde más con un proceso que con una situación, de origen estructural y carácter multidisciplinar, por lo que su superación requiere de actuaciones más complejas y prestadas desde distintos ámbitos como el educativo, el sanitario, de atención social o de empleo, por ejemplo.

En 2020 el Consejo Económico y Social de Castilla y León aprobó el Informe a Iniciativa Propia sobre las Políticas públicas de luchas contra la pobreza en Castilla y León (<https://bit.ly/3pAOGx2>), en el que se hacían recomendaciones y sugerencias en relación con las actuaciones que desde los poderes públicos se puede implementar para luchar contra la lacra social de la pobreza en el marco de un Estado social y democrático de derecho, a las que nos remitimos en este Informe.

■ **Segunda.** - El CES considera que la pobreza es un problema que compromete la cohesión social y el crecimiento económico, por lo que este problema ha de continuar siendo considerado en el diseño de las políticas públicas, teniendo en cuenta que la magnitud de este fenómeno no es

homogénea en las diferentes provincias, ni en los ámbitos rural y urbano. Para reducir la pobreza y las situaciones de la vulnerabilidad en nuestra comunidad, debemos promover un crecimiento inclusivo que genere igualdad de oportunidades y con una adaptación del sistema de garantías de rentas eficaz ajustado a las realidades económicas cambiantes de las personas.

Estimamos esencial que las políticas públicas de lucha contra la pobreza aborden dos aspectos claves como son, la prevención, que es la manera más eficaz y sostenible de afrontar la pobreza y la exclusión social, y la intervención temprana, orientada a la superación de esta situación, para evitar que las personas que caen en la misma se vean sumidas en contextos socioeconómicos cada vez más difíciles y problemáticos, evitando la cronicidad.

■ **Tercera** – Para prevenir la pobreza y evitar que se incremente la desigualdad social en todos los niveles (económicos, de participación social, educativo, etc.), creemos que se deben promover además de un crecimiento inclusivo, la activación del mercado laboral y unos servicios sociales, educativos, de salud, de empleo, vivienda... , accesibles, coordinados y de alta calidad que impulsen la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica.

También consideramos que, al ser la exclusión un fenómeno multidimensional conformado por factores personales y sociales, los procesos de inclusión deberían contemplar actuaciones sobre las personas y sobre los sistemas de atención, por lo que habría de potenciarse políticas públicas que, junto a la garantía de rentas, desarrollen estrategias activas que coordinen la implicación de los distintos sistemas y contemplen medidas de apoyo, promoción y acompañamiento personal.

■ **Cuarta**. - El nuevo paradigma de los servicios sociales en Castilla y León donde cobra especial relevancia la atención integral centrada en la persona y el proyecto de vida como instrumento fundamental han de trasladarse, a nuestro juicio, a las políticas de atención a las personas en situaciones de pobreza y exclusión social. Consideramos que este planteamiento puede permitir renovar los principios y la metodología de las acciones a favor de la inclusión social, planteando itinerarios de inserción laboral y social que estén mejor conectados y ajustados a los proyectos de vida de cada persona.

■ **Quinta**. - La lucha contra la pobreza y la exclusión social ha ido ganando peso y relevancia en la agenda política europea, de modo que se ha venido incrementando la sensibilización, más aún ante los efectos que han tenido la crisis económica y financiera de 2008 y la reciente crisis provocada por la COVID-19.

En Castilla y León se han desarrollado medidas de atención a los colectivos más vulnerables, con especial énfasis en los momentos de crisis creando, a partir de diferentes acuerdos del Diálogo Social, una red de servicios sociales y prestaciones a personas afectadas por la crisis, configurándose como un instrumento que aúna e interrelaciona una serie de recursos y prestaciones sociales de atención a personas en situación o riesgo de vulnerabilidad social o exclusión.



Sexta. - Es necesario seguir reforzando el compromiso en la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de políticas, planes, programas, servicios y prestaciones que aborden de manera integral e integrada la atención a personas que sufren situaciones de pobreza o exclusión social, tal y como indica el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con el propósito de evitar una verdadera lacra social como es la pobreza.

El Diálogo Social está contribuyendo al avance de la protección social mediante derechos y a la implantación de medidas que favorecen la superación de las situaciones de exclusión. Al mismo tiempo está ayudando a fomentar y consolidar las sinergias entre las diferentes políticas, facilitando un proceso de convergencia real hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas. El CES considera que Castilla y León necesita seguir adoptando políticas, acordadas con los agentes sociales y económicos, de lucha contra la pobreza y la desigualdad para favorecer el desarrollo de un crecimiento inclusivo que consiga mayores cuotas de cohesión social y que sea sostenible en un futuro.

■ **Séptima.** - En la lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social, y por lo tanto en el desarrollo del sistema de garantía de rentas, es necesario contar con la cooperación de las entidades del tercer sector social, por un lado, por guardar relación, de forma complementaria y subsidiaria con los poderes públicos, con las funciones y acciones de detección o evaluación de necesidades sociales, de provisión de servicios, de sensibilización o de promoción de derechos, y por otro, por la potestad de participar en las políticas públicas y su contribución social conforme se establece en la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

■ **Octava.** - Los estudios y las propuestas generadas en los documentos e informes elaborados en la Unión Europea sobre los sistemas de rentas mínimas, muestran que no han sido lo suficientemente adecuados y eficaces para lograr la reducción de la pobreza, ni han dotado de suficientes ingresos a las personas que lo necesitan, lo que se suma a la complejidad de estos sistemas en su acceso, y al peligro de generar desincentivos en la aceptación de un trabajo en el que las personas que trabajen no tengan ingresos suficientes que les saquen de la pobreza.

En el caso de los sistemas autonómicos de rentas mínimas cabe añadir, además de los problemas detectados en el caso de los sistemas de rentas europeos, que haya mayor coordinación entre todos los ámbitos que han de prestar atención a las situaciones de pobreza, así como entre las distintas administraciones públicas con competencia y entre las distintas comunidades autónomas.

■ **Novena.** - El Sistema de garantía de rentas puede ser considerado como uno de los grandes sistemas del estado social, junto a la educación, sanidad o servicios sociales. La garantía de rentas presenta distintas fórmulas de acceso: por cotizaciones previas por imposibilidad de acceso al empleo, o por demostrar una situación de pobreza.



Desde el CES consideramos necesario un Sistema de garantía de rentas con una coordinación efectiva e integral de los distintos ámbitos competenciales, que de coherencia al Sistema tanto para la gestión y la financiación de las prestaciones, como para la definición homogénea de sus diversas regulaciones, a fin de eliminar duplicidades y disminuir las desigualdades propias de un sistema complejo.

Además, es necesaria la coordinación del sistema autonómico de rentas mínimas con aquellas medidas y prestaciones que abordan situaciones de emergencia para el acceso a bienes de primera necesidad gestionadas desde diferentes administraciones públicas. El Proyecto Social de Castilla y León debería beneficiarse de la acción coordinada de todas las administraciones, aprovechando al máximo la capilaridad de sus estructuras de una forma fluida en el reparto de competencias y de responsabilidades financieras, para el mantenimiento de un nivel adecuado de vida para la ciudadanía de Castilla y León.

■ **Décima.** - Consideramos fundamental una mayor colaboración y coordinación de las distintas administraciones públicas, principalmente las competentes en materia de servicios sociales, formación y empleo, recomendando la mejora de los protocolos de coordinación, a través de los cuales se formalice y se dé cobertura a una serie de actuaciones planificadas y participativas entre estos ámbitos.

Por otra parte, para lograr una mayor agilidad en la gestión de estas rentas es necesario que todas las administraciones públicas implicadas pongan a disposición del sistema, de una forma transparente, los datos de los que disponen, lo que redundaría en un sistema de garantía de rentas más eficiente.

■ **Undécima.** - La coexistencia de rentas autonómica y del Ingreso Mínimo Vital ha generado algunos problemas tanto en la gestión como para personas receptoras de la Renta Garantizada de Ciudadanía, ya que ha supuesto un incremento de la burocracia y un desajuste en la gestión en Castilla y León, lo que ha podido afectar a la atención a las necesidades y a los procesos de inclusión, que son el fin último de la prestación autonómica.

El CES estima necesario seguir actualizando la Renta Garantizada de Ciudadanía a la realidad social, dado que las necesidades que cubre van siendo cambiantes, siempre contando con la participación de los agentes económicos y sociales en el marco del Diálogo Social.

Consideramos que las prestaciones de garantía de renta mínima han de contar con formularios de solicitud simplificados, con procedimientos de gestión en los que se acorte al máximo el plazo para resolver y hacer efectiva la prestación (también después de un proceso de suspensión por incorporación al mercado laboral), procurando siempre que la notificación a las personas usuarias sea motivada de manera suficiente y en plazo, generando así confianza en el sistema.

■ **Decimosegunda.** - La situación de pobreza y exclusión social puede sobrevenir por multitud de causas y darse en personas con perfiles muy diversos, lo que hace que las actuaciones que se tengan que llevar a cabo



en cada caso debieran ser totalmente distintas. Así las consecuencias económicas y laborales de la pandemia han arrastrado a muchas familias, que disponían de ingresos suficientes para poder vivir, a situaciones de pérdida de ingresos por suspensión o pérdida de sus empleos, y las ha situado en pobreza o en riesgo de padecerla. Esto ha generado un nuevo perfil de personas usuarias de los recursos del sistema, que no habían accedido antes y que se suman con características diferentes, lo que demuestra que los sistemas de garantía de rentas mínimas deberían irse acomodando a las necesidades cambiantes de cada momento concreto, para que logren la eficiencia necesaria.

■ **Decimotercera.** - La intervención social debe plantearse, a nuestro entender, desde la gestión de caso, el acompañamiento social, el trabajo en red y la atención centrada en la persona, de modo que las actuaciones sean transversales y logren el objetivo final de poder proporcionar a estas personas una vida digna, superando la situación de pobreza y exclusión social. Los sistemas de garantía de rentas mínimas deben definirse desde esta perspectiva, de modo que puedan dar respuesta a aquellas situaciones en las que haya personas especialmente vulnerables ante un contexto de pobreza o exclusión social, como son, por ejemplo, las unidades de convivencia con personas dependientes o menores a cargo.

Dada la importancia del seguimiento de los casos y el acompañamiento en la implementación de estas rentas es necesario incrementar los esfuerzos para que se pueda contar con el número suficiente de profesionales que desempeñan estas tareas.

■ **Decimocuarta.** - La evaluación y seguimiento de las políticas públicas permite detectar si se están implementando las medidas necesarias por los poderes públicos para lograr los objetivos marcados inicialmente. El CES considera que se deben continuar impulsando mecanismos que permitan incrementar la transparencia, la evaluación de las políticas públicas y la rendición de cuentas de la Administración para lo que es necesario mayor frecuencia en la obtención de datos. En el caso de los sistemas de garantías de rentas mínimas estimamos oportuno poder conocer la incidencia en la ciudadanía para poder evaluar su utilidad efectiva e ir adecuándola a las necesidades de las personas más vulnerables.

A su vez, las políticas públicas deben conllevar sistemas de seguimiento y control que permitan detectar situaciones de incumplimiento de la normativa, inadecuación o errores administrativos, que implican un perjuicio para toda la sociedad en su conjunto, y para el fin último de las políticas de lucha contra la pobreza.

■ **Decimoquinta.** - Desde el CES consideramos que es necesario conocer todas las prestaciones económicas de carácter social gestionadas por las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales), contando para ello con la Tarjeta Social Digital, cuyo compromiso de impulso y consolidación fue acordado por el Instituto de la Seguridad Social y la comunidad de Castilla y León en diciembre de 2021 (Resolución de 2 de septiembre de 2021, de la Secretaría General Técnica).

El CES recomienda que se desarrollen todas las medidas y actuaciones necesarias para lograr la implementación completa del sistema de Tarjeta Social Digital, y así se convierta en el sistema de información básico de las prestaciones sociales económicas públicas que procure apoyo a las administraciones con competencias de gestión y control en esta materia, al tiempo de convertirse en herramienta de análisis, investigación y explotación de datos en el ámbito de la protección social.

■ **Decimosexta.** - Para evitar el desconocimiento y la falta de información de las personas sobre los sistemas de rentas mínimas, este Consejo considera necesario que se lleven a cabo actuaciones informativas y divulgativas para generalizar el conocimiento de la posibilidad de percibir estas rentas. De igual forma es importante que las personas receptoras de la Renta Garantizada de Ciudadanía estén informadas de sus derechos para poder garantizar los mismos, así como de sus deberes y obligaciones.

El CES recomienda la creación de un sistema unificado de información, intermediación y reclamación, sobre prestaciones sociales y Renta Garantizada de Ciudadanía, para facilitar un mejor conocimiento y el acceso a ellas y para corregir posibles problemas derivados de errores administrativos.

Al objeto de mejorar el seguimiento y control de las actuaciones administrativas en materia de Renta Garantizada de Ciudadanía, el CES considera necesario seguir contando con la colaboración del Procurador del Común de Castilla y León, como ya se ha venido haciendo en base al Convenio de colaboración entre la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y el Procurador del Común de Castilla y León para la coordinación de actuaciones en materia de prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía, suscrito el 24 de enero de 2017.

■ **Decimoséptima.** - En Castilla y León el perfil de las personas titulares que acceden a la Renta Garantizada de Ciudadanía corresponde con situaciones laborales de desempleo, con unidades de convivencia unipersonales y residentes en entornos urbanos.

En el CES consideramos que los esfuerzos de los poderes públicos han de dirigirse al fomento de la ocupación en la comunidad, a reforzar los itinerarios de integración social, complementado con un sistema de prestaciones adecuado en los casos en los que no se llegue a unos recursos económicos suficientes, para lograr que aquellas personas que puedan incorporarse al mercado laboral lo hagan con un empleo de calidad.

■ **Decimoctava.** - A nuestro parecer resulta imprescindible tener en cuenta las políticas de empleo como uno de los instrumentos de lucha contra la pobreza y de inclusión social, para lo que es necesario mejorar la activación e inserción de los colectivos más vulnerables, apostando por la cualificación y el reciclaje profesional de las personas trabajadoras a través de acciones de formación y adaptación profesional, abordando las políticas de activación.

■ **Decimonovena.** - Teniendo en cuenta el papel que desempeñan las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, especialmente en situa-



ciones de extrema necesidad, desde el CES consideramos necesario un impulso decidido para su fortalecimiento, estableciendo un marco de financiación suficiente, para cumplir este compromiso con toda la sociedad y especialmente para reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

■ **Vigésima.** - La coexistencia de la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León y del Ingreso Mínimo Vital hacen necesarios los cambios en la concepción del sistema de garantía de rentas mínimas.

Este nuevo escenario requiere de esfuerzos para alcanzar un sistema de garantía de rentas eficiente, en el que se pueda lograr la gestión simultánea, complementaria y coordinada de la Renta Garantizada de Ciudadanía y del Ingreso Mínimo Vital, ya que esto podría resultar beneficioso tanto para las personas solicitantes y destinatarias, como para los equipos técnicos encargados de impulsar y acompañar procesos de inclusión social de manera paralela a la prestación económica.

Además, el CES considera necesario conocer con detalle la aplicación de estas rentas y analizar las causas por las que hay unidades familiares por debajo del umbral de la pobreza que no acceden a estas prestaciones, para adecuar el sistema y hacer que sea más eficaz.



Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía Ingreso Mínimo Vital



• • • • PARTE II

Documento técnico



EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Coordinadores del informe

Pablo de la Rosa Gimeno (Universidad de Valladolid)

Juan M^a Prieto Lobato (Universidad de Valladolid)

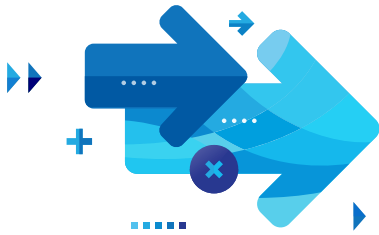
Colaboradores

José Antonio Noguera Ferrer (Universidad Autónoma de Barcelona)

Miguel Laparra (Universidad Pública de Navarra)

Álvaro Elices Acero (Universidad de Valladolid)

Javier García García (Universidad de Valladolid)



AGRADECIMIENTOS

La lista de agradecimientos en un informe de esta naturaleza, que ha implicado la concurrencia y colaboración de responsables y profesionales de diferentes entidades públicas y privadas, es extensa.

El equipo quiere agradecer a la Comisión de Calidad de Vida y Protección Social del Consejo Económico y Social de Castilla y León la confianza depositada en él para realizar este informe a iniciativa propia y por la oportunidad que este encargo ha brindado a sus miembros para profundizar en un tema de especial relevancia en un instrumento clave de las políticas públicas de inclusión social como es el sistema de garantía de ingresos mínimos. Este agradecimiento debe ser extensivo, sin duda, al equipo directivo y al personal técnico del Consejo Económico y Social por todas las facilidades a la hora de precisar el encargo recibido y por el apoyo prestado al equipo de investigación.

También el equipo agradece la colaboración prestada por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León aportando datos relativos a la gestión de la RGC y del IMV en nuestra CA y facilitando las entrevistas a las jefaturas de sección de inclusión social en cinco delegaciones provinciales de la Gerencia de Servicios Sociales.

El trabajo aquí recogido es deudor de la colaboración generosa de todos los informantes clave señalados en apartados anteriores y sin cuya colaboración el informe no hubiera resultado posible en los términos en los que fue concebido y desarrollado. En especial, el equipo quiere reconocer las especiales y muy relevantes contribuciones de:

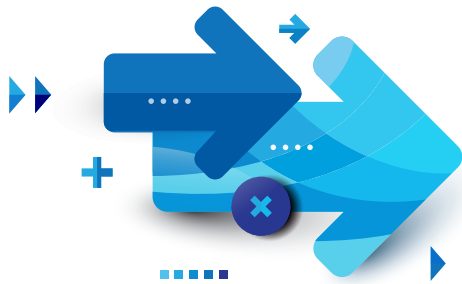
- Profesionales de servicios sociales básicos vinculados a la tramitación y seguimiento de rentas mínimas y técnicos de línea media y perfiles directivos de servicios sociales autonómicos y locales encargados de la gestión de dichas prestaciones en las CCAA de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.



- Jefaturas de las secciones de inclusión social de las delegaciones territoriales de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León en Burgos, Palencia, Segovia, Salamanca y Zamora.
- Coordinadores autonómicos y provinciales y profesionales de entidades del Tercer Sector de Acción Social: Cáritas, Cruz Roja, EAPN, Fundación Secretariado Gitano, Red Acoge y la Confederación de Centros de Desarrollo Rural.
- Técnicos y responsables de sindicatos: UGT y CCOO
- Investigadores de la Universidad de Oviedo, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), Universidad Pública de Navarra y Universidad de Santiago de Compostela.
- Representantes o miembros de Colegios Profesionales de Trabajo Social de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Galicia.

Todas estas personas han cumplimentado el cuestionario enviado por correo electrónico (de una gran exigencia reflexiva y alta dedicación) o han participado en las entrevistas (sumamente exhaustivas y detalladas), compartiendo generosamente con el equipo investigador sus conocimientos, experiencias y reflexiones y aportando sus sugerencias y propuestas para la mejora del diseño, gestión, implementación y evaluación de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos y para la consideración de éstas en los procesos de intervención y acompañamiento social orientados a la inclusión social.

Muchas gracias a todas y a todos.



Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía Ingreso Mínimo Vital

ÍNDICE

Listado de siglas y acrónimos	37
1. Presentación	39
2. Aproximación teórico-conceptual	55
3. Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León	89
4. Los sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea, España y Castilla y León ...	109
5. Análisis normativo y de gestión del Ingreso Mínimo Vital	133
6. Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León	177
7. Análisis normativo de las rentas mínimas autonómicas y del tratamiento mediático del Ingreso Mínimo Vital en ocho Comunidades Autónomas	239
8. Análisis cualitativo de la convivencia entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas	295
9. Aspectos clave en el diseño de un sistema de garantía de rentas	351
10. Aportaciones de los sindicatos y la sociedad civil	391
Bibliografía y fuentes	411
Anexos	421

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

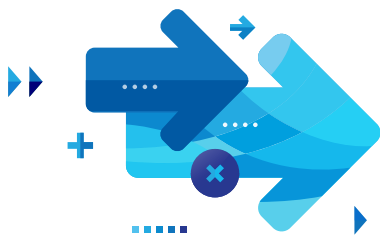
- AEDYGSS:** Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales
- AIReF:** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- AROPe:** At Risk of Poverty and Exclusion – Riesgo de pobreza y/o exclusión social
- CA:** Comunidad Autónoma
- CCOO:** Comisiones Obreras
- CCAA:** Comunidades Autónomas
- CEAS:** Centros de Acción Social
- CSE:** Cumbre Social Estatal
- DGFyAD:** Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León
- DMD-MDR:** Privación material severa - material deprivation rate.
- EAPN:** Red Europea de Lucha contra la Exclusión – European Anti-Poverty Network
- EaSI:** Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social
- ERPE:** Personas en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión
- FOESSA:** Fundación para Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada
- HDME:** Herramienta para el diagnóstico multidimensional de la exclusión social
- ILP:** Iniciativa legislativa Popular
- IMSERSO:** Instituto de Mayores y Servicios Sociales
- IMV:** Ingreso Mínimo Vital
- INSS:** Instituto Nacional de la Seguridad Social
- PACT:** Pro active case-based targeted model
- PII:** Plan Individualizado de inserción.
- PMSS:** Privación material y social severa - severe material and social deprivation rate
- RGC:** Renta Garantizada de Ciudadanía
- RISGA:** Renta de Integración Social de Galicia
- RMI:** Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid
- RMIS:** Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía
- RVI:** Renta Valenciana de Inclusión
- SAUSS:** Sistema de Acceso de Usuarios de Servicios Sociales
- SEPE:** Servicio de Empleo Público Estatal
- SRM:** Sistemas de Rentas Mínimas
- SSB:** Salario Social Básico de Asturias
- TS:** Profesional del Trabajo Social
- TSAS:** Tercer Sector de Acción Social
- TSD:** Tarjeta Social Digital
- UE:** Unión Europea
- UGT:** Unión General de Trabajadores



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 1

Presentación



1. PRESENTACIÓN

La Junta de Castilla y León, en el marco de la asunción de las competencias en materia de servicios sociales recogidas en el texto constitucional y en el Estatuto de Autonomía, cuenta con una amplia y relevante trayectoria en la gestión de prestaciones de garantía de ingresos mínimos. Desde la aparición del denominado “Ingreso Mínimo de Inserción” en 1991 hasta la aprobación de las últimas normas reguladoras de la “Renta Garantizada de Ciudadanía” (en adelante, RGC) en 2020, han sido muchos los desafíos que ha debido afrontar esta importante herramienta en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El último de estos retos es, sin lugar a duda, el derivado de la puesta en marcha en junio de 2020 del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV), prestación estatal de ingresos mínimos que fue aprobada en el Congreso de los Diputados, con rango de Ley, en diciembre de 2021.

La convivencia de dos prestaciones de similar naturaleza, con una población destinataria a priori coincidente (personas y unidades de convivencia en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social) y con objetivos también convergentes (asegurar unos ingresos mínimos), está suponiendo para los sistemas de garantía de ingresos mínimos autonómicos un nuevo escenario al que necesariamente se deben adaptar.

Castilla y León cuenta con una larga tradición en materia de Diálogo Social. La Ley 7/2010, de 30 de agosto reguladora de la RGC de Castilla y León se configuró dentro de los parámetros aprobados con fecha de 28 de diciembre de 2009 en el seno del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de Renta Garantizada de Ciudadanía. Posteriormente, el 23 de septiembre de 2013 se adoptó un nuevo Acuerdo del Diálogo Social con el propósito de impulsar una serie de medidas de apoyo a las personas y familias más afectadas por la crisis económica. Y sería también en el seno del Diálogo Social donde se impulsó la elaboración de un texto refundido que incorporase toda la normativa reguladora de la prestación Renta Garantizada de Ciudadanía.

Puede afirmarse que, en Castilla y León, las prestaciones de ingresos mínimos se han configurado en el Diálogo Social. Han sido muchos los consensos que en materia de protección social ha propiciado el Diálogo Social, resultando de gran valor aquellos adoptados en el ámbito de las medidas de

lucha contra la pobreza y exclusión social. Las políticas sociales fruto del consenso de agentes sociales tan relevantes como las organizaciones sindicales y empresariales amplían considerablemente el apoyo social, refuerzan su imagen y efectividad. Ello permite subrayar la conveniencia de mantener el clima de diálogo y consenso ante el nuevo escenario de convivencia entre la RGC y el IMV.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León constituye un foro permanente y estable de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y sociolaboral. En este contexto, el Consejo, a través de la Comisión de Calidad de Vida y Protección Social, encargó a un equipo de investigadores de la Universidad de Valladolid la realización de un trabajo de carácter científico técnico sobre la "Convivencia entre la Renta Garantizada de Ciudadanía y el Ingreso Mínimo Vital" desarrollando los epígrafes 3.7. "Los Servicios Sociales" y 3.8. "Prestaciones económicas de protección social" del Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León. Así quedó recogido en la Cláusula I del contrato firmado a tal fin, en junio de 2021, por D. Enrique Cabero Morán, en calidad de Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León y D. Enrique Bayens Lázaro, Director General de la Fundación "Parque Científico de la Universidad de Valladolid".

El presente documento responde a lo establecido en la Cláusula I del citado contrato, que venía a plantear que el resultado del trabajo científico técnico se debía plasmar en un Documento Técnico que ha de servir de base a la elaboración de un informe por parte del Consejo Económico y Social de Castilla y León, complementario al Informe General sobre la "Situación Económica y Social de la Comunidad".

1.1. Objetivos del informe

En base a las consideraciones recogidas en el contrato, el objetivo general del encargo realizado se planteó en los siguientes términos: facilitar evidencias teóricas y empíricas que ayuden a la toma de decisiones respecto a la convivencia entre la RGC y el IMV, analizando el contenido y el alcance de ambas prestaciones, su implementación y los efectos que su convivencia está teniendo en la atención a las personas y familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social. De forma más concreta, los objetivos específicos planteados en el estudio han sido los siguientes:

- Analizar los elementos definatorios de los sistemas de garantía de rentas como instrumentos relevantes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Contextualizar los retos y desafíos de los sistemas de garantía de rentas (en adelante, SGR) en el entorno europeo y español, desde el acercamiento a las dimensiones y al alcance de los fenómenos de la pobreza y de la exclusión social y a través de la identificación de la trayectoria reciente y los avances más significativos de estos programas.



- Realizar un análisis normativo del IMV y de la RGC en orden a identificar las características más relevantes de ambas prestaciones en cuanto a su concepción, diseño y configuración.
- Acometer un ejercicio exploratorio, descriptivo y analítico de la implementación del IMV en Castilla y León y de la RGC a partir de los datos facilitados por las entidades gestoras de las dos prestaciones (el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el primer caso, y la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León, en el segundo).
- Realizar un análisis comparativo en ocho Comunidades Autónomas (más adelante se explica cuáles han sido y los criterios de selección) de la normativa reguladora de las rentas mínimas y de cómo han respondido a la aparición del IMV.
- Analizar el tratamiento que la aparición del IMV ha tenido en la prensa digital de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) seleccionadas, adoptando una doble perspectiva: el contenido y los principales temas abordados en las noticias respecto a la aparición de esta prestación y a la convivencia con las rentas mínimas; la valoración de la relevancia e importancia de dichas noticias desde el punto de vista de su tratamiento periodístico.
- Recoger, sistematizar y analizar las opiniones, valoraciones y reflexiones de informantes clave sobre la gestión e implementación de las prestaciones de garantía de ingresos de nueve CCAA (las ocho seleccionadas para el análisis comparativo y Castilla y León), con el fin último de recabar el balance crítico acerca de cómo se ha planteado la convivencia entre el IMV y sus respectivas rentas autonómicas y de los efectos que este diseño está teniendo en las personas beneficiarias y en los procedimientos de gestión.
- Identificar los aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos mínimos a partir de la literatura más relevante sobre esta materia a nivel internacional y nacional, aportando reflexión y propuestas.
- Sistematizar, siquiera brevemente, las aportaciones y las propuestas que se han planteado desde la sociedad civil (en concreto, sindicatos y entidades del Tercer Sector de Acción Social) a través de informes y declaraciones sobre el IMV y las rentas mínimas autonómicas.

1.2. Planteamiento metodológico

Para el abordaje del objeto definido y la consecución los objetivos planteados, el equipo investigador ha optado por una metodología mixta que contempla el uso de estrategias de tipo cuantitativo, cualitativo y comparativo. Esta apuesta ha conllevado el uso de tres técnicas de investigación:

- Estudio documental. Lectura, análisis y sistematización de documentos de diverso tipo y naturaleza: literatura internacional y nacional sobre garantía de ingresos mínimos, normativa reguladora del IMV y de las rentas mínimas, informes y estudios publicados por entidades públicas y privadas sobre esta materia, periódicos con edición digital, etc.
- Encuesta. Recogida de opiniones, valoraciones y reflexiones acerca de la puesta en marcha del IMV y de la convivencia de éste con las rentas en cada una de las ocho CCAA seleccionadas. Fue aplicada mediante cuestionario auto cumplimentado, disponible en una plataforma web y enviado mediante correo electrónico, durante los meses de octubre y noviembre de 2021.
- Entrevistas. Reflexión y análisis en profundidad de temas relativos a la convivencia entre el IMV y las rentas autonómicas. Fueron realizadas en dos momentos, entre septiembre y diciembre de 2021, con objetivos diferenciados: preliminares, en el momento del diseño de la encuesta (4 entrevistas), a profesionales de servicios sociales básicos vinculados a la tramitación, gestión y seguimiento de RGC; en el momento de la recogida de información, a informantes clave de las CCAA objeto del estudio comparativo (8 entrevistas) y a las Jefaturas de Sección de Inclusión Social de las delegaciones territoriales de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León (5 entrevistas).

Tanto el cuestionario como los guiones de las entrevistas fueron sometidos a una prueba o pretest con el objeto de comprobar si estaban bien diseñados y si respondían a los intereses del estudio. Aplicado el pretest, identificados los ámbitos de mejora y/o los asuntos susceptibles de clarificación, se elaboraron las versiones definitivas del cuestionario -para ser enviado a los informantes clave- y de los guiones de las entrevistas -para ser utilizados en los diferentes momentos señalados-.

La perspectiva comparativa ha tenido especial relevancia en diferentes contenidos del estudio:

- Análisis de la literatura internacional sobre garantía de ingresos mínimos (con el objetivo de realizar un acercamiento comparado a esta materia en los países de la Unión Europea).
- Aproximación a los datos más relevantes sobre pobreza y exclusión social en la Unión Europea, España y Castilla y León.
- Estudio de la normativa reguladora de las rentas mínimas en nueve CCAA (incluida Castilla y León) y de los cambios de que han sido objeto como consecuencia de la aparición del IMV (en orden a definir los rasgos más relevantes del escenario de la convivencia entre ambas prestaciones).
- Recogida de las opiniones, valoraciones y reflexiones de los informantes clave de las nueve CCAA acerca de la convivencia entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas (para identificar los aspectos críticos más sobresalientes en dicha convivencia y sus propuestas de mejora).



- Acercamiento al tratamiento de la aparición del IMV y de su impacto, tanto en la población destinataria como en las rentas autonómicas, en la prensa digital de las CCAA seleccionadas.

La aproximación comparativa, por mor de la extensión del presente informe, se restringió a ocho CCAA. La selección se hizo de acuerdo con la Comisión de Calidad de Vida y Protección Social y atendiendo a los siguientes criterios: tamaño de la comunidad autónoma; dimensiones y extensión de la pobreza y/o la exclusión social; partidos políticos responsables del diseño e implementación de las políticas de inclusión social; trayectoria y relevancia de sus rentas mínimas autonómicas. Las CCAA seleccionadas fueron: Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco. El estudio de estas CCAA permite reflejar la heterogeneidad de diferentes realidades en el ámbito estatal respecto a la pobreza y la exclusión y respecto a los diversos modelos de sistemas de rentas mínimas.

Para la elaboración de este informe se han manejado, fundamentalmente, tres fuentes de datos secundarios de carácter oficial:

- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) desde 2004 como parte española de la *European Survey on Income and Living Conditions* (EU-SILC), integrada en el plan estadístico de la Comisión Europea. Ofrece informaciones comparables y armonizadas sobre aspectos relativos a ingresos de los hogares privados, pobreza y privación.
- Contabilidad Regional de España, realizada por el INE desde 1980, cuyo principal objetivo es ofrecer una descripción cuantificada, sistemática y lo más completa posible de la actividad económica regional en España.
- Datos de implementación del IMV facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Datos de gestión e implementación de la RGC facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León.

A estas fuentes hay que añadir los datos procedentes de estudios e informes sobre los sistemas de garantía de ingresos en Europa y España y sobre pobreza y exclusión en España y en Castilla y León publicados en los últimos años por entidades públicas y del Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS). De estos informes, cabe destacar el *11º Informe sobre el estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)*, elaborado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN).

Debe hacerse constar aquí que la información sobre la gestión del IMV y de la RGC presenta ciertas limitaciones que han condicionado la precisión y alcance de los análisis realizados. Respecto a la información sobre la gestión del IMV facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de sus notas de prensa y su dossier web no resulta homogénea ni en contenidos ni en los períodos abarcados por los diferentes

reportes. Respecto a los datos aportados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León solo se ha podido contar con información de la RGC del año 2020.

Tabla 1.2.1.

Ficha técnica de la investigación

Objeto:	Convivencia del IMV y las rentas mínimas autonómicas, con particular atención a la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
Metodología de la investigación:	Mixta: cuantitativa, cualitativa y comparativa.
Técnicas de investigación:	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio documental. - Encuesta. - Entrevistas en profundidad. - Análisis de contenido.
Datos:	<p>Primarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datos cuantitativos y cualitativos recogidos a través de la encuesta y las entrevistas. - Análisis normativo. - Análisis de prensa. <p>Secundarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datos sobre pobreza y/o exclusión social de EUROSTAT. - Datos del INE: Encuesta de Condiciones de Vida, Contabilidad Regional de España. - Datos de gestión del IMV facilitados por el INSS. - Datos de gestión de la RGC facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León. - Informes y estudios sobre pobreza y exclusión en Europa, España y Castilla y León de entidades públicas y del Tercer Sector de Acción Social.
Evidencias obtenidas mediante la encuesta y entrevistas a informantes clave:	<ul style="list-style-type: none"> - 164 cuestionarios cumplimentados (123 totalmente y 41 de manera parcial). - 17 transcripciones de entrevistas en profundidad.
Informantes clave:	<ul style="list-style-type: none"> - Profesionales de servicios sociales básicos vinculados a su tramitación y seguimiento, técnicos de línea media y perfiles directivos de servicios sociales autonómicos y locales encargados de la gestión de las prestaciones. - Profesionales de entidades del TSAS que trabajan con personas y familias solicitantes y/o perceptores de rentas mínimas e IMV. - Técnicos y responsables de sindicatos. - Estudiosos e investigadores universitarios. - Representantes o miembros de Colegios Profesionales de Trabajo Social.
CCAA seleccionadas para realizar el estudio comparativo:	<ul style="list-style-type: none"> - Andalucía - Asturias - Cataluña - Comunidad de Madrid - Comunidad Valenciana - Galicia - Navarra - País Vasco
Trabajo de campo:	De septiembre a diciembre de 2021.
Tratamiento de datos:	Sistematización y análisis de la información cuantitativa (Excel). Análisis de información cualitativa (Atlas.ti).

Fuente: Elaboración propia



1.3. Estructura del informe

El presente Documento Técnico, que recoge los resultados de la investigación realizada, se estructura en torno a doce capítulos:

Tras este capítulo de presentación del informe, en el segundo capítulo se contextualizan las prestaciones de garantía de ingresos mínimos como transferencias que persiguen asegurar la satisfacción de las necesidades básicas o de subsistencia en la idea de que la carencia de medios para subsistir es incompatible con una vida digna. Se abordan aquí los conceptos de pobreza y exclusión social, analizando las semejanzas y diferencias entre ambos y aportando reflexiones acerca de su reproducción y de los discursos existentes en torno a su génesis, naturaleza y dimensiones. El capítulo se cierra con una exposición de las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social: las de apoyo económico (de garantía de rentas) y las de intervención social (apoyo social de carácter profesional).

Los capítulos tercero y cuarto aportan dos marcos de referencia imprescindibles para una adecuada comprensión de las prestaciones de ingresos mínimos: de un lado, se recogen los datos más recientes que permiten dimensionar la extensión de la pobreza y la exclusión en la Unión Europea, en España y en Castilla y León; de otro lado, se describe el proceso de construcción de los sistemas de rentas mínimas en Europa, en España y en Castilla y León, analizando los distintos tipos y modelos existentes en el marco internacional y nacional, así como los principales retos y desafíos que deben abordar estos sistemas a tenor de los principales informes sobre esta materia.

Los dos siguientes capítulos acometen un análisis normativo y de gestión del IMV (capítulo quinto) y de la RGC (capítulo sexto). El análisis normativo realizado en ambos casos tiene como objetivo posibilitar un acercamiento a las normas reguladoras vigentes y a su trayectoria reciente, de manera que se pueda identificar con claridad la naturaleza y las características de ambas prestaciones. El análisis de gestión se ha elaborado a partir de los datos facilitados, por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (para el IMV) y por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León (para la RGC); este análisis posibilita observar el proceso de implementación del IMV y el impacto que éste ha tenido en la implementación de la RGC.

Los datos cuantitativos referidos a la implementación del IMV y a la convivencia de éste con la RGC se complementan, en el capítulo séptimo, con un análisis comparativo de naturaleza doble. De un lado, se expone la normativa reguladora de las rentas mínimas en las ocho CCAA seleccionadas para tal fin, atendiendo a distintas cuestiones clave: requisitos básicos, carácter subsidiario, doble derecho, convenio de inclusión, compatibilidad con el empleo, duración, papel de los servicios sociales, cuantías, solicitud y resolución. También se apunta, en su caso, la normativa aprobada en cada CA con posterioridad a la aprobación del IMV y se recogen algunas informaciones de interés recopiladas en las entrevistas realizadas a informantes clave de cada una de estas comunidades. De otro lado, se incluye el resultado del

estudio acerca del tratamiento en las versiones web de los 23 diarios más relevantes de dichas CCAA de la aparición del IMV; se han consultado 102 noticias en el período temporal que va desde marzo de 2020 hasta diciembre de 2021, siendo objeto todas ellas de un análisis de contenido y formal que se ha vehiculado mediante la consideración de criterios relativos a su relevancia, prioridad, importancia, a los temas y géneros abordados, así como al seguimiento de recomendaciones de estilo establecidas por entidades relevantes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El capítulo octavo recoge los resultados obtenidos a partir de la encuesta aplicada a informantes clave identificados por su conocimiento y experiencia en el diseño, gestión, tramitación, y seguimiento de las rentas mínimas autonómicas (profesionales de servicios sociales básicos técnicos de línea media y perfiles directivos de servicios sociales autonómicos y locales, profesionales de entidades del TSAS que trabajan con personas y familias solicitantes y/o perceptores de rentas mínimas e IMV) o por su conocimiento de la materia desde una perspectiva laboral (técnicos o responsables de sindicatos), académica (estudiosos e investigadores universitarios) y representantes o miembros de Colegios Profesionales de Trabajo Social. Estos resultados permiten comprobar la valoración que estos informantes realizan acerca de la puesta en marcha del IMV, de su impacto en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sobre cómo ha afectado a las familias y a los procesos de intervención social y, finalmente, qué propuestas realizan, desde su privilegiada posición, para una adecuada convivencia entre la prestación estatal y la regional.

El capítulo noveno, elaborado en su integridad por José Antonio Noguera Ferrer, investigador de la Universidad Autónoma de Barcelona, disecciona los aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos, reflexionando sobre las diversas implicaciones que tienen las diferentes opciones existentes y, por lo tanto, apuntando los elementos más relevantes a considerar en posibles procesos de evaluación y reforma de estos sistemas. Los aspectos clave analizados son los siguientes: acceso y permanencia; elegibilidad económica y control de ingresos; intensidad protectora; cobertura; condicionalidad y doble derecho; complementariedad entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas; papel de los servicios sociales y atención integral; aspectos conductuales y de gestión; evaluación.

La aproximación que los sindicatos mayoritarios CCOO y UGT y diversas entidades de la sociedad civil han venido haciendo desde la aparición del IMV al nuevo escenario español de garantía de ingresos mínimos es el objeto del capítulo décimo. Por su reconocimiento y prestigio en la elaboración de trabajos de investigación sobre esta materia, así como por su trayectoria en la articulación de estrategias y programas para la lucha contra la exclusión social y la pobreza, se han sintetizado en este capítulo las reflexiones y las propuestas realizadas por los sindicatos UGT y CCOO, Cáritas Española (Fundación FOESSA – Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), la Red Europea contra la Pobreza en el Estado Español (EAPN-ES), y la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España



Los capítulos 2 a 10 finalizan con un apartado dedicado a las ideas clave, con la pretensión de destacar los contenidos más relevantes que se han tratado en el correspondiente capítulo.

El Documento Técnico se acompaña de un capítulo de bibliografía y algunos anexos que recogen los instrumentos de investigación utilizados en la recogida de información cualitativa y cuantitativa por el equipo responsable del informe.

1.4. Equipo de investigación

El equipo encargado de realizar este trabajo ha estado conformado por Pablo de la Rosa Gimeno y Juan M^a Prieto Lobato, en calidad de coordinadores del informe, y Álvaro Elices Acero y Javier García García, todos ellos de la Universidad de Valladolid con la colaboración de José Antonio Noguera Ferrer, de la Universidad Autónoma de Barcelona y Miguel Laparra de la Universidad Pública de Navarra.

A continuación, se recoge una breve nota biográfica de cada uno de ellos.

Elices Acero, Álvaro

Graduado en Trabajo Social y Máster en Estado de Bienestar y Metodologías de Intervención Social. Su línea de investigación durante la etapa académica ha versado sobre las Políticas de Inclusión en el contexto de Castilla y León, en general, y sobre la implementación de Políticas Activas de Empleo y el papel del Trabajo Social en la Renta Garantizada de Ciudadanía, en particular. Ha contribuido a través de comunicaciones sobre la temática en congresos como el XIII estatal de Trabajo Social y I Iberoamericano, o el VIII Congreso de la REPS, así como a través de la publicación de artículos científicos. Actualmente es Contratado Predoctoral por la Junta de Castilla y León en la Universidad de Valladolid, continuando con la línea de investigación anterior e incorporando la relativa a los Cuidados de Larga Duración, Personas Mayores y Medio Rural, que inspira su tesis doctoral.

García García, Javier

Graduado en Trabajo Social por la Universidad de Valladolid. Máster Universitario en Problemas Sociales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Disfruta de una beca de la Universidad de Valladolid para participar en equipos de investigación.

Laparra Navarro, Miguel

Doctor en Sociología. Profesor Titular de Política Social de la Universidad Pública de Navarra (UPNA). Coordinador de ALTER, Grupo de Investigación, grupo de excelencia en Ciencias Sociales de la UPNA. Ha realizado estancias en el Warwick Institute of Employment Research (research fellow), en la Niederrhein University of Applied Sciences (lecturer) y en la

FLACSO-Quito (investigador). En los últimos años viene desarrollando su línea de investigación en torno a la exclusión social, la inmigración, la comunidad gitana, el mercado de trabajo y la precariedad laboral, las políticas de inclusión social, la garantía de ingresos mínimos y los servicios sociales.

Ha sido Director del Departamento de Trabajo Social y de la Cátedra de Investigación para Igualdad y la Integración Social (CIPARAIS).

De su amplia trayectoria investigadora dan cuenta sus 34 artículos en revistas especializadas, 35 capítulos de libro y 40 libros colectivos publicados. Sus trabajos pueden encontrarse en diversas editoriales y revistas de ámbito nacional (REIS, Revista de Estudios Regionales, Política y sociedad, Bellaterra, FOESSA, Fundación La Caixa, RETS, Sistema, Siglo XXI, CSIC, RTS, Educación y Futuro, Economía y Sociedad, Política Social y Servicios Sociales, Documentación Social, Cuadernos de Gobierno y Administración) e internacional (Routledge, Palgrave Macmillan, Italian Journal of social Policy, Social Work Reveu, Revue Française des Affaires Sociales, South European Society and Politics, Zeitschrift für Sozialreform, European Journal of Social Quality, Documentation Française).

Entre sus libros, se encuentran, el *Informe sobre el impacto social de la crisis de la Covid-19* (2021), *La desigualdad y la exclusión que se nos queda* (2015), *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Navarra* (2015), *La exclusión social en España* (2009), *La construcción del empleo precario* (2007), el *Informe sobre la situación social y las tendencias de cambio en la población gitana* (2007), *El impacto de la inmigración en una sociedad que se transforma* (2005), *La Europa de los gitanos* (2005), *Evolución y situación actual de la población inmigrante en Navarra* (2004) *Extranjeros en el purgatorio* (2003), *La exclusión multidimensional en el espacio urbano* (2003), *La Caña y el Pez* (1995) o *El salario social sudado* (1990).

Ha colaborado en la puesta en marcha y de evaluación de los programas de rentas mínimas en distintas CCAA (Navarra, Aragón, Madrid o Illes Balears), en la redacción del Plan de Lucha contra la Exclusión Social del Gobierno de Navarra y de la Comunidad de Madrid, así como en el Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante en Navarra, en la reforma de la atención primaria en Navarra o con la evaluación de la Estrategia Europea de Integración de la Población Gitana.

Ha sido Vicepresidente de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra (2015-2019) introduciendo reformas importantes en las políticas activas de empleo, la política de vivienda social, la garantía de ingresos mínimos, los programas los programas de inclusión, la atención a la infancia, a la dependencia o la organización de la atención primaria en servicios sociales.

Noguera Ferrer, José Antonio

Doctor en Sociología. Profesor Titular de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona y director del Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI).



Sus principales líneas de investigación son: la sociología analítica, sociología fiscal, política social, Estado de bienestar, renta básica, mecanismos sociales, políticas públicas, teoría sociológica, filosofía de las ciencias sociales, justicia distributiva, teorías sociales normativas, experimentación social, simulación social, influencia social.

Ha sido investigador invitado en la Universidad de California, Berkeley, y en la London School of Economics and Political Science, y profesor invitado en la UC3M. Sus áreas de trabajo son la política social (en especial las políticas de garantía de renta), la sociología fiscal, la teoría sociológica, la sociología analítica, los experimentos conductuales y la simulación social.

Ha sido investigador principal de numerosos proyectos y contratos de investigación competitivos en esas áreas (entre ellos cuatro del Plan Nacional de I+D). Ha participado en proyectos de I+D en la convocatoria Consolidar-Ingenio y en el FP7. Cuenta con tres sexenios de investigación y uno de transferencia de conocimiento.

Ha publicado en revistas como *Social Policy & Society*, *PlosOne*, *Advances in Complex Systems*, *Journal of Law & Society*, *Social Science Information* o *South European Society & Politics*. Ha sido director de *Papers*. Revista de Sociología desde 2015 a 2019 y director adjunto de 2009 a 2015.

En el ámbito de la evaluación científica, es miembro de la Comisión de Ciencias Sociales de la AQU (Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya), y ha participado en el panel ECO-SOC de la Comisión Europea y el Standing Committee for the Social Sciences de la ESF (European Science Foundation). Miembro del Consejo Asesor de Sanidad y Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019).

Prieto Lobato, Juan María

Diplomado en Trabajo Social y Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad en el Área de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid.

Desarrolla su actividad docente e investigadora en la Universidad de Valladolid, donde ha desempeñado diversos cargos de gestión: Secretario Académico de la Escuela Universitaria de Trabajo Social, Vicedecano de la Facultad de Educación y Trabajo Social y Coordinador del Título de Trabajo Social.

Sus líneas de investigación se centran en la evaluación de programas sociales, el análisis de políticas de inclusión social, el estudio de los cuidados de larga duración y los cuidados al final de la vida y del Tercer Sector de Acción Social y de la diversidad funcional.

Ha participado como investigador en varios proyectos de convocatorias competitivas I+D+i (nacionales y autonómicas) y ha coordinado o participado en equipos de investigación de numerosos contratos de investigación firmados con entidades públicas y privadas. En el marco de la línea de investigación sobre inclusión social, ha participado como miembro del equipo

investigador responsable del Proyecto “INCLUSIVE - Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones de exclusión social”, del Plan Nacional (CSO2014-51901-P)” y en la actualidad participa en el Proyecto “La respuesta de los Servicios Sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social”, del Plan Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i (Ministerio de Ciencia e Innovación). En la línea de investigación evaluativa, ha coordinado o participado como miembro del equipo de investigación, entre otros, en los siguientes contratos de investigación: evaluación del Programa Local Activ@, Iniciativa Comunitaria EQUAL (de la Agrupación de Desarrollo Palencia- Social del Consorcio Palencia Social – Ayuntamiento de Palencia (2002-2004); evaluación del Proyecto PerLa, dentro de la Iniciativa Comunitaria EQUAL programa Perla (2005-2008); evaluación del Proyecto “INTecum” (2018-2020); seguimiento y evaluación del Proyecto piloto “A Gusto en Mi Casa” (2018-2021). En la actualidad coordina la línea de evaluación de procesos y gestión de calidad en el Proyecto Rural Care – Integrated Social and Health Care in the Home at Rural-Care, Programa EaSI (2020-2023).

Ha publicado artículos en revistas de Trabajo Social y Sociología (Revista de Treball Social, Revista de Servicios Sociales y Política Social, Papers, Revista Internacional de Sociología) y ha colaborado en diversos trabajos colectivos (libros, diccionarios, etc.). Sus últimas publicaciones en materia de inclusión social son: *Heterogeneidad territorial de las políticas públicas de protección social: el caso de las rentas mínimas de inserción en España* (en colaboración, 2020), Revista de Ciencia Política Vol. 40, nº 3.; *Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León*. (en colaboración, 2019), Revista Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 44; *El modelo de inclusión social en Castilla y León: trayectoria de las políticas de inclusión desde el año 1983 hasta el 2017* (en colaboración, 2020), en Pérez Eransus, B. y Martínez Virto, L. (coords.). Políticas de inclusión en España: viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid (Colección Monografías, nº 319).

Rosa Gimeno, Pablo de la

Doctor en Sociología y Diplomado en Trabajo Social. Profesor Titular de Universidad en el Área de Trabajo Social y Servicios Sociales del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid.

Sus líneas de investigación se centran en la evaluación de programas sociales, el análisis de políticas de inclusión social y los cuidados de larga duración.

Ha participado como investigador en varios proyectos de convocatorias competitivas I+D+i (nacionales y autonómicas) como investigador principal y/o miembro del equipo de investigación en numerosos contratos de investigación firmados con entidades públicas y privadas. En los últimos años,



entre los primeros, cabe destacar el Proyecto *“Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones del Plan Nacional (CSO2014-51901-P)”*. Entre los segundos cabe destacar la Evaluación de procesos y gestión de calidad en el Proyecto *Rural Care – Integrated Social and Health Care in the Home at RuralCare, Programa EaSI (2020-2023)*; la Evaluación del Proyecto piloto *“INTecum”* (2018-2020); el seguimiento y evaluación del Proyecto piloto *“A gusto en mi casa”* (2018-2021); la evaluación de la *Iniciativa Comunitaria EQUAL programa Perla* (2005-2008); y la evaluación de la *Iniciativa Comunitaria EQUAL programa Local Activ@* (de la Agrupación de Desarrollo Palencia- Social del Consorcio Palencia Social – Ayuntamiento de Palencia (2002-2004).

Ha publicado artículos en revistas de Trabajo Social y Sociología (Revista de Treball Social, Revista de Servicios Sociales y Política Social, Cuadernos de Trabajo Social, Papers, Revista Internacional de Sociología), y diversos capítulos en monografías sobre Trabajo Social, Servicios Sociales, Política Social y ha colaborado en diferentes trabajos colectivos (libros, diccionarios, etc.).

Ha desempeñado distintas responsabilidades de gestión en la Universidad de Valladolid: Director de la Escuela U. de Trabajo social (1999-2002), Vicedecano de Trabajo Social y Comunicación en la Facultad de Educación y Trabajo Social (2002-2003) Secretario Académico del Departamento de Sociología y Trabajo Social (2004-2012) y Director del mencionado departamento (2012-2015).

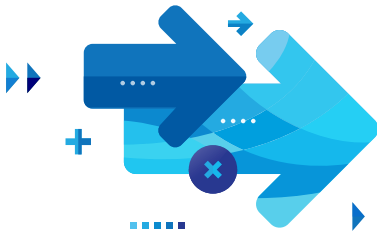
En la actualidad es miembro de la Comisión Deontológica del Consejo del Trabajo Social de Castilla y León.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 2

Aproximación teórico - conceptual



2. APROXIMACIÓN TEÓRICO - CONCEPTUAL

En el presente capítulo se pretende contextualizar las prestaciones de garantía de rentas. Estas prestaciones son transferencias que persiguen asegurar la satisfacción de las necesidades básicas o de subsistencia en la idea de que la carencia de medios para subsistir es incompatible con una vida digna. Por ello se aborda, en un primer apartado, la relación entre desarrollo personal y satisfacción de necesidades, haciendo referencia a cuáles son y cómo están evolucionando las fórmulas habituales de atención a las necesidades humanas.

La garantía de rentas se contempla como una estrategia de lucha contra la pobreza y exclusión. A estos dos conceptos se dedica un amplio apartado donde se destacan las semejanzas y diferencias entre ambos y en el que se incluye dos elementos relevantes en el planteamiento de las medidas de atención a las personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión: su reproducción y los discursos en torno a la exclusión.

El capítulo se cierra con dos contenidos relativos a las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión. Uno dedicado específicamente al apoyo económico (la garantía de rentas) y otro al apoyo social profesional materializado en procesos de intervención. En este último apartado se hace mención a los principales modelos de intervención en este ámbito y a los elementos claves que se han de considerar para lograr una intervención eficaz con las personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social.

2.1. Las necesidades humanas y su satisfacción

Las personas, desde que nacemos, requerimos de una serie de apoyos, medios y condiciones para mantenernos y desarrollarnos como seres humanos. Se trata de satisfacer necesidades básicas y esenciales asociadas a nuestra condición biológica, como la alimentación, el descanso, la protección... y necesidades no menos básicas y esenciales asociadas a nuestra condición social, como el afecto, la identidad, el sentido de pertenencia, el ocio... Las personas conseguimos, o no, los apoyos, medios y condiciones requeridas en un espacio de relaciones e interdependencias entre las personas y su medio social.



Las necesidades humanas se satisfacen mediante la combinación de esfuerzos personales y sociales y el modo en el que son satisfechas está mediado no solo por la disposición de medios, sino también por otros factores que se pueden denominar sociales, englobando con ese tan genérico término asuntos de naturaleza cultural, económica o política.

En la satisfacción de las necesidades humanas es habitual hablar de seis actores principales: la persona, la familia, la comunidad, la iniciativa social, el mercado y el Estado. La propia persona, que mediante su acción intencional y más o menos autónoma se procura los bienes requeridos. La familia, como grupo de personas unidas por lazos de parentesco. La comunidad, como entorno social más próximo física y relacionalmente con quienes compartimos cierto sentido de pertenencia. La iniciativa social, representada por organizaciones no lucrativas que nacen del impulso ciudadano y que en el ámbito de las políticas sociales es conocida como tercer sector de acción social. El mercado, donde podemos comprar bienes y servicios mediante el pago de un precio. Y, por último, el Estado, o sector público, que integra todas las actividades desarrolladas por las administraciones públicas.

A lo largo de la historia, cada uno de esos actores han tenido diferente protagonismo. Actualmente podemos comprobar cómo los riesgos y las amenazas a la autonomía de las personas crecen a la vez que algunos actores importantes en la satisfacción de las necesidades humanas se debilitan, reduciendo su capacidad de protección, como es el caso de la familia y la comunidad.

Las personas nacemos muy dependientes y por ello requerimos de cuidados de terceras personas. Realmente nunca llegamos a ser totalmente autónomos. Nuestra existencia depende continuamente de medios y personas. Por otro lado, al final de nuestras vidas comprobamos cómo nuestra autonomía se ve afectada, requiriendo apoyos progresivamente más intensos. Pero no solo al principio y final de la existencia nuestra autonomía es muy limitada. En las sociedades modernas crece el grupo de personas adultas que se ven afectadas por situaciones o condiciones que suponen una limitación a su capacidad y/o autonomía no explicable por motivos de edad. Es el caso de las personas que sufren algún tipo de discapacidad, enfermedad mental, o se ven afectados por problemas como las adicciones. También es el caso de las personas que abandonan la prisión después de una larga estancia, de las personas muy jóvenes que finalizan un periodo de tutela, o aquellas que sufren situaciones sociales graves como es el caso de las víctimas de violencia, trata de personas, prostitución, o padecen situaciones de marginación y/o exclusión (minorías, migrantes, personas sin hogar...). O simplemente personas que ven muy limitado su vínculo social por sufrir situaciones de aislamiento o soledad. Todas estas situaciones disminuyen notablemente la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades y las sitúa en una situación de fragilidad o vulnerabilidad grave.

La familia, especialmente en el sur de Europa, ha venido asumiendo muchas responsabilidades en materia de satisfacción de necesidades humanas. Se ha constituido como una institución clave en la provisión de cuidados de todo tipo, desde los más básicos como la alimentación o vestido, hasta los



más complejos como el afecto o la integración social. Los cambios que está experimentando la familia, especialmente en tamaño, composición, distribución de roles, estabilidad... ha supuesto que, al igual que ha ocurrido en otros contextos, vaya perdiendo esa capacidad protectora en favor de otros protagonistas como el mercado o el Estado.

La comunidad es ese espacio cercano donde nos sentimos parte y desarrollamos ese vínculo social como vecinos o amigos y que permite desarrollar eso que resulta tan importante en una especie gregaria como la nuestra como es la idea de "nosotros". La progresiva individualización y fragmentación social ha afectado a las redes de apoyo comunitario reduciendo su aporte de confianza, seguridad y reciprocidad. La comunidad se ha ido debilitando y así ha ido perdiendo esa función protectora y facilitadora de la satisfacción de las necesidades humanas. La modernidad nos ha traído un aumento de los riesgos que amenazan a las personas y, simultáneamente, una debilitación progresiva de la capacidad protectora de la familia y la comunidad reduciendo significativamente las opciones que las personas tienen para enfrentarse a sus necesidades. En consecuencia, el tercer sector de acción social, el mercado y el Estado van cobrando mayor relevancia en la satisfacción de las necesidades humanas.

Las entidades y organizaciones que conforman el Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS) tienen un importante papel en la atención y promoción de los derechos sociales de las personas más desprotegidas. En España representa un activo fundamental en el sistema de protección social y se ha convertido en un colaborador permanente de las administraciones públicas en la gestión de programas y políticas dirigidas a la protección de los colectivos más vulnerables. Estas entidades, aun siendo muy importantes, tienen una capacidad de atención y protección limitada. El número de voluntarios, la dedicación de éstos a las tareas de atención, la precaria financiación de estas entidades, son factores que limitan su capacidad de acción¹.

El mercado moderno se caracteriza por una gran y variada oferta de bienes y servicios adaptados a todos los perfiles de consumidor e incorporando las más recientes innovaciones y novedades tecnológicas. La oferta del mercado no nos deja de sorprender con extraordinarios productos de todo tipo, especialmente los basados en los últimos avances científicos. Todo ello de muy fácil acceso y al alcance de todo aquel que pueda pagar su precio. Quien tiene dinero, tiene (casi) de todo. Los ingresos económicos de la mayoría de las personas tienen dos procedencias fundamentales²: las rentas del trabajo (57%) y las transferencias en forma de pensiones, subsidios o prestaciones (40%). Aunque desde hace una década, en el PIB de los países

¹ María Luisa Gómez Crespo (coord.); et al. (2020). El Tercer Sector de Acción Social en España 2019. Nuevos horizontes para un nuevo contexto sociopolítico. Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid. Recuperado de: https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1583424466_informe-poas-completo.pdf

² Instituto Nacional de Estadística. Hogares y personas según principal fuente de ingresos en el hogar. Encuesta de presupuestos familiares. Recuperado de: <https://www.ine.es/-dynt3/ine-base/index.htm?padre=1370&capsel=1997>

desarrollados se observa un crecimiento de la riqueza procedente de las rentas de capital, aún hoy la gran mayoría de las personas (97%) dependen de ingresos procedentes de su actividad laboral o de las cotizaciones que hayan realizado durante ese periodo (pensiones contributivas). La relación entre ingresos y empleo es directa en la mayor parte de las personas de manera que un problema en el empleo supone, de manera inmediata, un problema de ingresos y, por tanto, de acceso al mercado para adquirir bienes y servicios. No es necesario precisar las características actuales que presenta el empleo en el mundo, en general, y en España en particular y que se han visto agravadas por la crisis provocada por la COVID-19: cierre de micro y pequeñas empresas, destrucción de empleo, reducción de las horas de trabajo y aumento de las dificultades de acceso de las personas menos cualificadas, de mujeres y jóvenes³.

El Estado como actor en la satisfacción de las necesidades humanas está muy bien representado en el concepto Estado de bienestar desarrollado en Europa desde el siglo XIX. A pesar de los retos demográficos, económicos y políticos a los que se deberá enfrentar y de las múltiples críticas y continuos anuncios de colapso de lo que se entiende por Estado de bienestar, se puede afirmar que tanto sus fundamentos como en su eficacia a la hora de proteger de los principales riesgos sociales y promover el acceso a bienes esenciales, el Estado de bienestar no está seriamente cuestionado. El gasto público social de los países de la OCDE⁴ en relación con su PIB oscila entre el 31% de Francia y el 7,5% de México, siendo del 24,7% en España. Es más, parece haberse demostrado que un sistema de protección social robusto y eficaz no solo no es un obstáculo para la prosperidad sino un elemento indispensable para ella⁵.

2.2. Pobreza: definición y medida

Existen, como se verá más adelante, diversas formas de entender, explicar y medir la pobreza, dando lugar a propuestas diferentes de abordarla. Pero, por el contrario, existe unanimidad a la hora de considerar la pobreza como una lacra a la que hacer frente.

Probablemente no sea casual que acabar con la pobreza sea el objetivo número 1 de los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sosteni-

³ Organización Internacional del Trabajo (2021). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2021. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_825200.pdf

⁴ OECD (2020), Social Expenditure (SOCX) Update 2020: Social spending makes up 20% of OECD GDP, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

⁵ Durão Barroso, J. M. (2012) Discurso sobre el estado de la Unión 2012. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596



ble que adoptó la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015⁶: *Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.*

En Europa, la lucha contra la pobreza y la exclusión ha sido uno de los objetivos de la Unión Europea (en adelante UE) y de sus Estados miembros y una prioridad en el ámbito de las políticas sociales. El tratado de Ámsterdam⁷ (1999) estableció la erradicación de la pobreza y exclusión social como objetivo de la política social. La Estrategia Europa 2020⁸ (2010) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador establece los objetivos y estrategias para garantizar la recuperación económica de la UE tras la grave crisis económica y financiera que comenzó en el 2008. De entre los objetivos, se establecía la reducción en 20 millones (25%) el número de personas que vivían bajo el umbral de la pobreza. La Estrategia Europa 2020 estableció una nueva metodología para medir la pobreza teniendo en cuenta un nuevo indicador denominado "pobreza o exclusión social" o AROPE según sus siglas en inglés (At Risk of Poverty and Exclusion).

La pobreza puede definirse como la situación que sufren las personas que carecen de medios materiales y económicos para hacer frente a las necesidades básicas de subsistencia. La pobreza alude a carencia, a la falta de medios. El concepto de pobreza está muy relacionado, además de con el de exclusión, con desigualdad y equidad. La desigualdad en la distribución de ingresos no ha hecho más que aumentar concentrándose una buena parte de la riqueza en grupos muy pequeños (1%).⁹ Por otro lado, el concepto de equidad alude a un valor de carácter ético. Se trata de un valor relacionado con el de justicia y que permite afirmar que determinada desigualdad puede resultar injusta (inaceptable) en la medida que contraviene valores superiores como el de la igualdad o fraternidad. Resulta injusta o inaceptable en cuanto que se convierte en causa de fenómeno tan terribles como la pobreza.

2.2.1. La pobreza y su medida

La definición de pobreza está muy relacionada con la manera de medirla. Lo más habitual es utilizar el criterio monetario según el cual cuando una persona o familia carece de una determinada capacidad económica, establecida en términos ingresos, está en situación de pobreza. Dentro de este enfoque caben dos tipos de medida: la pobreza absoluta y relativa. La

⁶ Resolución aprobada Asamblea General de NN.UU. el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General. A/RES/70/1. Recuperado de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

⁷ Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos firmado el 2 de octubre de 1997. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

⁸ Comunicación de la Comisión. Bruselas 3 de marzo de 2010. Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación. COM(2010) 2020 final. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

⁹ Atkinson A.B. et al., 2011, Top Incomes in the Long Run of History, Journal of Economic Literature, vol. 49, n. 1, pp. 3-71.

medida de pobreza absoluta es el resultado de establecer un umbral monetario preciso a partir del cual, aquellas personas que no lo superen se consideraría que están padeciendo una situación de pobreza. Esta medida suele aplicarse en las zonas geográficas más empobrecidas del mundo. El Banco Mundial¹⁰ estableció en 2011 el umbral de pobreza en 1.90 \$/día en paridad de poder adquisitivo (PPA). La pobreza relativa muestra la situación de desventaja económica (monetaria) respecto al resto de las personas de su entorno. Se trata de una medida muy asociada a la desigual distribución de ingresos.

En Europa, a partir del Consejo Europeo de Laeken (2001) se planteó la necesidad de contar con un conjunto de indicadores estadísticos comunes para medir la pobreza y la exclusión. Así, se consideran personas en riesgo de pobreza aquellas que viven en un hogar con una renta disponible equivalente por debajo de un umbral establecido en el 60% de la renta disponible equivalente media nacional (después de las transferencias sociales). La renta equivalente se calcula dividiendo la renta total del hogar por su tamaño después de aplicar las siguientes ponderaciones: 1,0 al primer adulto, 0,5 a cada uno de los demás miembros del hogar de 14 o más años y 0,3 a cada miembro del hogar menor de 14 años. Se trata por tanto de una medida de pobreza relativa en base a la renta disponible en relación con un estadístico de tendencia central como es la mediana.

En esta misma línea de medición de la desigualdad en la distribución de los ingresos se utilizan otros indicadores, entre ellos el cociente S80/S20 que mide la desigualdad a través de ratios entre percentiles. Se interpreta como la relación entre la renta media obtenida por el 20% de la población con la renta más alta (quintil más alto), en relación con la renta media obtenida por el 20% de la población con la renta más baja (quintil más bajo). Otro indicador de desigualdad en la distribución de ingresos es el Coeficiente Gini. Es una medida de desigualdad que toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 1 (con frecuencia se multiplica por 100) en caso de máxima desigualdad. Los tres indicadores mencionados son utilizados por los servicios estadísticos de la Unión Europea, permitiendo una comparación de la situación y evolución de los estados miembros en materia de desigualdad de ingresos.

Para un manejo adecuado de estas medidas es necesario contemplar otros aspectos como la intensidad y la persistencia de las situaciones de pobreza. Así, en cuanto a intensidad, frecuentemente se utiliza la tasa de pobreza severa, que rebaja el umbral del 60% al 40% de la mediana de ingresos. La tasa de riesgo de pobreza persistente muestra el porcentaje de la población que vive en hogares donde el ingreso disponible equivalente estaba por debajo del umbral de riesgo de pobreza para el año en curso y al menos dos de los tres años anteriores. Su cálculo requiere un instrumento longitudinal, mediante el cual se hace un seguimiento de los individuos durante cuatro años.

¹⁰ The World Bank. PovcalNet: an online analysis tool for global poverty monitoring. Recuperado de: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>



Estas tasas son muy utilizadas para estudiar la pobreza en perspectiva macrosocial. Permite saber cómo está y cómo evoluciona la pobreza en espacios como la UE, los estados miembros o las regiones, pero no permite establecer el poder adquisitivo de bienes y servicios esenciales que posibilitan o no la satisfacción de necesidades básicas. Las posibilidades de acceso a los bienes y servicios que ofrecen las cantidades que se establecen a partir de esa tasa o umbral son muy distintas según se viva en una gran ciudad o en un pequeño pueblo. Los costes que supone, por ejemplo, el acceso a la vivienda o el transporte, son diferentes; sin embargo, estas tasas no lo tienen en cuenta.

Para complementar las medidas de tipo monetario, se han creado indicadores que recogen directamente las privaciones que sufren las personas en aspectos claves relativos a la satisfacción de necesidades básicas. Resulta por ello interesante considerar medidas de privación material. Este tipo de medidas atienden a aspectos relacionados con las dificultades económicas en el acceso a bienes duraderos y vivienda. El modo de acercarse a estas privaciones necesariamente debe contemplar estimaciones subjetivas, es decir, la valoración que hace la propia persona encuestada sobre las dificultades o no que experimenta a la hora de acceder a determinados bienes o servicios. Así, el sistema estadístico europeo de medición de ingresos y condiciones de vida (EU-SILC -statistics on income and living conditions) ha incorporado distintos indicadores. El Comité de Protección Social¹¹ ha propuesto la tasa de privación material severa que representa la incapacidad de pagar un bien o un servicio determinado relacionado con las necesidades básicas.

¹¹ El Comité de Protección Social (SPC) es un comité de política consultivo de los ministros del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (EPSCO). El SPC se establece mediante una decisión del Consejo en virtud del artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la UE. El SPC los ejes principales de la política social: protección social e inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Ver: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en>

Tabla 2.2.1.

Indicador DME-MDR. Privación material severa - material deprivation rate

Incapacidad de hacer frente a cuatro o más de los gastos que suponen...

Pagar el alquiler, la hipoteca o las facturas de servicios públicos

Mantener su hogar adecuadamente caliente

Afrontar gastos inesperados

Comer carne o proteínas con regularidad

Irse de vacaciones

Un televisor

Una lavadora

Un coche

Un teléfono

Fuente: Eurostat. Statistics Explained

En 2021 la UE ha modificado los componentes de la privación material estableciendo un indicador de privación material y social severa (SMSD - severe material and social deprivation rate) que muestra la falta forzada de bienes necesarios para llevar una vida digna. Se define como la proporción de la población que experimenta una carencia forzada de al menos 7 de los 13 elementos de privación (6 relacionados con el individuo y 7 relacionados con el hogar).

Tabla 2.2.2.

Indicador PMySS. Privación material y social severa - severe material and social deprivation rate.

Lista de artículos del hogar

Capacidad para afrontar gastos inesperados

Capacidad para pagar una semana de vacaciones anuales fuera de casa

Capacidad para enfrentarse a atrasos en los pagos (en pagos de hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos, cuotas de compra a plazos u otros pagos de préstamos)

Capacidad para pagar una comida con carne, pollo, pescado o su equivalente vegetariano cada dos días

Capacidad para mantenerse en casa adecuadamente

Tener acceso a un automóvil / camioneta para uso personal

Reemplazo de muebles gastados

Lista de artículos individuales

Tener conexión a internet

Sustituir la ropa gastada por otra nueva

Tener dos pares de zapatos que le calcen adecuadamente (incluido un par de zapatos para todo clima)

Gastar una pequeña cantidad de dinero cada semana en sí mismo

Tener actividades de ocio regulares

Reunirse con amigos / familiares para tomar una copa / comer al menos una vez al mes

Fuente: Eurostat. Statistics Explained



2.2.2. Exclusión y pobreza: diferencias y relaciones

Frecuentemente los términos de pobreza y exclusión social se confunden y se utilizan indistintamente para referirse a una situación de carencia que dificulta tener una vida digna. Sin embargo, son términos que aluden a conceptos muy distintos, aunque con algunas relaciones entre ellos.

La pobreza, como se ha visto, alude a una situación que sufren las personas que carecen de medios materiales y económicos dificultando poder atender necesidades básicas de subsistencia. De este modo, un incremento suficiente de los ingresos supondría la superación de esa carencia y, por lo tanto, la superación de esa situación de pobreza. Sin embargo, la exclusión social se refiere más a un proceso que a una situación. A un proceso protagonizado por dificultades en forma de ausencia, insuficiencia, fragilidad, hostilidad... en las relaciones de la persona con su entorno. Las personas experimentan un debilitamiento del vínculo social, del sentido de pertenencia a la sociedad, lo que les hace más frágiles y vulnerables. Se trata de un proceso de desafiliación que hace que las personas se desenganchen (debilitamiento de los vínculos) y caigan en la exclusión (Castel, 2004).

La exclusión se caracteriza por mostrar dificultades en las relaciones o redes sociales de la persona, en el sentido de pertenencia a la comunidad en la que se vive, en la participación en la comunidad. La exclusión está relacionada con la marginación, el aislamiento, la soledad, el abandono, la falta de apoyos, la ausencia de expectativas de desarrollo personal, etc. Una situación de exclusión no se supera con el incremento de ingresos, sino que es preciso abordar un largo y complejo proceso de cambio que suponga la inclusión o incorporación de la persona a su entorno social.

Tres son los elementos clave identificativos del fenómeno de la exclusión social: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual.

La extensión, intensidad y naturaleza de la exclusión están muy influenciadas por factores que se podrían denominar estructurales, es decir, aquellos que conforman los fundamentos en los que se apoya el sistema social. A diferencia de los coyunturales, permanecen en el tiempo, experimentando cambios más o menos lentos. Pueden considerarse factores estructurales la cultura, los valores y las instituciones básicas como el estado, la familia, la religión, la justicia, la política, la economía... Aunque la exclusión social se ve afectada por el modo de operar de esos factores, hay tres que tienen un impacto especial: el empleo, la protección social y la familia (Laparra et al. 2007).

El empleo constituye una actividad muy importante en la vida de las personas. Supone la principal fuente de ingresos y es una de las principales vías de integración social, política y cultural. Bauman (2000) sostenía que el trabajo funciona como un eje estructurador de lo social, de la producción y de la persona. Las dificultades de acceso al empleo, la temporalidad y la precariedad laboral son características del actual mercado laboral que está debilitando el poder del empleo como vía de integración social.

La protección social en los estados modernos se fundamenta en cuatro sistemas, también llamados, en ocasiones, pilares: la educación, la sanidad, los servicios sociales y la garantía de rentas. El adecuado funcionamiento de estos cuatro sistemas supone la mejor prevención de la exclusión social. Todos ellos tienen un destacado papel en la prevención, atención y superación de situaciones de exclusión. Cuando se habla de atención integral en materia de exclusión se alude a la necesidad de articular los apoyos e intervenciones específicas de estos cuatro sistemas orientados a la protección de las personas (prevención) y a la superación de situaciones de exclusión.

El entorno familiar ha sido tradicionalmente un espacio de protección y un vehículo de incorporación social. Sus importantes funciones (biológicas, afectivas, económicas, socializadoras, de cuidado y protección...) convierten a la familia en un actor destacado en los procesos de incorporación social. Su labor protectora y socializadora permite que las personas integren los principios y normas básicas de conducta que determina el modo de relacionarse con el entorno. De esta manera las personas se reconocen como miembros de la sociedad (ser parte) y participan en ella (tomar parte). Los cambios que se observan en la familia occidental están suponiendo, en muchas ocasiones, un debilitamiento de su capacidad protectora y socializadora.

Cuando se habla del carácter multidimensional de la exclusión se quiere destacar que se trata de un fenómeno conformado por varios elementos o componentes que interactúan entre sí. A diferencia de la pobreza, que puede considerarse como el resultado de la carencia o insuficiencia de ingresos, la exclusión es un fenómeno multidimensional. Tres son las dimensiones más relevantes que se asocian a la exclusión (Laparra et al. 2007). La económica, que incluye la participación en la producción (empleo) y en el consumo (capacidad de gasto); la política, que se representa por el acceso efectivo a los derechos políticos (ciudadanía política) y sociales (educación, sanidad, vivienda, educación, servicios sociales y garantía de ingresos); y la relacional que se concreta en el capital social o relacional y cuya ausencia (aislamiento, soledad, falta de apoyos) o conflictividad agravan las situaciones de exclusión social.

Al destacar la naturaleza procesual de la exclusión social se están poniendo de relieve dos hechos. Que es graduable, es decir, no es una categoría absoluta, sino que admite distintos grados de intensidad. Y que los cambios en las diferentes direcciones (inclusión – exclusión – inclusión) suceden a lo largo del tiempo con ritmos diferentes. La exclusión representa uno de los extremos de un continuo: inclusión – exclusión, en el que pueden distinguirse diferentes intervalos (grados) más o menos próximos a alguno de los extremos. Esos espacios suelen representarse con el concepto genérico de vulnerabilidad. La vulnerabilidad representa una situación de fragilidad, inestabilidad o debilidad de la integración social y, por tanto, de riesgo más o menos elevado de caer en la exclusión social. Acontecimientos como la precariedad en el empleo, las rupturas familiares, la falta de una vivienda adecuada, la pobreza, la enfermedad, la soledad, el abandono, pertenecer a minorías, la discapacidad, habitar en entornos degradados, la migración, las adicciones, agresiones, la marginación... son circunstancias que sitúan



a las personas que las sufren en situación de mayor riesgo de caer en la exclusión social.

Está comprobado que la exclusión social es un fenómeno distinto al de la pobreza. Puede haber personas que sufren pobreza sin estar afectadas por la exclusión. Personas que carecen de los medios suficientes de subsistencia pero que no presentan problemas de relación o pertenencia al entorno social. Son personas con privación material que disfrutan de unas relaciones sociales gratificantes y que mantienen intacto su sentido de pertenencia a la comunidad (vecindad, barrio...). Son parte, se siente parte y toman parte de la vida en común. De igual manera, en sentido contrario, puede haber personas que sufran la exclusión social sin carecer de medios económicos suficientes. Personas aisladas, sin relaciones sociales suficientemente significativas, que perciben el entorno social como amenazante. Se encuentran en esa situación sin que exista carencia de medios económicos suficientes para hacer frente a necesidades de supervivencia. Son personas que presentan problemas importantes a la hora de cubrir otras necesidades, no menos importantes, relacionadas con el bienestar emocional, el desarrollo personal, las relaciones interpersonales, la autodeterminación o el ejercicio de derechos sociales y políticos.

Aunque la pobreza y la exclusión social sean cosas diferentes no es difícil encontrar relaciones entre ellas. La exclusión social tiene una dimensión económica que no se debe olvidar. La exclusión de la producción y el consumo son circunstancias muy vinculadas con la pobreza, con la carencia de medios materiales. Esta circunstancia supone un riesgo de convertirse en desencadenante de un proceso de exclusión en la medida en la que puede generar un deterioro en la esfera personal y en las relaciones con el entorno. La pobreza supone una situación crítica que influye en el estado personal, afecta a las relaciones sociales, al clima familiar, al mantenimiento de la vivienda, al desarrollo personal... Por otro lado, el deterioro de las relaciones sociales, las dificultades para interactuar con el entorno pueden convertirse en factores que empujen a una persona a la pobreza.

2.2.3. La reproducción de la pobreza y exclusión

Desde hace varias décadas, investigadores, entidades y organismos internacionales están advirtiendo de los efectos de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia en la situación socioeconómica en la edad adulta (INE, 2005; Moreno, 2011; FOESSA, 2016, 2019; Bárcena y Moro, 2018; Hernández de Frutos, 2018; OCDE, 2018; Banco Mundial, 2018; Cueto et al., 2019; Oxfam, 2019; Cassio et al., 2021;). Efectos que tienen mucho que ver con la reproducción de la pobreza y exclusión, también conocida como “el círculo vicioso de la pobreza”. La pobreza y la exclusión pueden ser una trampa de la que resulte muy difícil salir. Las personas inician su desarrollo en el contexto familiar y comunitario. Son las condiciones de esos contextos las que, sin duda, determinarán las posibilidades y oportunidades de progreso.

Los estudios sobre movilidad social confirman lo que es fácil intuir: nacer en contexto de pobreza y/o exclusión limita gravemente las posibilidades de

desarrollo personal. La desigualdad hace que las condiciones de vida que sufren muchas familias limite mucho el futuro de sus hijas e hijos. La movilidad social, especialmente la ascendente, se convierte en algo excepcional. El abandono escolar temprano, las dificultades de acceso a una vivienda digna, las dificultades de acceso al empleo y la precariedad laboral, los bajos salarios, junto con la ineficacia de las políticas de protección a la infancia y las familias son los principales factores vinculados con la trampa de la pobreza.

La transmisión de la pobreza y la exclusión de una generación a otra debe ser considerado un problema central en las políticas sociales y, especialmente, en el ámbito de los servicios sociales. Se trata de un grave obstáculo para el avance de la cohesión social y el desarrollo de la igualdad de oportunidades. La pobreza y exclusión heredada debe considerarse un fracaso de los servicios sociales en la medida que son:

el conjunto de servicios y prestaciones para la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas con el fin de lograr o aumentar su bienestar social. Estos servicios, como elemento esencial del Estado del bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas dentro de la sociedad y a promover la cohesión social y la solidaridad (Exposición de motivos I. Ley 16/2010, de servicios sociales de Castilla y León).

En las sociedades con mayor desigualdad y sistemas de protección social más débiles, la movilidad social, especialmente la ascendente, es escasa. La transmisión de las situaciones de pobreza y exclusión de una generación a otra se produce en las personas que, habiendo nacido y vivido durante la infancia y adolescencia en un hogar con graves privaciones materiales y sociales, cuando alcanzan la vida adulta no consiguen mejorar las condiciones de vida de su hogar de origen de una manera sostenida en el tiempo. Los llamados “suelos y techos pegajosos” dificultan la movilidad hasta convertirla en algo extraño. Los suelos pegajosos, condiciones de vida afectadas por la pobreza y exclusión, dificultan el ascenso social de las familias más desfavorecidas, mientras que unas condiciones caracterizadas por abundantes y variadas posibilidades se convierten en un “pegamento” que evita el descenso social de las familias con mayor estatus.

No hay duda de que abordar con seriedad y efectividad la pobreza y la exclusión supone reducir la desigualdad y asegurar el acceso real y efectivo a la educación, la vivienda, el empleo, los servicios sanitarios y sociales. Además, es preciso una atención personal, intensa y prolongada a aquellas personas que han sufrido durante un periodo amplio de tiempo una situación de pobreza y exclusión y, especialmente, a aquellas familias que han heredado esas condiciones de sus progenitores (pobreza multigeneracional).

La pobreza multigeneracional tiene efectos muy negativos en la calidad de vida y en el bienestar, es decir, en las oportunidades para el desarrollo de las capacidades personales de las personas que la sufren, pero también en las actitudes, en las aspiraciones, en el modo en el que se toman decisiones, en la confianza en las capacidades personales y en la esperanza en el futuro.



Un reciente informe (Cassio et al. 2021) del Centro Común de Investigación (JRC), el servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea, aporta evidencia sobre cómo la experiencia de pobreza y exclusión multiplica sus efectos cuando es transmitida de generación en generación, reduciendo aún más las posibilidades de salir de ella. Estas personas que sufren estas experiencias se concentran en la satisfacción de las necesidades inmediatas reduciendo su “ancho de banda cognitivo” y con ello la dificultad de tomar decisiones eficaces de cambio a medio o largo plazo. También se ven afectadas por las expectativas de su entorno (familiares, maestros, empleadores, trabajadores sociales...) en la medida que proyectan en ellos expectativas estereotipadas, conformándose en un lastre que influye en su futuro (profecía autocumplida). El informe indica que la exposición prolongada al estrés que supone enfrentarse diariamente a los problemas derivados de la pobreza y exclusión (precariedad, incertidumbre, futuro amenazante, hostilidad ambiental, inseguridad...) afecta negativamente a áreas claves del cerebro relacionadas con el desarrollo cognitivo, provocando problemas de memoria y autoestima, limitando la capacidad para planificar a medio y largo plazo. Estas circunstancias afectan también a la crianza de los hijos e hijas al repercutir negativamente en la calidad de los estímulos que se les ofrece. Por otra parte, el informe se refiere a otros factores ambientales, como la segregación espacial. Vivir en espacios degradados agrava los riesgos ambientales y no ofrece ejemplos de movilidad social exitosa. Las comunidades que sufren pobreza y exclusión desarrollan valores y normas más orientadas a la supervivencia que a la movilidad social, convirtiéndose en un lastre para el desarrollo de las capacidades personales.

2.2.4. Los discursos de la exclusión

En ciencias sociales está comúnmente asumido que la realidad no es algo independiente del observador. Se observa, interpreta, explica... la realidad, cualquier asunto o fenómeno que forma parte de ella, en función de una manera específica de representarlo, de entenderlo. Así, no existe una única forma de observar, interpretar y explicar la pobreza y la exclusión social. Una de las razones que explican la existencia de distintas formas de observar y explicar la realidad social es el hecho de que objeto y sujeto se condicionan. Las personas, los sujetos, somos parte activa en la construcción de la realidad a la que nos acercamos. Nuestro modo de ver y entender está condicionado por nuestra cultura, valores, ideología, anhelos... en definitiva, por nuestra particular forma de ver y entender las cosas y nuestra particular manera de determinar lo bueno y lo malo, lo deseable y lo no deseable, lo que conviene hacer y lo que se debe evitar.

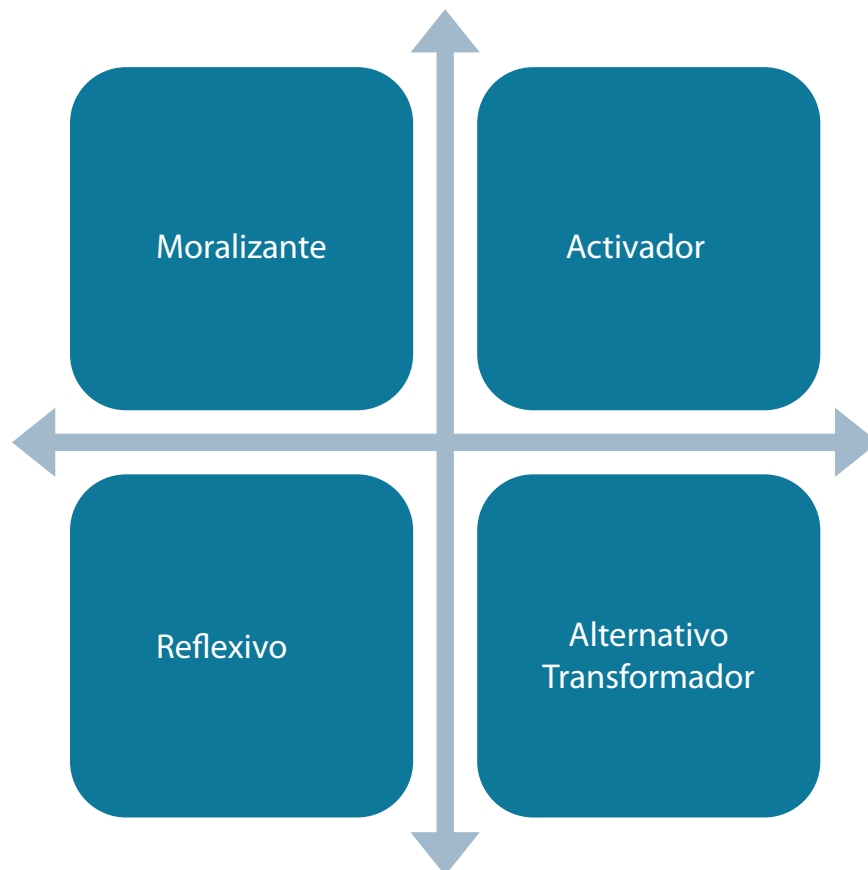
El fenómeno de la pobreza y exclusión no es ajeno a esa pluralidad de representaciones sociales reflejadas en los distintos discursos. Los discursos son creencias que se convierten en actitudes y comportamientos y que construyen la realidad proporcionando una forma común de entender el mundo y lo que en él ocurre.

Los discursos de la pobreza y la exclusión se convierten en algo muy relevante en la medida que condiciona las políticas sociales. Estas, lógicamente,

no son ajenas a cómo las personas se representan los problemas y las debidas soluciones que se deben aplicar. Aunque cada persona, fruto de su experiencia, conocimiento, valores, ideas... tiene una particular forma de ver y entender los distintos fenómenos, puede hablarse de la existencia de marcos interpretativos, una especie de referente que servirán a las personas con visiones similares para construir una interpretación o explicación de la realidad y una propuesta de acción.

Siguiendo a Caro Blanco (2017), se pueden plantear cuatro discursos diferentes en cuanto a la forma de entender la exclusión y las propuestas de acción que de ellas se derivan.

Figura 2.2.1.
Los discursos de la exclusión



Fuente: Caro Blanco (2017)



El primer discurso, que la autora denomina moralizante, contempla la exclusión en términos de incapacidad personal o falta de voluntad de las personas para adaptarse a las reglas. Es un discurso que puede considerarse criminalizante en el sentido de que hace responsables a las personas de su situación bien porque no se esfuerzan lo suficiente por salir de su situación o bien porque son incapaces de aprovechar las oportunidades que les brinda el entorno. La imposición de condiciones y deberes, estableciendo un sistema de sanciones en el caso de no asumirlos forman parte del discurso dominante de este grupo. El empleo es la estrategia central de inclusión. Este es el discurso del conocido como *Workfare*, propio de los modelos de estado liberal-conservador, desde el que se critica las prestaciones paternalistas, sin prácticamente obligaciones a cambio y a las que acusa de desincentivar el esfuerzo y generar dependencia a este tipo de prestaciones sociales públicas.

El segundo discurso, reconocido como activador, pone el énfasis en la dificultad de algunas personas para adaptarse a las condiciones cada vez más exigentes del mercado. Algunas personas se ven muy limitadas en su capacidad para lograr autónomamente la integración social. Se trata de un discurso donde domina una visión psicologizante y despolitizada de la exclusión. De este discurso se derivan propuesta de activación mediante la motivación, formación o reciclaje.

El tercer discurso, denominado reflexivo, enfatiza una visión de la exclusión como el resultado de unas condiciones estructurales, especialmente económicas y laborales. Se trata de una visión crítica donde se propone la mejora del capital humano y social y las reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de reforzar la capacidad inclusiva de la sociedad. Es un discurso que reivindica el reforzamiento de los principales mecanismos de integración: renta, vivienda, educación, salud, empleo... adaptándolos a las personas. Se trata, por tanto, de un modelo que refuerza la idea de Estado Social o Estado de Bienestar.

El último discurso, denominado alternativo-transformador, es el más radical en el sentido de que critica el sistema social y económico que condena inevitablemente a un número elevado de personas a la pobreza y exclusión. Se trata de un discurso que pone el énfasis en la existencia de un sistema global de dominación, donde ganan unos pocos y pierden la mayoría. Sistema basado en un tipo de economía, la capitalista, un modo de organización política, el liberal-conservador, que genera profundas desigualdades sociales y, en consecuencia, condenando a grandes sectores de población a la exclusión social.

Se trata de unos marcos interpretativos determinados por la dimensión en la que se pone el foco: la persona (desmotivada y/o incapaz) o el contexto (injusto y/o exclusógeno) o bien, si se quiere en un ejercicio de simplificación excesiva, en cuáles son las teorías dominantes que explican la sociedad: teorías del consenso (el sistema funciona, fallan las personas), o teorías del conflicto, (el sistema es injusto en esencia con la mayoría de las personas).

2.3. La garantía de rentas

Más allá de las prácticas filantrópicas y caritativas, asegurar unos ingresos suficientes y estables que permitan a las personas y familias proveerse de los medios necesarios y evitar así los efectos directos de la falta de medios económicos (pobreza, privación, carencia, inseguridad, explotación...) ha sido una preocupación constante desde finales del siglo XIX. Hoy sigue siendo un asunto de interés general que concentra la atención de las administraciones públicas y de agentes sociales como los sindicatos y las entidades del TSAS.

2.3.1. Alcance, contenido y finalidad de las prestaciones de garantía de rentas

Las prestaciones de garantía de renta pretenden proteger a las personas y sus familias de las terribles consecuencias de carecer de los medios suficientes que les permita satisfacer las necesidades básicas. Las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas están muy relacionadas con la capacidad de gasto o consumo, por ello, garantizar una renta suficiente para hacer frente a los gastos derivados de la satisfacción de las necesidades básicas resulta esencial.

Esa protección se fundamenta en el hecho de que la carencia de medios de subsistencia es incompatible con una vida digna y que sus consecuencias personales y sociales afectan gravemente a las posibilidades de desarrollo de las personas y a la cohesión social. En este sentido es preciso recordar que los derechos sociales están relacionados con la responsabilidad de la sociedad en general y del Estado en particular de asegurar una existencia humana digna.

Ello conlleva el compromiso ineludible de garantizar satisfacción de las necesidades humanas y un nivel básico de bienestar y calidad de vida a todos los ciudadanos. Resulta oportuno mencionar, aludiendo a conceptos como bienestar y calidad de vida, el conocido como "*enfoque de capacidades*" (Sen, 2010; Nussbaum, 2015) según el cual el bienestar o calidad de vida no depende tanto de unas condiciones materiales de grupo, sino de las posibilidades de producir capacidades en las personas individuales. Es decir, el bienestar y calidad de vida de las personas no solo depende del desarrollo económico y social del territorio en el que vivan, si no de las posibilidades y oportunidades que este territorio ofrezca a las personas para el desarrollo de sus capacidades.

Sin duda, la carencia de medios suficientes y estables de subsistencia y, en consecuencia, la dificultad o imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas resulta una limitación difícilmente salvable sin la ayuda requerida en el desarrollo de las capacidades de las personas además de una vulneración de derechos sociales esenciales.



Tabla 2.3.1.

Los Sistemas de Garantía de Ingresos en España

Sistema	Ejemplos	Elementos esenciales
Contributivo Seguridad Social	Prestaciones por jubilación, enfermedad, invalidez, pérdida de empleo, viudedad, orfandad...	Cotizaciones previas
Semi-contributivo	Subsidios por desempleo (RAI, PAE, PREPARA...)	Acreditar imposibilidad o dificultad de acceso al empleo y no tener capacidad económica
No contributivo Prestación para la inclusión social	Pensiones no contributivas. Ingreso Mínimo Vital y Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas.	Acreditar situación de pobreza

Fuente: Elaboración propia

La garantía de ingresos en España tiene su inicio en el año 1900, cuando se crea el primer seguro social. Poco después, en 1908 aparece el Instituto Nacional de Previsión. Desde entonces, se han ido desarrollando en España, con una importante influencia de lo que sucedía en el resto del continente europeo, diversos sistemas de protección económica ante la falta de ingresos. Ello ha dado lugar a un sistema complejo de prestaciones cuya finalidad es apoyar a las personas y familias que ven alteradas sustancialmente su capacidad económica.

Dentro del ámbito de la garantía de ingresos, el sistema contributivo de Seguridad Social, aunque no es el único, resulta ser el más importante por su extensión, cobertura e inversión. Se trata de un sistema que protege a las personas de las consecuencias económicas que se derivan de la enfermedad, la discapacidad, la pérdida de empleo, la jubilación, viudedad, orfandad, etc. La cobertura del sistema contributivo de Seguridad Social supone una protección condicionada a una vinculación y contribución previa a la situación que causa la disminución o desaparición de los ingresos. Las populares pensiones de jubilación sería el ejemplo más claro de este tipo de prestaciones contributivas.

Existe, además, otro sistema de protección que no requieren ese vínculo y contribución previa. El objetivo es similar, asegurar unos ingresos suficientes y estables, pero en estos casos la protección se activa cuando se acredita dificultades o imposibilidad de acceder a un empleo que proporcione los ingresos necesarios. Se trata de un sistema de protección orientado fundamentalmente a personas mayores, personas con discapacidad o desempleados que presentan una integración social y laboral más o menos normalizada. Ejemplos de este tipo de prestaciones son las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, así como los subsidios por desem-

pleo. En estos casos es preciso demostrar que la persona se encuentra en situación de necesidad. Esa situación de necesidad es valorada en función de determinado umbral de renta anual. En el caso de los subsidios por desempleo, se exige, además, una serie de requisitos vinculados con el acceso al empleo (cese involuntario de la actividad laboral, no rechazo de ofertas de trabajo, aceptar planes de formación...).

En cierta medida, gracias a la acción protectora de estos dos sistemas (contributivo y semi-contributivo) una parte de las personas con carencia de ingresos suficientes y estables que podrían verse avocados a situaciones de pobreza han podido ir esquivando esa situación. Pero existe un importante número de personas y familias que no pueden beneficiarse de ninguno de los dos sistemas, viéndose empujados a padecer una situación de pobreza. Para estas personas y familias se han creado, en Europa desde mediados del siglo XX y en España desde finales de los años 80, una serie de programas de garantía de renta destinados a las personas en esa situación de pobreza.

Los programas de garantía de renta para personas y familias afectadas por situaciones de pobreza se fueron extendiendo por Europa durante la segunda mitad del siglo XX y su acción protectora se vio reforzada ante los efectos de la crisis de los años 70 (primera crisis del petróleo). Esta crisis supuso la aparición de fenómenos ya olvidados como el desempleo de larga duración y de otros nuevos como la extensión de nuevas estructuras familiares (familias monomarentales) y de la precariedad laboral. El primer país europeo en desarrollar un sistema de prestaciones más allá de la tradicional cobertura de la Seguridad Social sería Bélgica que en 1977 aprobaría el Minimex. Luxemburgo lo haría en 1986 y Francia en 1988. La extensión por Europa de este tipo de programas será ya imparable. El Parlamento Europeo aprobaría en 1988 la Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea donde se hacía la petición a la Comisión de estimular "la instauración, en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad"¹².

Será la comunidad autónoma del País Vasco, en el marco del Plan integral de lucha contra la pobreza de 1989, la primera que aprueba en España una renta mínima mediante el Decreto 39/89 de 28 de febrero por el que se regula "la concesión del Ingreso Mínimo Familiar"¹³ que daría lugar a la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción¹⁴. Ella sirvió de modelo para otras comunidades autónomas, aunque con importantes diferencias entre unas y otras. Es muy interesante el análisis de esas diferencias

¹² Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea (1988). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 16 de septiembre de 1988. C 262/ 10.10.88. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1988:262:FULL&from=ES>

¹³ Comunidad Autónoma del País Vasco. Decreto 39/89 de 28 de febrero por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar. B.O. del País Vasco nº 44 de 6 de marzo. Recuperado de: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/1989/03/8900574a.pdf>

¹⁴ Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción. BOE» núm. 51, de 29 de febrero de 2012. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1990/05/03/2>



que se hace en el Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi: (1988-1992)¹⁵. El Informe establece tres enfoques o modelos diferentes adoptados en la normativa que desarrollaba esta prestación de ingresos mínimos en las distintas comunidades autónomas (pp. 210-214): la prestación como medida residual, la prestación como elemento de una estrategia sociolaboral y la prestación como elemento de una actuación integral.

- Residual, como prestación de último recurso para resolver un problema de ingresos en el caso de no poder acceder a prestaciones derivadas de programas formativos o de empleo protegido.
- Estrategia sociolaboral representa un modelo de intervención centrado en la pobreza desde una aproximación más integral, combinando medidas relativas a la inclusión laboral con acciones de promoción social plasmados en un Plan Individualizado de Inserción.
- Enfoque integral e intersectorial que va más allá de medidas de empleo o de servicios sociales y que incluye la participación de otros ámbitos como el sanitario y el de vivienda.

Este informe va referido a las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos y que persiguen dar respuesta a los problemas de carencia o insuficiencia de ingresos de personas y familias. Con carácter general, este tipo de prestaciones forman parte de las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión.

2.3.2. La garantía de rentas como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza y exclusión social

El sistema de garantía de rentas puede ser considerado como uno de los grandes sistemas o sistemas clave del estado social o del estado de bienestar, junto con la educación, la sanidad y los servicios sociales. Se ha señalado que la garantía de rentas presenta distintas fórmulas de acceso: por cotizaciones previas, por imposibilidad de acceso al empleo o por demostrar una situación de pobreza. En este último caso se encuentran prestaciones como el Ingreso Mínimo Vital y la Renta Garantizada de Ciudadanía. Pero hay que destacar que ambas prestaciones, como la mayoría de las prestaciones de rentas garantizadas de las distintas comunidades autónomas, señalan como objetivo de la prestación hacer frente no solo a la pobreza, sino también a la exclusión social. Así se recoge en el art. 1 del Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se establece el ingreso mínimo vital:

El presente real decreto-Ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación

¹⁵ Departamento de trabajo y seguridad social (1992) Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la pobreza en Euskadi (1988-1992). Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/231615124_Informe_de_evaluacion_del_Plan_Integral_de_Lucha_contra_la_Pobreza_en_Euskadi1988-1992#fullTextFileContent

de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

Y la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León¹⁶ en el artículo 5 dedicado a la finalidad de la prestación:

El fin de la renta garantizada de ciudadanía es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social.

Ello evidencia que las relaciones entre pobreza y exclusión son reconocidas también por los legisladores. Parece que ya se asume, más allá del ámbito académico y profesional, que la pobreza y la exclusión son cosas distintas pero muy relacionadas. Una situación de pobreza, de carencia de medios materiales, puede ser un factor decisivo para adentrarse en la exclusión cuando no una consecuencia de ella. No se debe olvidar que la exclusión tiene una dimensión económica que puede evidenciarse por situaciones de privación material y que puede terminar afectando a otras dimensiones. Por ello, la evitación de la pobreza puede ser considerada una buena estrategia, aunque no la única, de prevención de la exclusión.

Parece claro que garantizar una renta no es suficiente para sacar a personas y familias de una situación de exclusión. Si entendemos que la exclusión es un fenómeno multidimensional conformado por factores personales y sociales, su atención deberá contemplar actuaciones sobre las personas y sobre los distintos sistemas. Por ello parece conveniente plantear, junto a la garantía de rentas, otras medidas de apoyo, promoción y acompañamiento personal, así como garantizar el acceso al empleo, la vivienda, la educación, la atención sanitaria o los servicios sociales. Esto viene a evidenciar que no puede ser asunto de solo un sistema de protección social, la garantía de rentas, sino que deben implicarse el resto de los sistemas: educativo, sanitario y de servicios sociales. Los cuatro sistemas en su conjunto deben contemplar medidas orientadas a la prevención, atención y promoción de personas en situación y/o riesgo de exclusión. No parece necesario insistir en el potencial de medidas de carácter educativo, sanitario y de servicios sociales en procesos de evitación de la exclusión y en la promoción e inclusión de personas en situación o riesgo de exclusión.

El sistema educativo no solo debe asegurar el acceso a la educación, sino que debe comprometerse en obtener unos resultados adecuados que permitan a progresar a las personas con mayor desventaja social. Los servicios educativos deben garantizar, especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, independientemente de su edad, unos servicios educativos y formativos de calidad, adaptados a sus características personales y sociales, que favorezcan una transición exitosa al

¹⁶ LEY 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. BOCYL 170 de 2 de septiembre. Recuperado de: <https://bocyl.jcyl.es/boletines/-2010/09/02/pdf/BOCYL-D-02092010-1.pdf>



mundo adulto y una oportunidad de superación de situaciones de pobreza y/o exclusión.

Por otra parte, el sistema sanitario debe asumir su responsabilidad en acercar los recursos sanitarios a toda la población afectada por situaciones de pobreza y/o exclusión social. Debe colaborar en la atención y promoción de la salud de los colectivos más afectados negativamente por las desigualdades en el ámbito de la salud. Ello, probablemente, requerirá programas especiales, protocolos de atención adaptados a las condiciones y características de los diferentes colectivos afectados por situaciones de pobreza y/o exclusión.

En un contexto donde la mayor parte de las personas consiguen los recursos económicos a través del trabajo remunerado, parece lógico que las políticas de inclusión pongan el foco en la inserción laboral, haciendo casi sinónimo inserción laboral con inserción social. Esta asociación entre integración laboral y social olvida que no todos los empleos facilitan la inclusión y que no todas las personas que sufren la exclusión están preparadas y tienen posibilidades de conseguir un empleo. Por supuesto que el empleo sigue siendo una preocupación para todas las personas que desean, además de tener una autonomía económica, ser un ciudadano más, con un modo de vida normalizado. Pero el empleo puede ser una meta imposible para algunas personas si antes no se ha trabajado con ellas un proceso de promoción personal, social y laboral. Es preciso recordar que la pobreza y exclusión es producto de diferentes factores de diversa naturaleza y, aun siendo el empleo un objetivo muy interesante en los procesos de inclusión no puede considerarse el único ni, en muchas ocasiones, el prioritario.

Y, por supuesto, los servicios sociales también deben tener un papel destacado en la lucha contra la exclusión social y en la promoción de la inclusión. Los servicios sociales, a diferencia de los sanitarios y educativos, están especializados en trabajar la promoción, restauración, reparación y promoción de la interacción social de personas y familias (Fantova, 2014). Puede reconocerse que los servicios sociales tienen una experiencia mayor a la hora de trabajar con las personas que sufren situaciones de pobreza y exclusión, y también más competencias al estar conformados por profesionales de ámbito social, pero ello no es motivo suficiente para que el resto de los sistemas (sanitario y educativo) y de políticas como las de empleo y vivienda no deban estar también comprometidas.

Los procesos de inclusión deben considerarse con la participación de los distintos sistemas y la colaboración de diversas políticas y plantearse con atenciones personalizadas e individualizadas que permita ajustar y dimensionar las atenciones a las características, necesidades y prioridades de las personas y familias atendidas. Deben estar coordinadas y adecuadamente integradas tanto desde el punto de vista de la planificación (dimensión política) como de la intervención (dimensión profesional).

Igualmente hay que tener en cuenta que las personas y familias en situación de exclusión, especialmente las que se han visto afectadas durante largos periodos o, incluso, distintas generaciones, requieren apoyo intenso y acom-



pañamientos prolongados en el tiempo que permita a las personas iniciar procesos de cambio y, en su caso, recuperación de capacidades que les permita disfrutar de una vida plena y socialmente integrada. Nos referimos a cambios en asuntos como costumbres, actitudes, expectativas y normas que dificultan una relación adecuada con el entorno y a la promoción de capacidades como la planificación a medio y largo plazo y la mejora de habilidades sociales o relacionales. Así será posible rescatar a las personas de una situación de pobreza y/o exclusión y generar la confianza en un futuro mejor como miembro pleno de su comunidad.

2.4. Elementos clave en los procesos de intervención social para la inclusión

Desde hace tiempo distintos implicados en materia de intervención social para la inclusión (administraciones públicas, entidades del tercer sector de acción social, colectivos profesionales, investigadores...) están planteando y aplicando nuevos enfoques y propuestas de intervención en el ámbito de la inclusión social. Todas ellas presentan algunos elementos comunes como consecuencia de la incorporación de los avances científicos, profesionales y políticos que se están produciendo en la forma de entender y hacer en materia de intervención social. Avances que han dado lugar a nuevos y no tan nuevos modelos de intervención (Bemgoetxea s.f; Gómez, 2016; Navarro, 2011; Bonafont, 2020; Morago, 2004; Hubert, A. et al, 2010). En la siguiente tabla se recogen algunos de los modelos de intervención social más relevantes e internacionalmente reconocidos por la comunidad académica y profesional. Los nombres de los modelos están acompañados por la denominación utilizada en la literatura internacional.

Tabla 2.4.1.

Principales modelos de intervención social aplicables a la atención de personas y familias en situación de pobreza y/o exclusión social.

Gestión de casos – case management.

Acompañamiento social - community-based accompaniment.

Perspectiva relacional-trabajo en red – Relational perspective and networking.

Atención centrada en la persona – person-centred care.

Práctica basada en la evidencia - evidence-based practice.

Fuente: Elaboración propia



La gestión de casos es un modelo que procura la atención integral y coordinada en situaciones complejas con la participación ordenada de distintos agentes y agencias. El modelo pretende establecer un sistema de trabajo coordinado entre los distintos intervinientes que aumente la efectividad de la acción y evite la confusión (mareo) del usuario que frecuentemente es atendido por distintos actores con no siempre contenidos similares y orientaciones en la misma dirección. Se trata de organizar y ordenar a los distintos agentes-actores mediante la determinación de un gestor (*manager*) del caso, una valoración y diagnóstico compartido y un planteamiento común de la intervención que coordine y sincronice la participación diversos agentes y permita el seguimiento y evaluación común y continuada del caso.

El acompañamiento social viene aplicándose en personas-familias en situación o riesgo grave de exclusión que requieren apoyo intenso para salir de situaciones prolongadas de privación y deterioro del vínculo social. Se basa en una relación personal y continuada de apoyo y mediación. Nada tiene que ver con procesos de seguimiento y control con los que a veces se confunde. Su objetivo principal es reforzar a la persona y su vínculo social, promover recursos informales y, en definitiva, facilitar la incorporación social.

El trabajo en red – perspectiva relacional pretende superar el modelo burocrático – asistencial de orientar la intervención social. El modelo persigue que las atenciones, recursos y servicios se adapten a las personas y no al revés. Lo relacional (capital humano) se sitúa en el eje central de la intervención, por eso es tan útil en la atención a personas y familias en situación o riesgo de exclusión. Se trata de un modelo que promueve la relación – cooperación entre redes formales e informales y la promoción de la atención en y desde la comunidad.

El modelo de atención centrada en la persona sitúa a la persona como centro del proceso de ayuda. Se trata de una atención personalizada atendiendo a su historia, intereses y deseos. La intervención está orientada a prestar apoyos para minimizar la situación de fragilidad/dependencia y desarrollar al máximo su autonomía. Dos herramientas claves de este modelo son el proyecto de vida y el plan de apoyos al proyecto de vida. El modelo procura que el plan de apoyos considere todos los aspectos de la persona (integralidad) y se desarrolle en coordinación con los diferentes servicios, recursos y niveles (transversalidad).

La práctica basada en la evidencia es definida como el uso consciente, explícito y juicioso de la evidencia más actual y vigente en la toma de decisiones en la planificación y atención individual. Se trata de un modelo que tiene origen en la medicina y que se está extendiendo a otras profesiones de ayuda. Plantea que la planificación e intervención social debe basarse en la mejor (más actual, más aceptada y mejor fundamentada) evidencia de investigación (teórica o empírica) disponible. Pretende evitar la inercia en la práctica profesional o la falta de actualización de conocimientos y conseguir una eficacia óptima.

La intervención social en materia de exclusión social es un proceso complejo, dilatado en el tiempo que requiere diversos y, en ocasiones, intensos apoyos.

A modo de síntesis, en la tabla siguiente se recoge una especie de decálogo de principios que debe asumir la intervención social en la atención a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social.

Tabla 2.4.2.

Principios de la intervención social en la atención a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social

Integral	Articulada en el medio natural (comunidad)
Flexible	Movilizadora de recursos personales y del entorno inmediato y comunitario
Individualizada	Centrada de la promoción y el empoderamiento
La persona como centro	Continuada (seguimiento)
Con espacio activo para el sujeto activo	Coordinada (integrada) con otros dispositivos

Fuente: Elaboración propia

La intervención social debe ser integral, atendiendo a las distintas dimensiones del bienestar y la calidad de vida de las personas y comprendiendo tanto aspectos materiales e inmateriales, sin descuidar aspectos relacionados con el bienestar emocional. Debe actuar sobre la situación y condiciones presentes, pero con proyección de futuro. Además, es preciso que contemple aspectos como la vivienda, las relaciones interpersonales, el cuidado salud, el ocio...

Las intervenciones deben ser suficientemente flexibles, adaptándose a la dinámica vital y situacional de las personas. El tipo de apoyo que se ofrezca y su intensidad debe ajustarse a las circunstancias de cada momento y aprovechar las capacidades y potencialidades de las personas atendidas. Los planes de apoyo serán revisados con la frecuencia necesaria y siempre con la participación de los implicados, especialmente las personas y familias destinatarias de la atención.

Los procesos de intervención deben ser planteados de manera individualizada. Aunque es frecuente hablar de perfiles, ello no debe ser justificación para no ajustarse a las peculiares características, actitudes, intereses, prioridades, ritmos... de las personas. En intervención social no hay dos casos iguales.

La persona será el centro de atención y la intervención se adaptará a los proyectos de vida de las personas implicadas y siempre teniendo en cuenta los vínculos con su entorno. Lo más importante son los deseos, aspiraciones e intereses de la persona como ser libre (autodeterminación). En base a ello, las organizaciones, profesionales, apoyos, dispositivos... se deberán ajustar a lo que las personas quieren ser.



Los apoyos deberán siempre asegurar un espacio protagonista al sujeto, que deberá ser siempre un agente activo de la intervención. Ningún avance será efectivo ni duradero sin la implicación decidida del sujeto y, si es el caso, del entorno más próximo. Ello obliga a asumir las consecuencias que supone en asuntos como el ritmo, la agilidad, la seguridad... de la intervención.

Todas las atenciones deben ajustarse al medio natural (social y comunitario) de la persona. Se trata de respetar un principio muy reconocido en materia de servicios sociales e intervención social, como es el principio de normalización. Hay que evitar ofrecer una ayuda (apoyo) que suponga una ruptura con el modo y entorno de vida deseado por la persona. Por ello, es preciso adaptar el plan de apoyos no solo a las condiciones y deseos de la persona, sino también a las características del entorno familiar, de amigos, vecinos, del barrio...

En intervención social en general y especialmente cuando las personas están afectadas por situaciones de exclusión social, se debe procurar la movilización recursos del entorno social inmediato. Todas las personas tienen un margen para el desarrollo y el crecimiento que le suponga la promoción de habilidades para el aprovechamiento de las oportunidades que le ofrece el entorno. La familia, los vecinos, los amigos, el barrio... son elementos para tener en cuenta y valorar como activos en el proceso de apoyo y ayuda social.

La intervención social debe procurar la promoción de las personas en cuanto a sus capacidades. El objetivo es empoderar, incrementar la capacidad de la persona para asumir el control sobre su vida y ser capaz de lograr lo que se proponga. Los apoyos deben servir para incrementar la autonomía y calidad de vida de las personas, no basta con mantener o prevenir su deterioro.

Los procesos de intervención no pueden considerarse como actos puntuales, a demanda o esporádicos. La intervención social requiere un plan (plan de apoyos), estrategia y continuidad. El plan de apoyos debe garantizar un seguimiento adecuado que permita detectar cualquier cambio en la persona y/o en su situación. Es conveniente en algunos casos cuya fragilidad lo justifique, establecer medios de comunicación permanente (24 hs 365 días año) mediante un sistema de atención a emergencias o situaciones sobrevenidas. La persona debe percibir que nunca está sola, siempre hay alguien al otro lado y apoyado por un sistema. La intervención temprana en ocasiones puede evitar retrocesos importantes en procesos de crecimiento personal e inclusión social.

La calidad de vida, la autonomía, el bienestar de las personas, como se quiera aludir a esas condiciones que permiten una vida digna, están determinados por múltiples factores. Por eso, la atención a las personas y familias en situación o riesgo de exclusión debe ser integral y plantearse de modo que integre las distintas dimensiones o factores. Debe basarse en un único plan de apoyos que contemple esas dimensiones e implique a todos los actores con responsabilidad en el bienestar y de la calidad de vida. Ello exigirá establecer sistemas de comunicación, coordinación e integración de apoyos con otros sistemas (salud, vivienda, educación, empleo, garantía de rentas...). Para

ello, resultan de suma utilidad poner en marcha estrategias como la gestión compartida de casos y el establecimiento de un profesional de referencia.

En buena medida esta forma de entender la intervención social en procesos de atención a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social es compartida por la administración autonómica, más concretamente por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. En el Catálogo de servicios sociales de Castilla y León¹⁷, dentro del grupo de prestaciones para la autonomía personal, se considera como prestación esencial el Servicio de apoyo para la elaboración del proyecto de vida. Como contenido, se establece que se trata de una

Actuación técnica de apoyo a la persona para que pueda elaborar su proyecto de vida, sobre la base de sus ilusiones, sueños, metas personales, gustos, deseos..., empoderándole para mantener el control de su propia vida, en el contexto de un grupo de apoyo, formado preferentemente por personas de su red natural de relaciones y en el que la persona está presente. El proyecto de vida consiste en la proyección individual que realiza cada persona sobre todas las dimensiones que forman parte de su desarrollo personal y social, e incluye tanto sus metas como los apoyos informales de las personas de su entorno familiar y social, los apoyos normales existentes en su comunidad y los apoyos proporcionados por los servicios sociales.

Para la adecuada prestación de este servicio de apoyo para la elaboración del proyecto de vida, la Gerencia de Servicios Sociales ha publicado una serie de guías adaptadas a los diferentes tipos de población que pueden verse beneficiada de este servicio. Entre ellas está la *Guía para la activación del proyecto de vida para la inclusión social*¹⁸. Esa guía

tiene como objetivo desarrollar un contexto de atención centrada en lo importante para la persona que se encuentra en situación o riesgo de exclusión social y que incorpore los avances científicos más actuales. En este contexto, cobran especial relevancia los procedimientos de apoyo para la activación del proyecto de vida de una manera no invasiva, respetando y tomando en consideración aquello que la persona en situación de vulnerabilidad social valora (Gerencia de Servicios Sociales 2019, p.7).

Igualmente, buena parte de los principios de la intervención social con personas y familias en situación o riesgo de exclusión social han sido considerados en algunas experiencias innovadoras en este ámbito y lideradas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Es el caso del Proyecto

¹⁷ Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/como-acceder-servicios-sociales/catalogo-servicios-sociales.html>

¹⁸ Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León (2019) Guía para la activación del proyecto de vida para la inclusión social Prestación del catálogo de servicios sociales. Junta de Castilla y León. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/100/855/Guia%20Proyecto%20de%20vida%20Inclusion%20Social%20v2020.2.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobno-cache=true>



PACT (*pro active case-based targeted model*)¹⁹. El PACT fue un proyecto experimental dirigido a investigar y desarrollar soluciones innovadoras en materia de servicios sociales financiado por el programa europeo EaSI²⁰, promovido y liderado por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Se desarrolló durante los años 2015 a 2018 y contó con la colaboración de ayuntamientos (León, Salamanca y Valladolid), diputaciones (Valladolid), entidades del tercer sector de acción social (EAPN) y universidades (Universidad de Valladolid).

El Proyecto PACT tenía como objetivo plantear un modelo intervención social más integral y proactivo que favorezca el empoderamiento y la autonomía de las personas. El proyecto tuvo una continuidad (PACT-2) que abarcó los años 2019 y 2020. Fueron numerosos los productos derivados del proyecto, entre los que cabe destacar el Manual de Intervención²¹ y la Guía de la herramienta para el diagnóstico multidimensional de la exclusión social (HDME)²².

El Manual de Intervención se plantea como superador de la perspectiva paliativa, asistencialista y puntual con la que frecuentemente son atendidas por los servicios sociales las demandas de atención social, especialmente las situaciones de pobreza. El PACT busca obtener mayor y mejor impacto de la intervención social a través de un modelo integral, apreciativo y cualificante. Integral porque persigue un enfoque comprensivo global de la situación de las personas en su contexto que considere los factores que operan en la situación, la interrelación de estos (sus efectos acumulativos y/o multiplicadores) y la multidimensionalidad propia de los procesos que se dan en el eje integración-exclusión. Apreciativo porque debe localizar y activar la energía para el cambio (motivación) enfocándose en las oportunidades, los anhelos y los proyectos vitales de las personas, evitando hacer únicamente las habituales lecturas carenciales desde el sistema profesional y cualificante porque pretende empoderar a las personas de forma que sean estas las que diseñen sus propios itinerarios de mejora y tomen las decisiones respecto a los procesos de cambio.

La Guía de la herramienta para el diagnóstico multidimensional de la exclusión social (HDME) pretende sistematizar la reflexión sobre las dinámicas de la exclusión social (riesgos) de un usuario individual y sobre su posición relativa en el eje imaginario inclusión/exclusión, para orientar las decisiones del

¹⁹ Proyecto PACT (*pro active case-based targeted model*). <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/servicios-sociales-innovacion/proyecto-pact-active-casebased.html>

²⁰ El Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) es un instrumento financiero a escala de la UE, cuyo objeto es promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, que aporte una protección social correcta, combata la exclusión social y la pobreza y mejore las condiciones de trabajo. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>

²¹ Proyecto PACT. Manual de intervención. https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/717/84/WP3_MANUAL%20INTERVENCION%20PACT.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true

²² Guía de la herramienta para el diagnóstico multidimensional de la exclusión social. (HDME) https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/434/969/WP3_GUIA%20HDME.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true

plan de caso. El diagnóstico multidimensional contempla seis dimensiones: económico/financiera, habitacional, ocupacional y de empleabilidad, sanitaria, personal y relacional, estas seis grandes dimensiones contemplan, además, catorce subdimensiones y 14 indicadores. Esta herramienta de diagnóstico se completa con una autovaloración de la propia persona y una devolución del diagnóstico profesional.

2.5. Ideas clave

1. Crecen los riesgos que amenazan a la autonomía personal e inclusión social (discapacidad, inmigración, enfermedad mental, aislamiento, soledad, adicciones...) a la vez que algunos actores en la satisfacción de las necesidades humanas están perdiendo relevancia. Es el caso de la familia y la comunidad.
2. Progresivamente están surgiendo más dificultades para el acceso a un empleo decente, estable y suficientemente remunerado. El acceso al trabajo remunerado, principal fuente de ingresos para la mayoría de las personas, presenta serias dificultades para sectores crecientes de población.
3. En Europa, los países más prósperos cuentan con un sistema de protección social robusto y eficaz, demostrando que ello no solo no es un obstáculo para el desarrollo económico sino un elemento indispensable de éste.
4. Las prestaciones de garantía de renta pretenden proteger a las personas y sus familias de las terribles consecuencias de carecer de los medios suficientes que les permita satisfacer las necesidades básicas.
5. La carencia de medios de subsistencia es incompatible con una vida digna y sus consecuencias personales y sociales afectan gravemente a las posibilidades de desarrollo de las personas y a la cohesión social.
6. El bienestar y calidad de vida de las personas no depende del desarrollo económico y social del territorio en el que vivan, si no de las posibilidades y oportunidades que este territorio ofrezca a las personas para el desarrollo de sus capacidades.
7. Las prestaciones de garantía de ingresos son prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos y que persiguen dar respuesta a los problemas de carencia o insuficiencia de ingresos de personas y familias. Puede tener tres enfoques: residual, estrategia sociolaboral, enfoque integral e intersectorial.
8. Es unánime la consideración de la pobreza como una lacra que hay que evitar. Objetivo nº 1 de la Agenda 2030 (NN.UU.) y del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
9. La renta mínima como derecho. Pilar nº 14. Pilar Europeo de Derechos Sociales.



10. La pobreza está relacionada con la desigualdad y equidad.
11. La pobreza relativa, medida en función de la distribución de ingresos, no tiene en cuenta la capacidad adquisitiva de esos ingresos, siendo los costes para el acceso distintos según el lugar de residencia, especialmente para gastos como la vivienda o el transporte.
12. La privación material recoge las dificultades económicas (incapacidad o carencia forzada) en el acceso a bienes duraderos y vivienda. El modo de acercarse a estas privaciones necesariamente debe contemplar consensos sociales sobre lo que se considera necesario e imprescindible para llevar una vida digna.
13. En 2021 la UE ha modificado los componentes de la privación material incluyendo actividades de carácter individual, incluyendo el ocio y las reuniones con amistades y familiares.
14. La pobreza puede definirse como la situación que sufren las personas que carecen de medios materiales y económicos para hacer frente a las necesidades básicas de subsistencia. Un incremento suficiente de los ingresos supondría la superación de esa carencia y, por lo tanto, la superación de esa situación de pobreza.
15. La exclusión social se refiere más a un proceso protagonizado por dificultades en forma de ausencia, insuficiencia, fragilidad, hostilidad... en las relaciones de la persona con su entorno. Se concreta en las dificultades de participación económica y política y en las relaciones interpersonales (Laparra, M. et al. 2007). Las personas en situación o riesgo de exclusión experimentan un debilitamiento del vínculo social, del sentido de pertenencia a la sociedad, lo que les hace más frágiles y vulnerables. Se trata de un proceso de desafiliación que hace que las personas se desenganchen y caigan en la exclusión (Castel, 2004).
16. La exclusión se caracteriza por mostrar dificultades en las relaciones o redes sociales de la persona, en el sentido de pertenencia a la comunidad en la que se vive, en la participación en la comunidad... La exclusión está relacionada con la marginación, el aislamiento, la soledad, el abandono, la falta de apoyos, la ausencia de expectativas de desarrollo personal...
17. La extensión, intensidad y naturaleza de la exclusión están muy influenciadas por factores que se podrían denominar estructurales, es decir aquellos que conforman los fundamentos en los que se apoya el sistema social, especialmente tres: el empleo, la protección social y la familia.
18. La protección social en los estados modernos se fundamenta en cuatro sistemas, también llamados, en ocasiones, pilares del Estado de bienestar: la educación, la sanidad, los servicios sociales y la garantía de rentas. El adecuado funcionamiento de estos cuatro sistemas supone la mejor prevención de la exclusión social. Cuando se habla de atención integral en materia de exclusión se alude a la necesidad de articular los apoyos e intervenciones específicas de estos cuatro sistemas orientados a la prevención y superación de situaciones de exclusión.

19. La exclusión es un fenómeno de conformado por varias dimensiones: La económica, que incluye la participación en la producción (empleo) y en el consumo (capacidad de gasto); la política, que se representa por el acceso efectivo a los derechos políticos (ciudadanía política) y sociales (educación, sanidad, vivienda, educación, servicios sociales y garantía de ingresos); y la relacional que se concreta en el capital social o relacional y cuya ausencia (aislamiento, soledad, falta de apoyos) o conflictividad agravan las situaciones de exclusión social.
20. La exclusión es un proceso que admite grados de intensidad y distintas direcciones: de la inclusión a la exclusión y viceversa. Este proceso sucede a lo largo del tiempo con ritmos diferentes. El espacio intermedio entre inclusión – exclusión se conoce con el nombre genérico de vulnerabilidad.
21. Puede haber personas en situación de exclusión sin ser pobres y al revés. Personas afectadas de pobreza sin problemas de inclusión social. Sin embargo, están relacionadas. Una situación de pobreza puede ser un factor relevante que conlleve a la exclusión y, de manera similar, una situación de exclusión puede llevar a la pobreza.
22. Las condiciones de vida de las personas durante su infancia y adolescencia tienen una elevada influencia en su situación socioeconómica en la edad adulta. La pobreza y la exclusión pueden ser una trampa de la que resulta muy difícil salir. Las personas inician su desarrollo en el contexto familiar y comunitario. Son las condiciones de esos contextos las que determinarán las posibilidades y oportunidades de progreso.
23. La transmisión de la pobreza y la exclusión de una generación a otra debe ser considerado un problema central en las políticas sociales y, especialmente, en el ámbito de los servicios sociales y la educación. La experiencia de pobreza y exclusión multiplica sus efectos cuando es transmitida de generación en generación, reduciendo aún más las posibilidades de salir de ella.
24. Las personas que sufren experiencias de pobreza y exclusión se concentran en la satisfacción de las necesidades inmediatas reduciendo su “ancho de banda cognitivo” y con ello la dificultad de tomar decisiones eficaces para el cambio.
25. La exposición prolongada al estrés que supone enfrentarse diariamente a los problemas derivados de la pobreza y exclusión (precariedad, incertidumbre, futuro amenazante, hostilidad ambiental, inseguridad...) afecta negativamente a áreas claves del cerebro relacionadas con el desarrollo cognitivo, provocando problemas de memoria, autoestima y capacidad de planificación a medio y largo plazo.
26. Abordar con seriedad y efectividad la pobreza y la exclusión requiere dos actuaciones esenciales: reducir la desigualdad y asegurar el acceso real y efectivo a la educación, la vivienda, el empleo, los servicios sanitarios y sociales; y procurar una atención personal, intensa y prolongada a aquellas personas que han sufrido durante un periodo amplio de



tiempo una situación de pobreza y exclusión y, especialmente, a aquellas familias que han heredado esas condiciones de sus progenitores (pobreza multigeneracional).

27. Se pueden plantear cuatro discursos diferentes en cuanto a la forma de entender la exclusión y las propuestas de acción que de ellas se derivan. Moralizante: se percibe la exclusión como resultado de la incapacidad responsable de aprovechar las oportunidades del entorno. Activador: la exclusión afecta a personas con déficits personales. Reflexivo: la exclusión es el resultado del fracaso de los principales mecanismos de integración (renta, empleo, vivienda, educación...). Alternativo-transformador: el sistema socio-económico condena a buena parte de la población a la exclusión.
28. De los distintos discursos se derivan diferentes respuestas. Del moralizante: imposición de deberes y condiciones. Del activador: motivación y formación para el empleo. Del reflexivo: refuerzo de los sistemas de bienestar. Del alternativo-transformador: cambio del sistema.
29. La lucha contra la exclusión no puede ser un asunto exclusivo de solo un sistema de protección social, la garantía de rentas, sino que deben implicar al resto de sistemas: educativo, sanitario y de servicios sociales. Los cuatro sistemas en su conjunto deben contemplar medidas orientadas a la prevención, atención y promoción de personas en situación y/o riesgo de exclusión y actuar coordinadamente.
30. El empleo es una estrategia importante de inclusión, pero no cualquier empleo. Además, el empleo puede ser una meta imposible para algunas personas si antes no se ha trabajado con ellas un proceso de promoción personal, social y laboral.
31. Los procesos de inclusión deben considerarse con la participación de los distintos sistemas y la colaboración de diversas políticas y plantearse con atenciones personalizadas e individualizadas que permita ajustar y dimensionar las atenciones a las características, necesidades y prioridades de las personas y familias atendidas. Deben estar coordinadas y adecuadamente integradas tanto desde el punto de vista de la planificación (dimensión política) como de la intervención (dimensión profesional).
32. Las personas y familias en situación de exclusión, especialmente las que se han visto afectadas durante largos periodos o, incluso, distintas generaciones, requieren apoyo intenso y acompañamientos prolongados en el tiempo que permita a las personas iniciar procesos de cambio y, en su caso, recuperación de capacidades que les permita disfrutar de una vida plena y socialmente integrada.
33. La gestión de casos, el acompañamiento social, el trabajo en red, la atención centrada en la persona y la práctica basada en la evidencia son modelos de intervención social que recogen los principales avances científicos en materia de intervención social y cuya efectividad en la aplicación en procesos de atención a situaciones de exclusión social está acreditada.



34. La atención social a personas y familias en situación o riesgo de exclusión se lleva a cabo a través de procesos que atiendan una serie de principios. La intervención debe ser: integral, flexible, individualizada, con la persona como centro, con espacio activo para el sujeto activo, articulada en el medio natural (comunidad), movilizadora de recursos personales y del entorno inmediato y comunitario, centrada de la promoción y el empoderamiento, continuada (seguimiento) y coordinada (integrada) con otros dispositivos.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 3

Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León



3. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA, ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN

3.1. La pobreza y exclusión en la Unión Europea

La Unión Europea es una de las regiones más ricas del mundo y, probablemente, el espacio donde más avances se han logrado en materia de protección social y derechos sociales. Los 20 principios del pilar europeo de derechos sociales muestran, al menos sobre el papel, el interés de la Comisión Europea por “combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño¹.” Ello en un contexto donde solo el 47% de la población mundial está efectivamente cubierta por, al menos, una prestación de protección social (OIT, 2021).

Como se verá en el próximo capítulo de este informe, la Estrategia Europa 2020 establecía como objetivo reducir la pobreza en un 25% en los países de la UE; ni Europa ni España consiguieron el objetivo marcado. Posteriormente, la Agenda 2030 estableció 17 objetivos de desarrollo sostenible; en lo que respecta a la pobreza, se especifica que en el periodo 2015-2030 se debe reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión.

Según la Estrategia Europa 2020 las personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social se les denomina ERPE (Personas en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión). Se trata de un indicador que se mantiene para la Agenda 2030. Este indicador establece que las personas son consideradas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social cuando se encuentran en alguna de las siguientes tres situaciones: viven con bajos ingresos, sufren carencia material severa o viven en hogares con baja intensidad de empleo. Para estudiar la situación de cada país que aplica este indicador o tasa se procede a

¹ Artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea dedicado a los objetivos de la Unión. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

encuestar anualmente a una muestra representativa de la población de referencia. La encuesta se aplica a través de una entrevista en la que se pregunta por estas situaciones tomando como referencia el año anterior al que se realiza la entrevista. Los últimos datos de la encuesta están contenidos en los informes presentados al público durante el año 2021, que se elaboraron durante el año 2020 preguntando por cuestiones que toman como referencia el año anterior. Se hace esta precisión porque hasta el próximo informe, en torno a mayo - junio del año 2022, no se dispondrá de datos acerca de cómo ha influido la pandemia en España y en el resto de Europa en lo que se refiere al indicador AROPE. A continuación, se explica brevemente el contenido de las tres dimensiones o situaciones contempladas en la tasa AROPE. Por último, es preciso recordar que se trata de un indicador criticado por expertos en la medición de la exclusión (Laparra et al. 2021).

Son consideradas personas con bajos ingresos aquellas que tienen unos ingresos inferiores al 60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista después de transferencias sociales. En España, en el año 2020 el umbral de riesgo de pobreza para los hogares de una persona (calculado con los datos de ingresos de 2019) se situó en 9.626 euros al año. En hogares compuestos por dos adultos y dos menores de 14 años, dicho umbral fue de 20.215 euros (INE, 2021). Es frecuente referirse a la pobreza severa utilizando el mismo estadístico, la mediana del ingreso equivalente, pero considerando personas en situación de pobreza severa cuando sus ingresos están por debajo del 40% de la mediana. Según la mediana del año 2020 el umbral estaría establecido en los 6.417 euros a año para los hogares formados por una sola persona.

Se considera que un hogar sufre privación material severa cuando la persona entrevistada vive en hogares donde se dan, al menos, cuatro de las siguientes circunstancias de un listado de 9 (tabla 2.2.1).

En base a la dimensión o situación laboral, se consideran personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja cuando el empleo ha estado por debajo del 20% del total del potencial de trabajo de los miembros menores de 59 años, con edad y capacidad para trabajar, en el año anterior a la entrevista. Para su cálculo se computa el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia y, por otra parte, el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado; se calcula la ratio y se determina si es inferior al 20%.

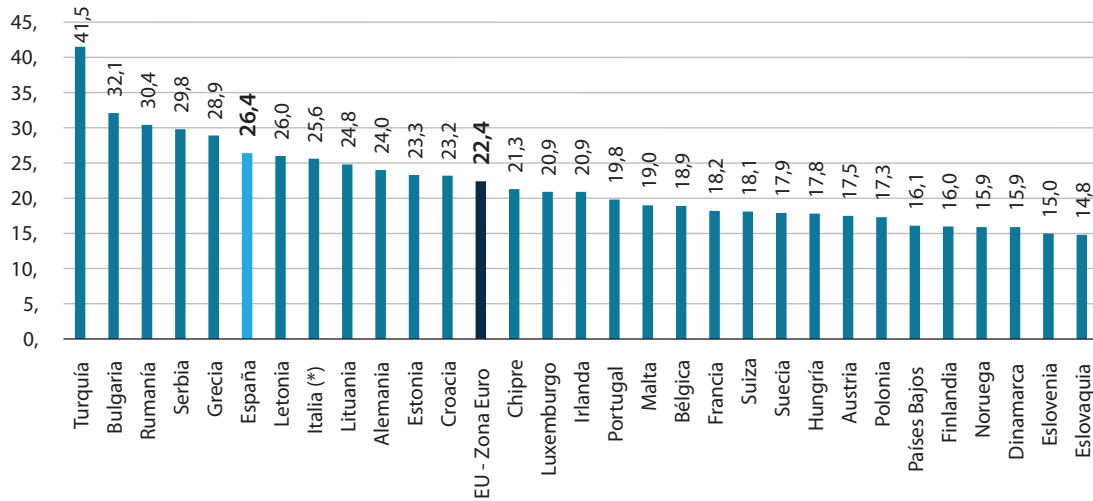
Los últimos datos disponibles sobre la pobreza en Europa siguiendo el indicador AROPE nos indican que el riesgo de pobreza y/o exclusión afecta, de media, al 22% de la población europea, unos 75 millones de personas. El indicador AROPE arroja resultados distintos según el país europeo. Así, en los extremos tenemos a países como Bulgaria o Rumanía que presentan tasas superiores al 30% y países como Chequia, Eslovenia o Dinamarca que tienen una tasa muy inferior, en torno al 15%. España se sitúa entre los países con una tasa AROPE más elevadas, del 26,4%, por encima de países de nuestro entorno como Italia (25,6%), Alemania (24%) y muy alejada de la tasa de países como Portugal (19,8%) o Francia (18,2%). En términos absolutos, esta



3. Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León

Gráfico 3.1.1.

AROPE 2020. Personas en riesgo de pobreza o exclusión (AROPE) en Europa (%). Año 2020



(*) No disponible el dato de 2020, se ha considerado el correspondiente a 2019

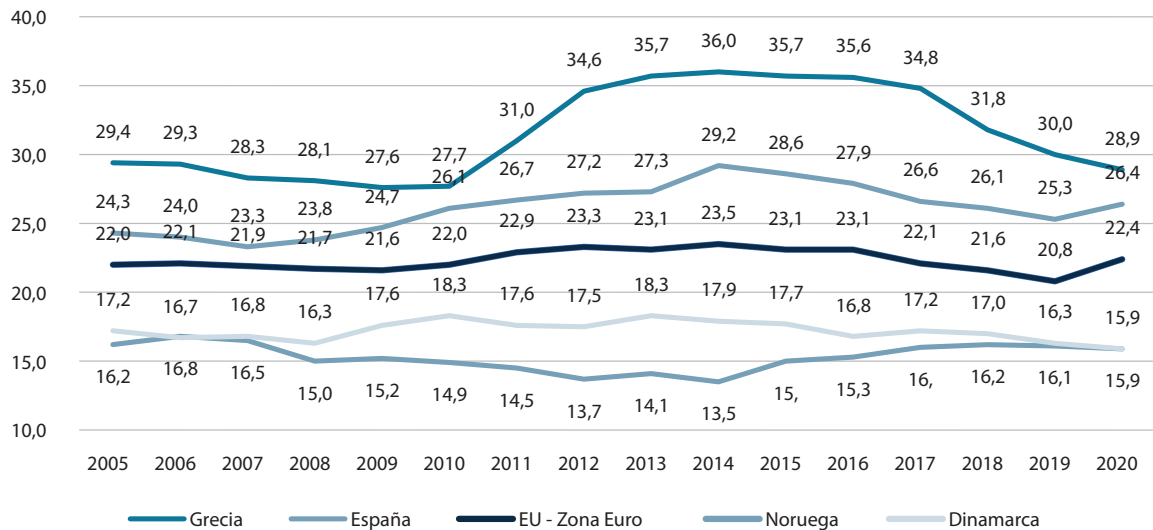
Fuente: Eurostat

tasa supone que más de 12 millones de españoles están en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión.

Los datos correspondientes al año 2020 no difieren sustancialmente de los correspondientes a años anteriores. En el gráfico podemos observar la evolución de la tasa AROPE en Europa (zona Euro) desde el año 2005 hasta la actualidad y comprobar que la tasa casi ha permanecido prácticamente constante, con ligeras variaciones que oscilan entre el 20,8% (la más baja) de 2019 el 23,5% en el 2014. Igual ocurre si elegimos dos países con tasas AROPE elevadas, como pueden ser Grecia y España y dos países con tasas bajas, como Noruega o Dinamarca. En todos esos casos las variaciones son ligeras, representadas en el gráfico por líneas muy planas, salvo en el caso de Grecia que, en el periodo comprendido entre 2009 y 2017, su tasa AROPE alcanzó valores de hasta el 36% (2014).

Gráfico 3.1.2.

AROE 2005 - 2020. Personas en riesgo de pobreza o exclusión en Europa (%) En Grecia, España, EU-Zona Euro, Noruega y Dinamarca



Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat

3.2. La pobreza y exclusión en España

En España la tasa de riesgo de pobreza en los últimos años ha permanecido prácticamente constante, con valores entre el 20 y el 22% de la población, lo que supone que la situación o riesgo de sufrir pobreza afecta a una población de entre 9,4 y 10,3 millones de personas.

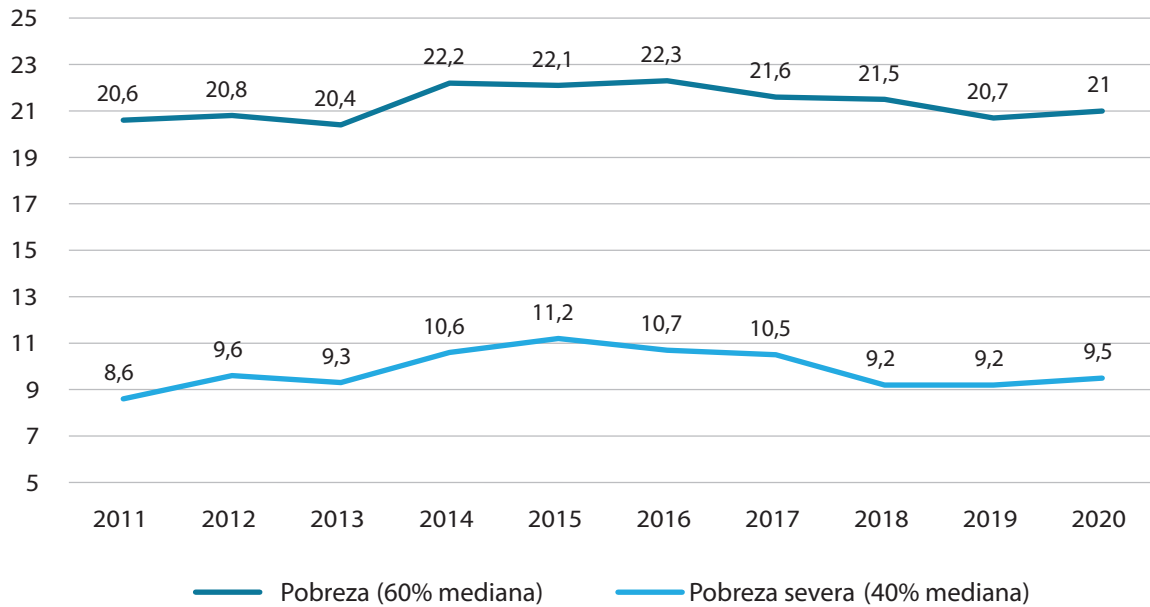
Si utilizamos los criterios que estiman la pobreza severa, los valores oscilan entre el 8,6%, la tasa más baja de los últimos diez años y el 11,2% la más alta. Ello supone que la pobreza severa en España afecta un volumen nada desdeñable de 4 – 5 millones de personas.



3. Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León

Gráfico 3.2.1.

Tasas de riesgo de pobreza y pobreza severa en España. Años 2011 – 2020

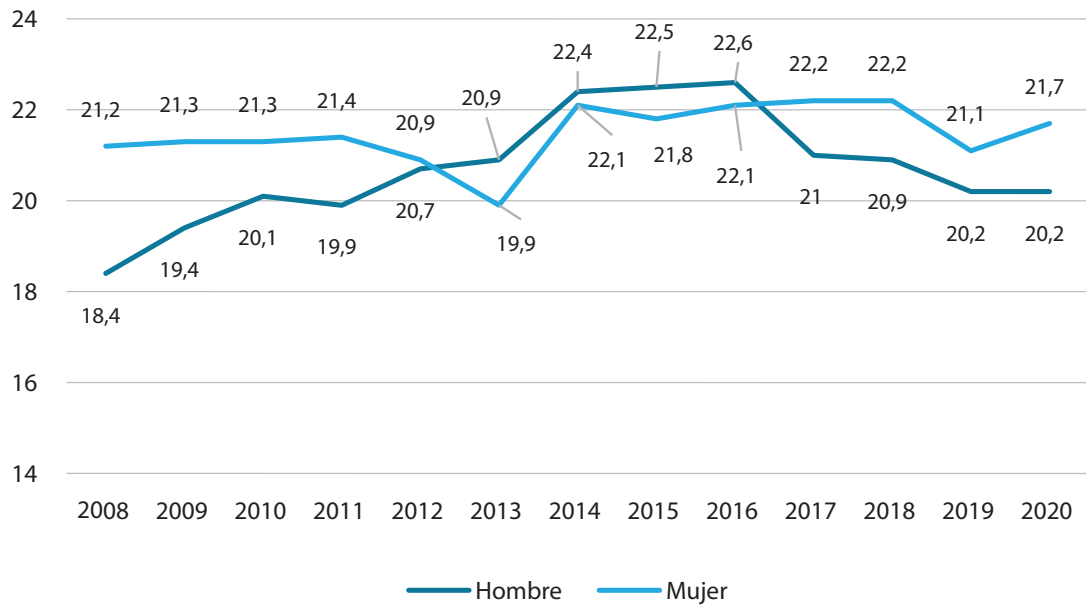


Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020).

Si se considera el sexo de las personas en riesgo de pobreza en España, la tasa no presenta grandes diferencias a partir del año 2012. Hasta entonces, la pobreza afectaba más a las mujeres que a los hombres. A partir de esa fecha la situación se invierte, si bien a partir de 2017 sigue siendo más alta la tasa femenina.

Gráfico 3.2.2.

Evolución tasa de pobreza en España según sexo. Años 2008 - 2020



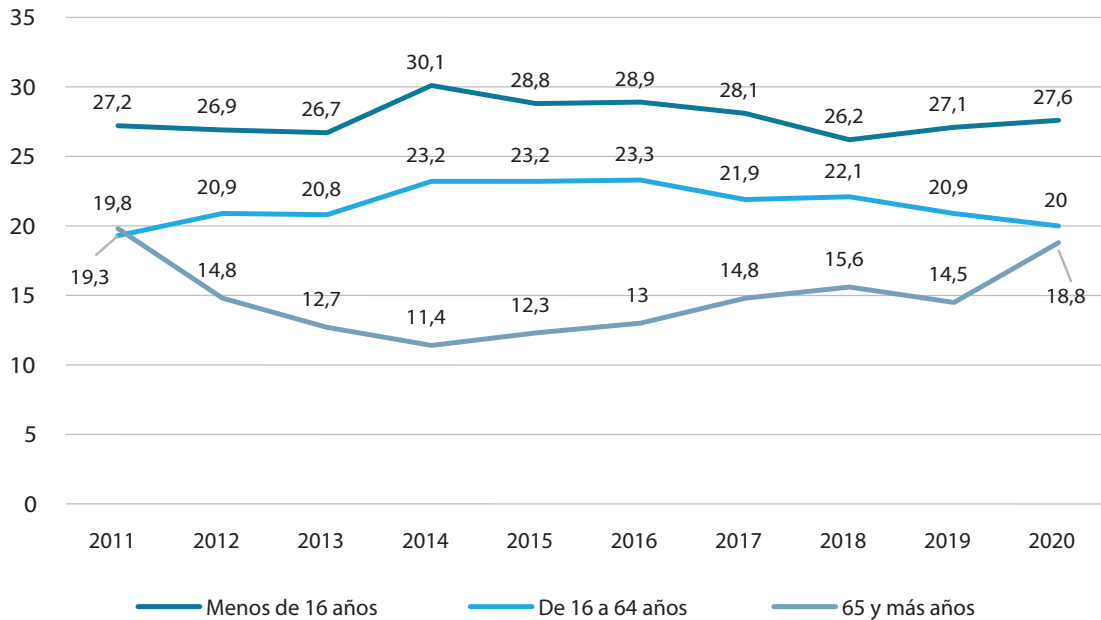
Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)

Por grupos de edad, la pobreza afecta más a la población menor de 16 años y menos a la de 65 años o más. En los últimos diez años, el grupo de 65 o más años ha experimentado un descenso continuado hasta el año 2014, fecha en la que empezó a verse más afectado hasta alcanzar las mismas tasas de incidencia que la población con edades comprendidas entre los 16 y 64 años.



Gráfico 3.2.3.

Riesgo de pobreza en España según grupos de edad. Años 2011 – 2020

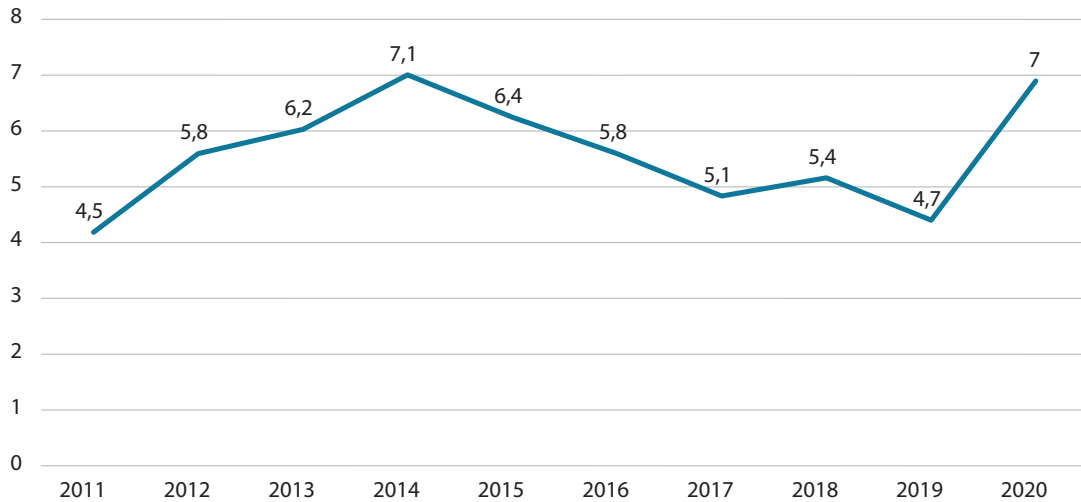


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

Si atendemos a los otros componentes de la tasa AROPE, se puede comprobar que la carencia material severa viene afectando en torno al 4% – 7% de la población según el año de referencia. Ello supone que afecta a un número de personas que oscila entre los 2,1 y 3,3 millones de españoles. En el último año, la carencia material severa ha alcanzado el 7% de la población, cifra que casi iguala a la mayor de la serie que fue del 7,1% en el año 2014.

Gráfico 3.2.4.

Carencia material severa en España. Años 2011 - 2020

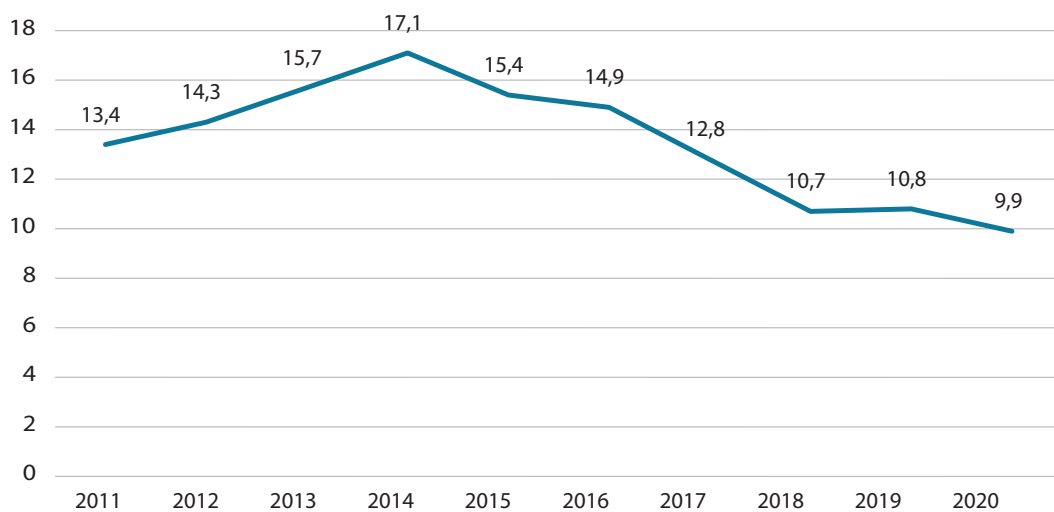


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

El tercero de los componentes de la tasa AROPE se refiere a la intensidad de empleo en el hogar. En este caso las cifras oscilan entre el 9,9, la más baja de la serie y que corresponde al último informe disponible, del año 2020, y el 17,1, la más alta que corresponde al informe del año 2014. En el mejor año de la serie (2020, con datos del 2019), 4,7 millones de personas vivían en España en hogares con baja intensidad en el empleo.

Gráfico 3.2.5.

Baja intensidad de empleo en el hogar. España. Años 2011 - 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

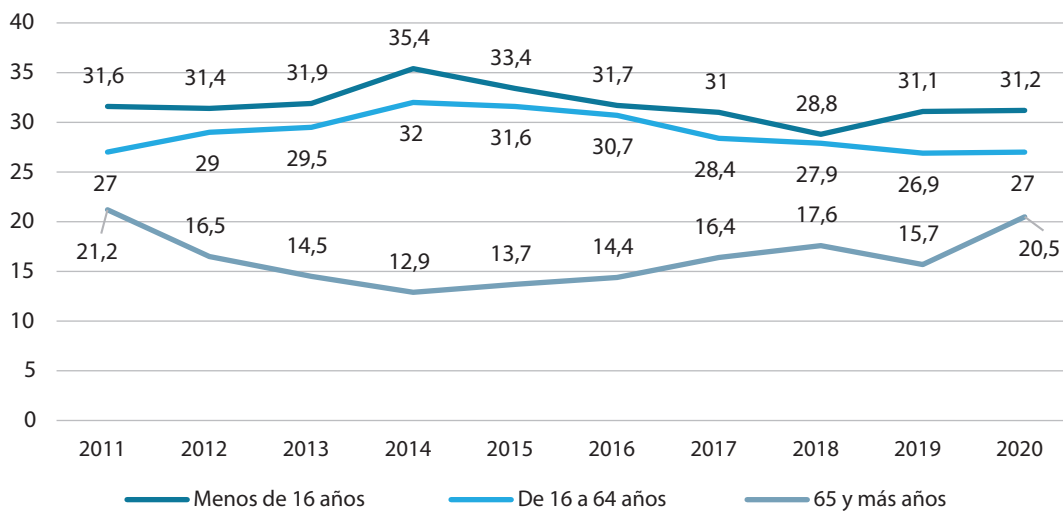


3. Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León

Resulta de interés observar la distribución del indicador o tasa AROPE según la edad agrupada en las tres categorías que se utilizaron anteriormente: menores de 16 años, personas con edad comprendida entre los 16 y 64 años y personas de 65 o más años. Si comparamos el resultado con el obtenido con la distribución de la tasa de pobreza se puede comprobar que la distribución es similar, pero con valores más elevados porque AROPE combina tres dimensiones, mientras la tasa de riesgo de pobreza solo una, los ingresos. Así, se puede observar nuevamente cómo la población más afectada es la de menor edad. En los 10 últimos años, los menores que vivían en hogares en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión alcanzaban cifras que oscilan entre el 28,8%, la más baja (año 2018) y el 35,4%, la más alta (año 2014). En cualquier caso, se trata del grupo de población más afectado por el indicador AROPE. Las diferencias respecto a los otros grupos de edad son muy importantes, especialmente cuando se relaciona con el grupo de personas de 65 o más años.

Gráfico 3.2.6.

Riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España según grupos de edad. Años 2011 - 2020

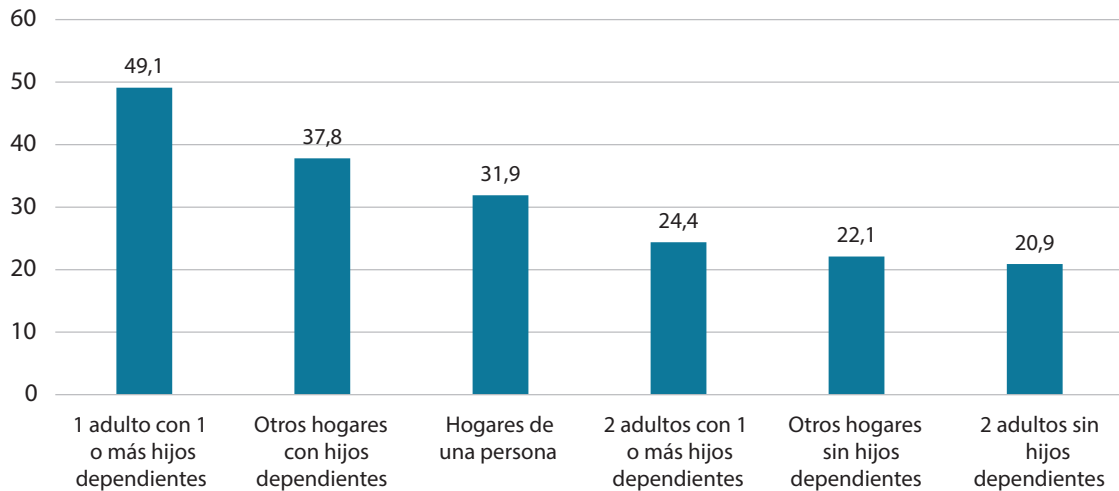


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

Por tipo de hogar, resulta muy significativo observar que la situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (tasa AROPE) afecta especialmente a los hogares formados por una persona adulta con menores dependientes. En este grupo, la tasa AROPE se eleva hasta el 49,1 %.

Gráfico 3.2.7.

Riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España según tipo de hogar. Año 2020

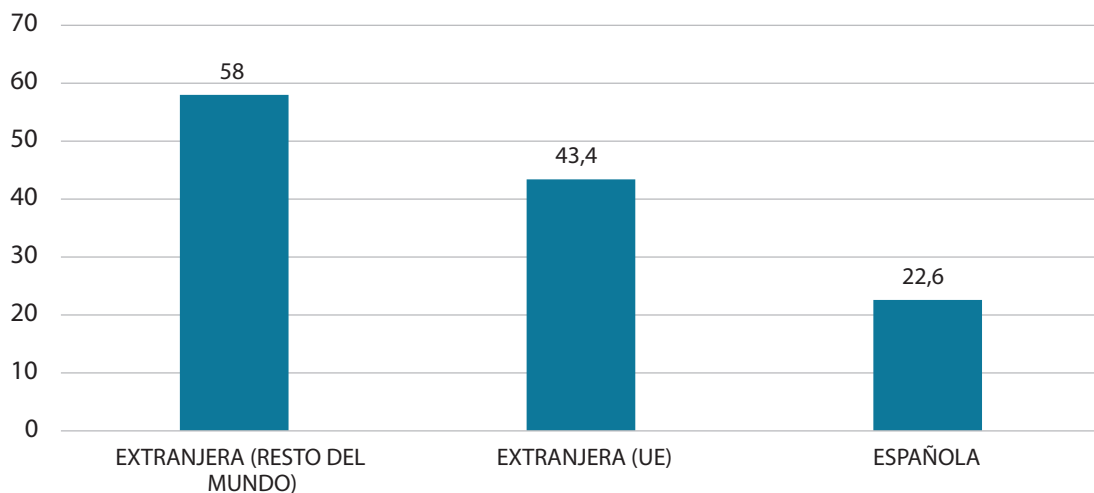


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

También resulta interesante comprobar cómo se distribuye la tasa AROPE en función de la nacionalidad. Como se puede comprobar en el gráfico, la tasa AROPE se eleva al 43% en el caso de los extranjeros comunitarios y hasta el 58% en el caso de extranjeros del resto del mundo.

Gráfico 3.2.8.

Riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España según nacionalidad. Año 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

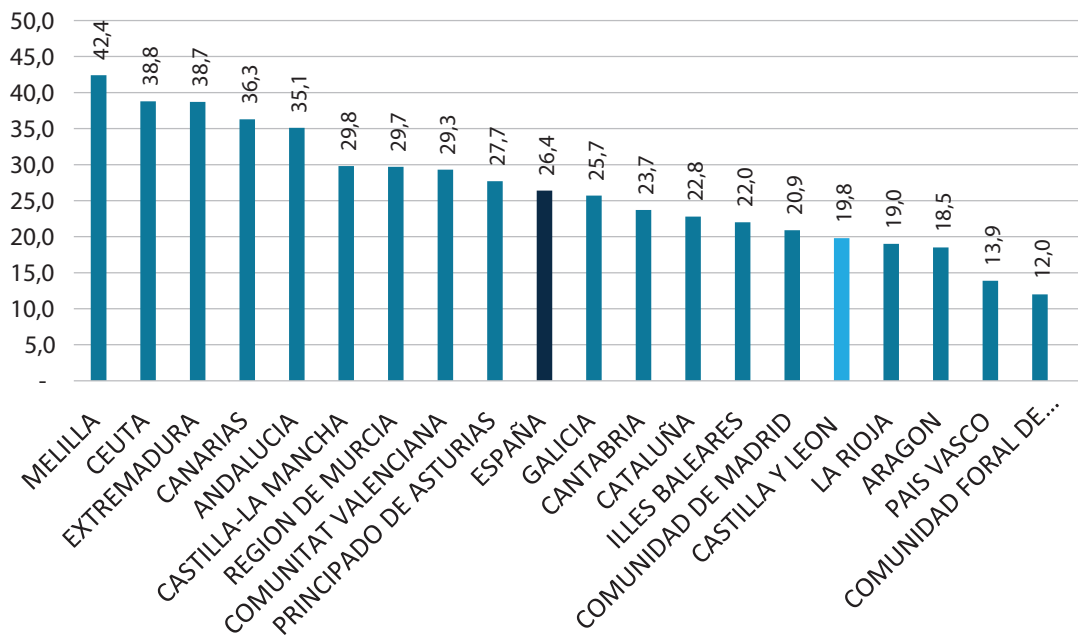


3.3. La pobreza y exclusión en Castilla y León

En Castilla y León, la situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (tasa AROPE) afecta, según la última encuesta de condiciones de vida del INE, al 19,8% de la población, 6,6 puntos por debajo de la media nacional. En términos absolutos, puede estimarse que 470.000 castellanos y leoneses se encuentran en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión. En términos comparativos, Castilla y León presenta una tasa AROPE significativamente menor a la media nacional, pero aún elevada si se contrasta con comunidades como País Vasco y Navarra, que ofrecen cifras que representan la mitad de incidencia que la media nacional.

Gráfico 3.3.1.

Personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España (%). Año 2020

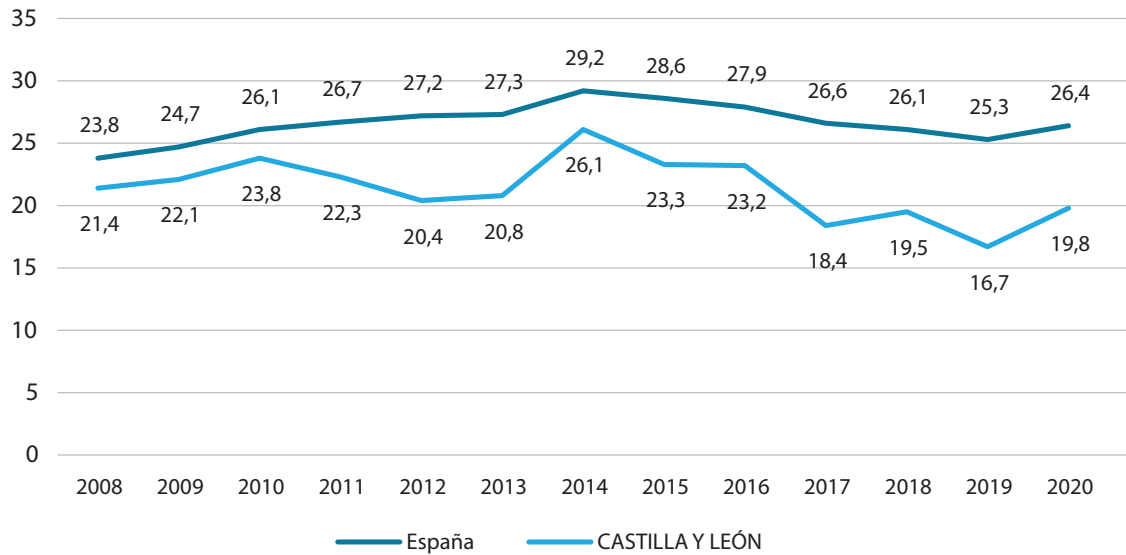


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

Esta diferencia, con menor o mayor amplitud, se ha venido produciendo en los últimos años. En 2020 (con datos de 2019) el diferencial con el conjunto de España se ha reducido al aumentar más la tasa AROPE en Castilla y León que en el conjunto de España.

Gráfico 3.3.2.

Personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España y Castilla y León (%) Años 2008 – 2020



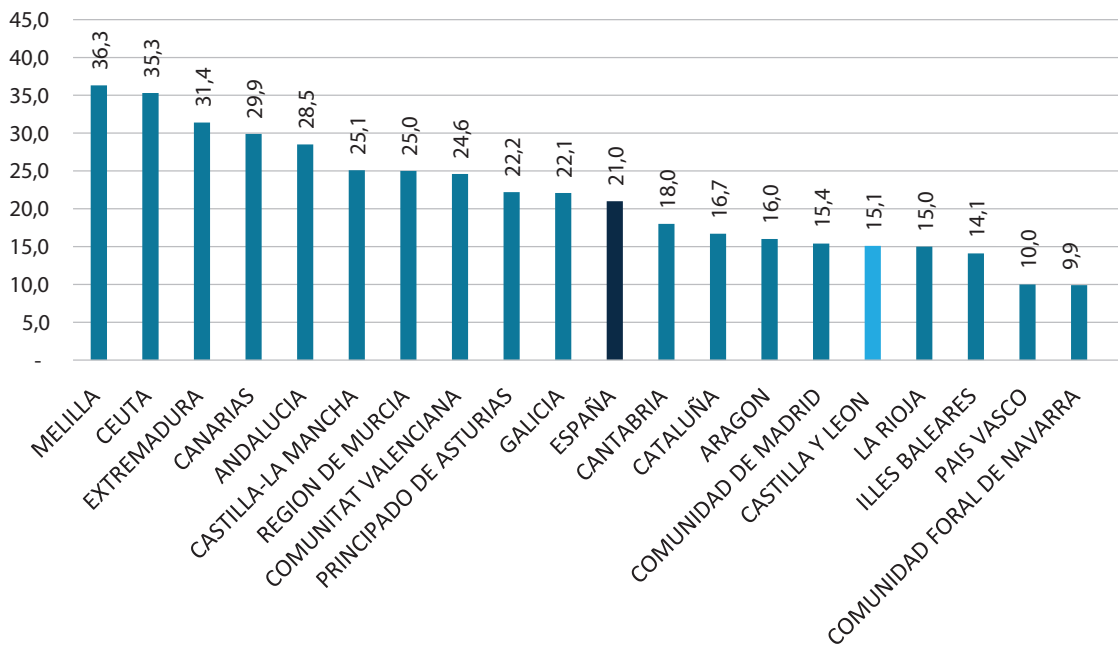
Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020).

Respecto al índice de riesgo de pobreza, Castilla y León también presenta una tasa menor que la media del conjunto del Estado. En Castilla y León el 15,1% de la población tiene unos ingresos menores al 60% de los ingresos medianos. Este dato supone que 360 mil personas en Castilla y León están en situación o riesgo de pobreza. Aun siendo cifras muy altas, son más bajas que la media nacional, que se sitúa en el 21%, pero son significativamente más altas que en País Vasco y Navarra.



Gráfico 3.3.3.

Situación o riesgo de pobreza en España por comunidades autónomas. Año 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Condiciones de Vida. INE

La distribución de la tasa AROPE según sexo permite observar que la situación o riesgo de pobreza y/o exclusión afecta de forma similar a hombres que a mujeres.

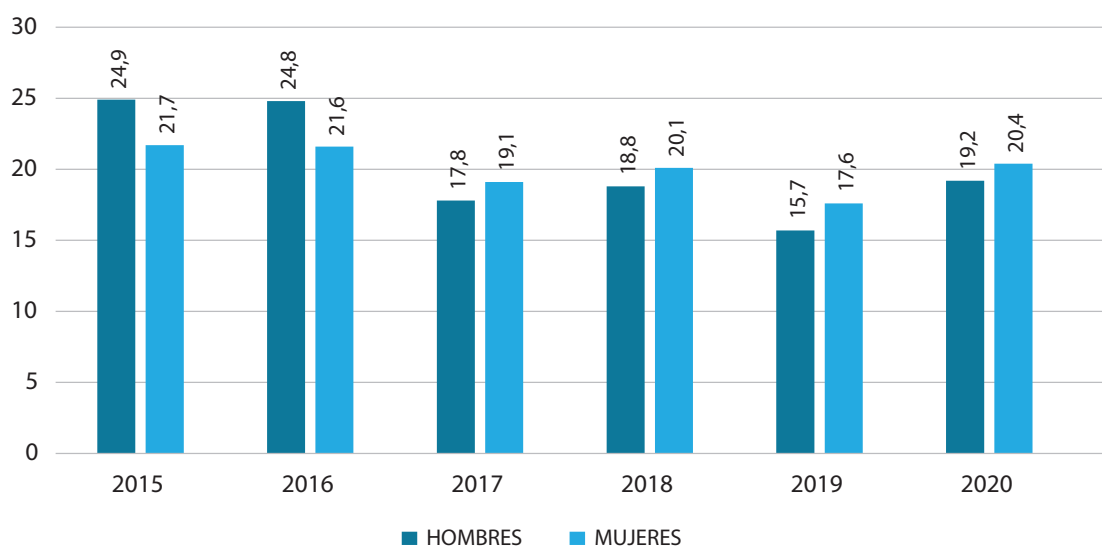
Es un error muy habitual relacionar los niveles de pobreza con la riqueza disponible en un determinado territorio. Como se explicó en el anterior capítulo, la pobreza está más vinculada a fenómenos como la desigualdad y la fortaleza de las políticas sociales, especialmente del sistema de garantía de rentas, que a los niveles de riqueza en un contexto determinado. No hay que olvidar que la medida de la pobreza que se utiliza de manera armonizada en Europa es una medida de distribución que tiene como referencia la mediana. Así, podemos comprobar que hay regiones con PIB por habitante más altos que presentan niveles de pobreza elevados y, a la inversa, regiones con PIB por habitante más bajos tienen niveles de pobreza similares a las regiones ricas. Es el caso de la Comunidad de Madrid, Cataluña, Aragón y La Rioja que, siendo las regiones españolas con PIB por habitante más altos, presentan tasas de pobreza en torno al 15 – 17 %, similares a las que presenta regiones como Castilla y León o Islas Baleares con un PIB por habitante bastante menor. Puesto que se trata de medidas de desigualdad relativa, es oportuno recordar la conveniencia de utilizar estos indicadores teniendo en cuenta los umbrales de pobreza regionales.

Tabla 3.3.1.
PIB per cápita en euros y riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas. Año 2020

	PIB por habitante	Riesgo de pobreza
COMUNIDAD DE MADRID	32.048	15,4
PAIS VASCO	30.401	10,0
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	29.314	9,9
CATALUÑA	27.812	16,7
ARAGON	26.512	16,0
LA RIOJA	25.714	15,0
ESPAÑA	23.693	21,0
CASTILLA Y LEON	23.167	15,1
CANTABRIA	22.096	18,0
ISLAS BALEARES	22.048	14,1
GALICIA	21.903	22,1
PRINCIPADO DE ASTURIAS	21.149	22,2
COMUNITAT VALENCIANA	20.792	24,6
REGION DE MURCIA	19.838	25,0
CEUTA	19.559	35,3
CASTILLA-LA MANCHA	19.369	25,1
EXTREMADURA	18.301	31,4
MELILLA	17.900	36,3
ANDALUCIA	17.747	28,5
CANARIAS	17.448	29,9

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España y Encuesta de Condiciones de Vida

Gráfico 3.3.4.
Situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) Castilla y León según sexo. 2015 – 2020



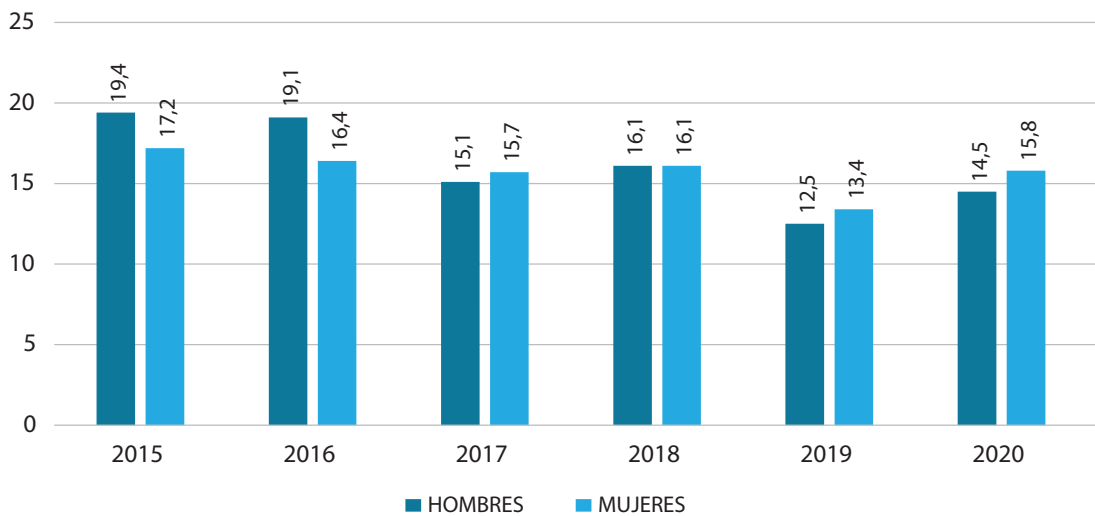
Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)



Si se analiza la distribución de la tasa de pobreza en función del sexo en los últimos seis años, se puede comprobar que la situación o riesgo de pobreza ha afectado más a los hombres en los primeros años de la serie (2015 – 2016); después, se han ido igualando, siendo las diferencias muy escasas.

Gráfico 3.3.5.

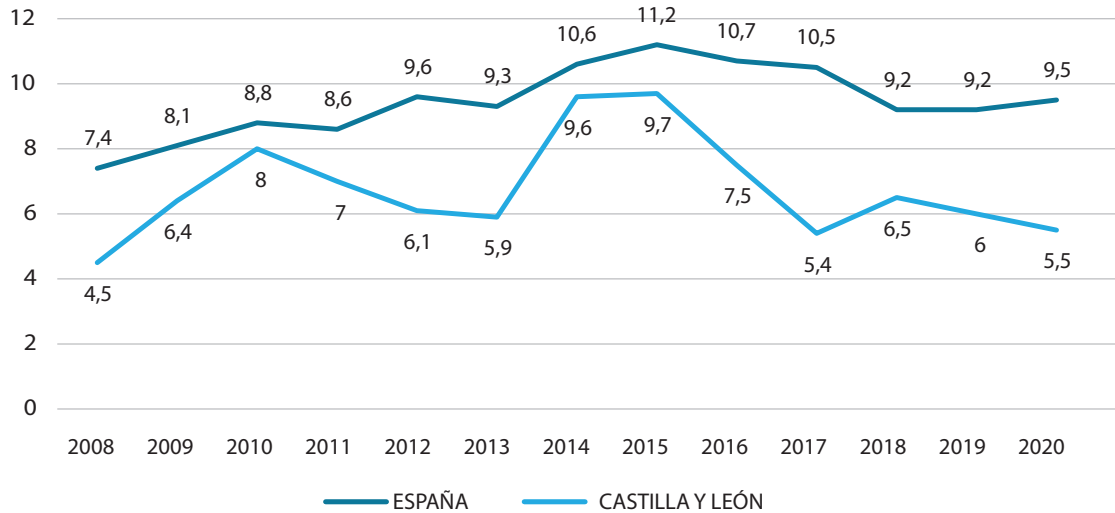
Tasa de pobreza en Castilla y León según sexo. Años 2015 – 2020



Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)

Si aplicamos el criterio de pobreza severa (ingresos inferiores al 40% de la mediana), comprobamos que en el año 2020 el 5,5% de la población de Castilla y León vivía en hogares en situación de pobreza severa. Este indicador supone que están afectadas por pobreza severa 132 mil personas en nuestra región.

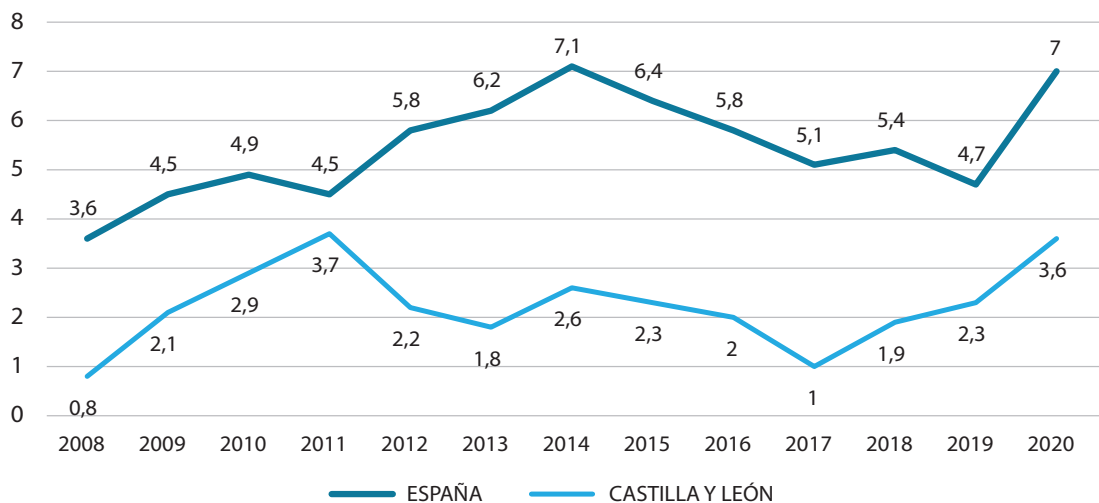
Gráfico 3.3.6.
Pobreza severa en Castilla y León y España 2008 – 2020



Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)

Atendiendo al componente AROPE de privación material severa, en Castilla y León, el 3,6% de la población vive en hogares en esta situación, es decir, en torno a 86 mil personas. Aunque es una tasa menor a la media del conjunto de España, resulta importante destacar que en el último informe se puede observar que esta tasa lleva tres años seguidos aumentando, desde el 1% de 2017, hasta casi igualar el registro más elevado de la serie que se dio en el año 2011, uno de los peores años de la crisis económica iniciada en el año 2008.

Gráfico 3.3.7.
Privación material severa en Castilla y León y España 2008 – 2020



Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)

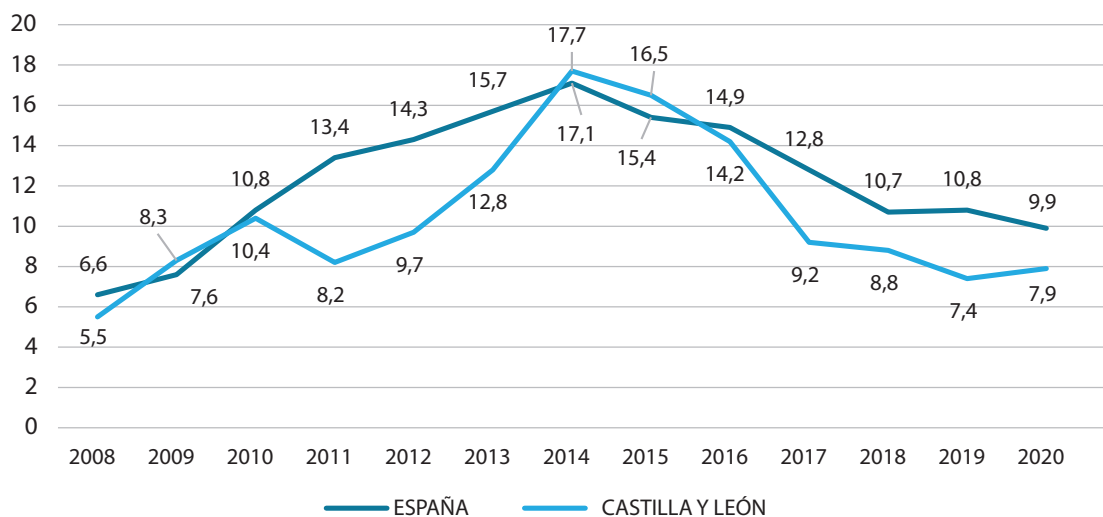


3. Pobreza y exclusión social en Europa, España y Castilla y León

El último componente de la tasa AROPE se refiere a la intensidad del empleo en el hogar. Las cifras que representan una baja intensidad laboral en el hogar, menos del 20% de horas trabajadas en relación con el potencial de trabajo de todos los miembros activos del hogar, no difieren tanto con la media española como ocurría con las otras dos dimensiones. En el último informe disponible, el correspondiente al año 2020, el 7,9% de los castellanos y leoneses vivían en hogares con baja intensidad laboral, lo que supone en torno a 190 mil personas. En comparación con el informe del año anterior (2019), en Castilla y León el indicador representa un incremento de medio punto al alza, lo que contrasta con el descenso de 0,9 puntos de la media española.

Gráfico 3.3.8.

Baja intensidad de empleo en el hogar en Castilla y León y España. 2008 – 2020



Fuente: EAPN (2021) 11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)

3.4. Ideas clave

1. En Europa, una de las regiones más ricas y desarrolladas desde el punto de vista de la protección de los derechos sociales, el 22% de la población, en torno a 75 millones de personas se encuentran en situación o riesgo de sufrir pobreza y/o exclusión. Estas cifras apenas han variado en los últimos 15 años.
2. El riesgo de pobreza no está asociado tanto a la riqueza del territorio como a la desigualdad y a las políticas sociales pre y redistributivas.
3. Según la tasa AROPE, la distribución de la pobreza y exclusión en Europa no es homogénea. Hay países donde la tasa es baja (es el caso de Fin-

landia, Noruega, Dinamarca, Eslovaquia y Eslovenia, que tienen tasas del 15 y 16 %) y otros donde la tasa es alta (Bulgaria, Rumanía, Serbia, Grecia y España, con cifras que oscilan entre el 26% de España y el 32% de Bulgaria).

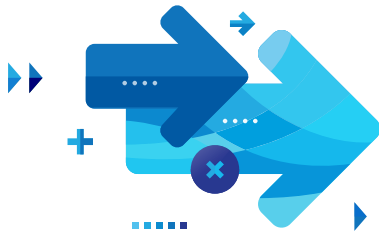
4. En España, según el informe correspondiente al año 2020, más de 12 millones de personas (el 26,4% de la población total) estaban en situación o riesgo de sufrir pobreza y/o exclusión. Este dato supone una tasa muy elevada que le aleja de países vecinos como Portugal (19,8%), Bélgica (18,9%) o Francia (18,2%). Igual que ocurría en el conjunto de Europa, esta tasa apenas ha experimentado cambios en los últimos años.
5. La pobreza en España afecta a cerca de 10 millones de personas (21%), y la pobreza severa a unos 5 millones (9.5%). La incidencia de la pobreza y la pobreza severa es similar en hombres y en mujeres, pero es más intensa en menores de 16 años.
6. La carencia material severa afecta en España al 7% de la población (2,1 millones de personas), habiendo experimentado un importante incremento (+2,3 puntos) respecto al informe anterior (2019).
7. La tasa de baja intensidad laboral en España muestra una tendencia descendente desde el año 2014; en el último informe era del 9,9%, ello no ha impedido que los niveles de riesgo de pobreza y privación material severa estén aumentando en los últimos años.
8. Los hogares con la tasa AROPE más elevada son los conformados por un solo adulto con 1 o más hijos dependientes, llegando a afectar a la mitad de este tipo de familias (49%).
9. La tasa AROPE es mucho más elevada entre la población extranjera, especialmente la extracomunitaria, alcanzando cifras de 58%.
10. En Castilla y León la tasa AROPE siempre ha estado por debajo de la media nacional. En el informe de 2021 esta tasa era 6,6 puntos inferior a la media nacional, aunque supone una reducción de la diferencia respecto del año anterior que fue de 8,6 puntos.
11. 360 mil personas en Castilla y León se encuentran por debajo del umbral de pobreza, lo que implica una tasa del 15,1% del conjunto de población, 5,9 puntos inferior a la media nacional.
12. 132 mil personas en Castilla y León sufren pobreza severa según la última encuesta de condiciones de vida (INE, 2021).
13. El 3,6% de la población castellano y leonesa, en torno a 86 mil personas, está afectada por privación material severa. Este indicador lleva tres años en ascenso, desde el 1% del año 2017.
14. Las personas que viven en hogares con baja intensidad en el empleo representan el 7,9% de la población de Castilla y León, aproximadamente 190 mil personas.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 4

Los sistemas de rentas mínimas en Europa, España y Castilla y León



4. LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN EUROPA, ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN

4.1. Introducción: los sistemas de rentas mínimas en el marco de los Estados de Bienestar.

Los Estados de Bienestar europeos construyeron desde finales del Siglo XIX y a lo largo del Siglo XX una arquitectura institucional y económica de garantía de ingresos conjugando dos lógicas: la contributiva y la no contributiva. La primera garantizaba un colchón económico y material para el trabajador (habitualmente masculino, *male breadwinner model*) cuando interrumpía la percepción del salario (por enfermedad, desempleo, invalidez, jubilación) y, más tarde, también para su cónyuge (subsidio por viudedad). La segunda proporcionaba una asistencia social de último nivel a personas que, por su exclusión del empleo o por una participación muy limitada en el mercado laboral, no habían contribuido al sistema público de seguros.

Cuando el empleo dejó de ser una garantía de seguridad y suficiencia económica para amplias capas de la población, estos Estados de Bienestar comenzaron a configurar los Sistemas de Rentas Mínimas (en adelante, SRM) como último recurso de pretendida naturaleza híbrida (económica y social) arbitrado, gestionado e implementado desde el sistema de Servicios Sociales.

El fin último de estos sistemas fue, desde sus inicios, ofrecer unos ingresos mínimos a las personas sin empleo y sin acceso a otras fuentes de renta (con una serie de condiciones o contraprestaciones variables en función del país y del momento histórico), pero pronto añadió el objetivo complementario de facilitar el acceso al mercado laboral (Castel, 2014; Jessop, 2009) configurando así los denominados "*Estados de Bienestar Activos*". Estos sistemas se concibieron, también, con un carácter subsidiario (sus solicitantes han de acudir a ellos después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema) y diferencial (el auxilio económico que provee se dirige a colectivos apartados del mercado de trabajo). Más tarde, cuando la separación entre población "integrada" y población "en los márgenes" se vuelve más permeable y emerge el fenómeno de los "trabajadores pobres" ("*working poors*"), añadieron la condición de complementario.

En España, teniendo como referente el modelo francés de la *Revenu Minimum d'Insertion* (1988), entre 1989 (con la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar vasco) y 1998-99 (con la aprobación de los programas de Ceuta y Melilla, respectivamente) se completó el panorama nacional de SRM en el marco competencial establecido por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía. Desde esos primeros años, se ha ido conformando un "sistema de sistemas" de rentas mínimas que ha sido objeto de sucesivas reformas (en los años 90 y 2000, a partir de la crisis de 2008 y con posterioridad a 2017) de distinto alcance y a diferentes ritmos.

En el presente capítulo se aborda el proceso de construcción de los SRM en el entorno europeo, en España y en Castilla y León. En los dos primeros apartados se expone el origen y la trayectoria reciente de los SRM en Europa y en España, se realiza un acercamiento a los tipos y a los modelos que se han ido configurando en cada ámbito y se apuntan los retos que, a la luz de los análisis más recientes, habrán de afrontar en los próximos años. En el tercer apartado se realiza un breve apunte histórico de la renta mínima castellana y leonesa (cuya naturaleza y características se desarrollarán en otros capítulos de este informe). Las ideas clave del capítulo se plantean, de manera sintética, en el apartado final.

4.2. Los sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea

Los SRM se han convertido de un tiempo a esta parte en un tema de especial interés en tanto han situado en la agenda política y mediática asuntos centrales como la desigualdad, la conceptualización de la pobreza y la exclusión social y sus diferentes manifestaciones, las alternativas en la lucha contra ambos, las oportunidades y los límites que ofrece el contexto socioeconómico para articular procesos inclusivos, los resortes institucionales multinivel que se pueden arbitrar desde diferentes modelos de bienestar, los procesos de gobernanza que exigen articular, etc.

Esta relevancia tiene su correlato social en los datos de la Encuesta Social Europea de 2016 que revelan que 2 de cada 3 encuestados en 18 países son partidarios de un régimen de prestaciones sociales a escala de la Unión Europea que garantice un nivel de vida mínimo a las personas en situación de pobreza. Asimismo, los resultados de la encuesta del Eurobarómetro encargada por el Parlamento Europeo en 2020 confirman que el 40% de los encuestados se muestra proclive a que el Parlamento Europeo tenga como prioridad luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales. Basándose en estos datos se puede afirmar, razonablemente, que parece existir un apoyo considerable a las medidas de garantía de ingresos mínimos.

4.2.1. La agenda política europea, inclusión social y las rentas mínimas.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social en el espacio europeo tiene cinco antecedentes de gran relevancia: 1). Los programas piloto implementados entre 1975 y 1994 para luchar contra la pobreza; 2). La Carta Social Europea revisada en 1996 que, en su artículo 13.1, alude al compromiso de



4. Los sistemas de rentas mínimas en Europa, España y Castilla y León

los firmantes de disponer de los recursos suficientes (ya sea por su propio esfuerzo o por prestaciones de un régimen de seguridad social); 3). El Tratado de Ámsterdam (1999) que planteó la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria; 4). La creación, en el año 2000, del Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión; y 5). La articulación, el mismo año, en la Estrategia de Lisboa, del mecanismo de gobernanza para la cooperación entre ambos (MAC-Método Abierto de Coordinación) y su equivalente para asuntos sociales (el conocido como MAC social)¹.

En el marco de estas líneas estratégicas y programáticas, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo proclamaron en noviembre de 2017 el Pilar Europeo de Derechos Sociales, principal referente de las políticas europeas en lo relativo a igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. Este documento pone el foco en los SRM mediante el principio 14 que establece que

“toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”².

En junio de 2016, estos tres organismos europeos proclamaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en su articulado (apartado 3 del artículo 34. Seguridad Social y ayuda social, título IV Solidaridad)³ se señala que

“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”.

Unos años antes, en 2008, la Comisión Europea, con el objetivo de dar respuesta a la crisis económica y financiera que tuvo su origen en 2007, ya había proclamado el derecho fundamental de las personas a los recursos y a la ayuda social suficientes que les permita llevar una vida compatible con la dignidad humana, reivindicando la implementación de políticas activas de

¹ Parlamento Europeo (2021). La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contrala-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>

² Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2007): Pilar Europeo de Derechos Sociales. Disponible en: https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:914b1a2e-a293-495d-a51d-95006a47f148/EPSSR-booklet_es.pdf

³ Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2016): Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/C 202/02). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

empleo y demandando la consolidación de servicios territoriales de calidad que acompañen los procesos de inclusión social (incluyendo servicios de ayuda social, de empleo, de cuidados infantiles, de cuidados de larga duración, servicios sanitarios, etc.)⁴.

Desde entonces, han visto la luz diferentes comunicaciones, recomendaciones y documentos programáticos de la Comisión que han planteado objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión⁵. Estos documentos han insistido en el derecho de las personas que carecen de recursos a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna y el acceso a bienes y servicios de capacitación⁶ y han instado a los Estados miembros a que estas prestaciones sean de calidad⁷, modernizando sus criterios de admisibilidad y los niveles de sus prestaciones⁸.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha adoptado recientemente resoluciones para fomentar el refuerzo de las acciones que la Unión Europea lleva a cabo para reducir la pobreza y para mejorar las condiciones y las perspectivas de las personas en situación o riesgo de exclusión social, animando a la creación de un marco europeo desde el análisis de las mejores prácticas⁹. En dichas resoluciones ha destacado, también, la importancia de la coordinación horizontal entre programas de la Unión y de la implantación de medidas nacionales en favor de la justicia social y la igualdad, el desarrollo social, la lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social, con especial atención a la pobreza infantil y la de los ocupados, impidiendo la aparición de escases de capacidades y de desigualdades de ingresos¹⁰.

⁴ Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [notificada con el número C(2008) 5737] (2008/867/CE). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=CS>

⁵ Comunicación de la Comisión: "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". COM(2010) 2020 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

⁶ Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0761&from=ES>

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020". COM(2013) 83 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0083>

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales". COM(2021) 102 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021DC0102&from=ES>

⁹ Informe sobre políticas en materia social y de empleo en la zona del euro en 2020 (2020/2079(INI)). Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. 8 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0183_ES.html#title1

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2021, sobre el Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas: aspectos sociales y relativos al empleo en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 (2020/2244(INI)). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0084_ES.html



Para cerrar este apartado ha de recogerse aquí el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, aprobado en 2019, que expone (apartado 1.5) los fundamentos jurídicos y las soluciones técnicas para definir

“un marco de referencia para el establecimiento de una renta mínima adecuada, adaptada al nivel y al modo de vida de cada país y que tenga en cuenta los elementos de redistribución social, fiscalidad y nivel de vida de acuerdo con un presupuesto de referencia, cuya metodología se definiría a escala europea”.

Este Dictamen concluye que el establecimiento de esta renta mínima decente garantizada por la Unión Europea es una cuestión de voluntad política¹¹.

4.2.2. Los sistemas de rentas mínimas en Europa: heterogeneidad y tipología

Prácticamente en todos los países europeos existe, de una u otra forma, un programa de rentas mínimas. En algunos, tiene una tradición muy extensa (países nórdicos, centroeuropeos y Reino Unido); en otros, estas prestaciones surgieron en los años 70 en respuesta a un contexto social caracterizado por el aumento del desempleo y las crecientes demandas de seguridad económica (Bélgica o Irlanda son dos ejemplos); en los países del sur, el acicate en su implantación en los años 80 vino de la mano del programa francés, adalid del doble derecho (a la renta y a la inserción); y en los países del Este (incluida Grecia, en respuesta a una imposición de la Unión Europea) la incorporación a este grupo protector se ha producido más recientemente (AIReF, 2019).

Los SRM europeos comparten algunas características definitorias: proporcionan prestaciones que no están vinculadas al empleo anterior ni al historial de cotizaciones, sino a la situación de necesidad (al contrario que las ayudas de primer nivel); tienen un carácter subsidiario (red de último recurso); se activan a petición del interesado; se realiza una prueba de rentas y se comprueba que se han agotado el resto de las prestaciones a las que puede tener acceso; la transferencia económica varía según los ingresos y/o el patrimonio de la unidad de convivencia; etc. La configuración residual de los SRM europeos respecto a los mecanismos contributivos ha sido predominante, si bien ha encontrado diferencias de generosidad, acceso y permanencia dependiendo de los países y de los momentos (la crisis iniciada en 2007-2008, por ejemplo, impulsó medidas accesorias en algunos países para mejorar la cobertura y generosidad, pero también alentó un endurecimiento de los criterios de acceso en orden a la contención de gastos).

¹¹ Comité Económico y Social Europeo (2019): Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=RO>

Este hecho ha conformado un escenario de SRM extraordinariamente heterogéneo que ha estudiado el SIIS (2020a) en 28 países europeos¹². Este trabajo revela grandes disparidades en todas las variables estudiadas, pero también identifica un amplio número de países con rasgos convergentes: la edad requerida para el acceso (entre 18 y 28 años, aunque con muchas excepciones según circunstancias vitales y laborales); la nacionalidad y residencia (es habitual exigir la residencia efectiva en cada país y que ésta sea legal); la obligatoriedad de cumplimiento de compromisos de activación para el empleo (con el complemento de intervenciones sociales y/o de acompañamiento también obligatorias); la duración (ilimitada en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea, mientras subsista la situación de necesidad, si bien se supedita a una evaluación que suele ser anual o semestral); y la cuantía de la prestación (la mayoría se encuentran en la franja entre 900 y 1.200 €).

A pesar de su gran heterogeneidad, Natili (2019) ha realizado una tipología de las denominadas “redes de seguridad de último recurso” en Europa, estableciendo cuatro grupos diferenciados:

1. Un primer grupo de países (países nórdicos, Bélgica, Luxemburgo, y los Países Bajos) cuentan con SRM con un papel residual, firmemente institucionalizados, pero limitados, porque los sistemas de protección social de nivel superior (seguro de desempleo e invalidez y/o ayuda al desempleo) tienen un alto grado de inclusión en términos de cobertura, condiciones de elegibilidad y duración de los derechos.
2. Otro grupo de países (Alemania, Reino Unido e Irlanda) disponen de SRM más completos que actúan como instrumento principal para ofrecer protección social porque la protección social superior es limitada; los ingresos básicos condicionados a los recursos combinan las prestaciones de desempleo y asistencia social, cubriendo a gran parte de la población en edad de trabajar.
3. Algunos países de la Europa continental (Austria o Francia) han configurado SRM “estratificados” que combinan prestaciones por desempleo de primer nivel con regímenes de ayuda al desempleo condicionados a los recursos, pero relacionados con el salario, y donde los SRM entran en vigor cuando esas prestaciones por desempleo expiran.
4. Los países del sur y del este de Europa suelen contar con SRM categóricos (solo cubren a pequeños segmentos de la población), irregulares e incompletos.

4.2.3. Escenario actual de los sistemas de rentas mínimas europeos y retos futuros

El informe elaborado por la Red Europea de Política Social para la Comisión Europea titulado “*Esquemas de Rentas Mínimas en Europa. Un estudio de políticas nacionales 2015*” y el documento del Think Tank del Parlamento Europeo

¹² Se incluyen las últimas adhesiones a la Unión Europea -Rumanía, Bulgaria y Croacia-, Reino Unido y Noruega.



“*Strengthening minimum income protection in the EU*”¹³ publicado el 10 de marzo de 2021 permiten realizar un diagnóstico de situación de los SRM europeos identificando problemas de muy diversa naturaleza: cobertura parcial, extensión muy significativa del *non take up*, impacto limitado en la reducción de la pobreza y la garantía de una vida digna, políticas activas para la inclusión laboral insuficientemente adaptadas y sin coordinación con los servicios sociales, y vínculos muy débiles entre los SRM y los servicios de capacitación, de vivienda, de sanidad, de educación y atención infantil en buena parte de los países analizados.

En base a esta evaluación, en el informe elaborado para la Comisión Europea también se apuntan algunas recomendaciones a implementar por la Unión y por sus Estados miembros (Frazer & Marlier, 2016) en orden a que los SRM garanticen que nadie quede por debajo de unos ingresos mínimos adecuados. Entre ellas, destacan las siguientes:

1. Mejorar su adecuación y su eficacia en la reducción de la pobreza.
2. Prever su actualización periódica en consonancia con la inflación y el aumento del nivel de vida.
3. Aumentar su cobertura simplificando los sistemas complejos y fragmentados, reduciendo la discrecionalidad administrativa y revisando las condiciones de acceso en orden a facilitar que dispongan de esta prestación todas las personas que la necesiten.
4. Analizar las razones de las dificultades de acceso a los SRM (*non take up*) y establecer mecanismos que lo reduzcan o eliminen, haciendo públicos los resultados del análisis y del ejercicio de control.
5. Garantizar que los SRM sean eficientes a la hora de eliminar los desincentivos en la aceptación de un trabajo y que los que trabajen tengan ingresos que les saquen de la pobreza.
6. Promover un enfoque de “inclusión activa” que asegure el acceso a servicios de apoyo de calidad (tan importante como el uso de incentivos y sanciones financieras), la supervisión de este proceso y la evaluación de la eficacia de estas medidas en el acceso al empleo.

El documento del Think Tank del Parlamento Europeo (2021) da cuenta de las últimas reformas en los SRM y de la capacidad que éstos han tenido para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia de la COVID-19. En este contexto sumamente adverso y urgente, concluye este trabajo, los SRM han mostrado una capacidad de protección diferencial en función de la accesibilidad y la generosidad de las condiciones de elegibilidad con los casos alemán, letón y lituano como ejemplares (han simplificado el acceso y reforzado el apoyo a las familias con más bajos ingresos) y el caso italiano como respuesta limitada y puntual para abordar las lagunas y dificultades que su SRM presentaba en las condiciones de elegibilidad.

¹³ Think Tank Parlamento Europeo: *Strengthening Minimum Income Protection in the EU*, publicado el 10 de marzo de 2021. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_BRI\(2021\)662900](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_BRI(2021)662900)

4.3. Los sistemas de rentas mínimas en España

Si en el apartado anterior apuntábamos que se ha acreditado un alto apoyo europeo a la existencia de un sistema de ingresos mínimos, puede afirmarse la existencia de este mismo respaldo social cuando la consulta tiene una dimensión estatal. El 83,4% de las personas encuestadas en el barómetro del CIS de mayo de 2021 avalaba la iniciativa del Ingreso Mínimo Vital y el 47,3% de la población encuestada en la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (2020) cree que las administraciones públicas deberían desarrollar políticas de garantía de rentas para todo el mundo.

El Sistema de Garantía de Ingresos en España (en adelante, SGI) se conforma como un complejo sistema que alberga prestaciones contributivas (derivan de una aportación previa) y no contributivas (para proteger a las personas trabajadoras que quedan fuera o han agotado la protección contributiva y a las que no tienen capacidad para trabajar por razones de enfermedad, discapacidad o edad). En él participan diferentes niveles y departamentos de la Administración: la Administración General de Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y las comunidades autónomas (en adelante, CCAA) que diseñan, gestionan y aplican los SRM. La maraña de prestaciones de este sistema, los problemas de articulación entre ellas, la heterogeneidad de criterios de acceso y permanencia, los diferentes niveles de protección, las peculiaridades territoriales de los sistemas regionales de último recurso, etc. han llevado a muchos autores a considerar a este entramado como un *“mosaico de esquemas”* o un *“sistema de sistemas”*, más que un sistema integrado, coordinado y estructurado.

4.3.1. El sistema de garantía de ingresos en España

Además de las prestaciones que responden a la lógica contributiva (prestaciones por desempleo, vejez e invalidez), el SGI español estaba conformado, hasta la aparición del IMV, por un conjunto de subsidios y ayudas de carácter asistencial y gestión estatal muy diverso (ver tabla siguiente).

A este complejo entramado de programas, subsidios, ayudas y prestaciones asistenciales, se incorporan los programas de rentas mínimas, regulados por las CCAA y situados en el ámbito de los Servicios Sociales, como prestaciones de condiciones fuertes cuya percepción implica una exigente prueba de rentas y una severa inspección de la conducta (pasada, presente o futura) respecto al empleo (Noguera, 2019b: ¹⁴).

¹⁴ La relajación de la condicionalidad laboral permitiría hablar de un modelo de Renta Garantizada en el que se seguiría manteniendo la exigencia de la insuficiencia de rentas.



Tabla 4.3.1.

Sistema de Garantía de Ingresos en España.

<p>Prestaciones contributivas por desempleo Pensiones contributivas por vejez/invalidez</p>		
<p>Prestaciones por desempleo no contributivas</p> <p>SEPE: Subsidio por cotizaciones insuficientes. Subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años. Subsidio de revisión de invalidez. Subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía. Subsidio dirigido a emigrantes retornados a España. Subsidio dirigido a personas excarceladas. Renta Activa de Inserción (RAI). Subsidio para personas mayores de 55 años. Programa de Recualificación Profesional (PREPARA). Programa de Activación para el Empleo (PAE).</p>	<p>Prestaciones diseñadas para proteger ante la incapacidad para trabajar</p> <p>Subsidio de maternidad no contributiva (INSS). Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social (IMSERSO/CCAA). Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad (IMSERSO/CCAA). Prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS/IMSERSO).</p>	<p>Prestaciones complementarias para pensiones contributivas. (INSS)</p> <p>Prestaciones complementarias para las no contributivas (IMSERSO/CCAA)</p> <p>Prestación por hijo a cargo (INSS)</p>
<p>Ingreso Mínimo Vital (INSS)</p> <p>Sistemas Autonómicos de Rentas Mínimas (CCAA)</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de Ayala Cañón et al. (2016: 15)

Tabla 4.3.2.
Modelos de garantía de rentas

		Condiciones laborales o de conducta	
		Fuertes	Débiles
Condiciones de renta	Fuertes	SRM Subsidios asistenciales por desempleo	Renta Garantizada Pensiones no contributivas
	Débiles	Complementos salariales	Renta Básica

Fuente: Noguera (2019b: 6)

4.3.2. Los sistemas de rentas mínimas en España: heterogeneidad y tipología.

Teniendo en cuenta el diferente desarrollo territorial de los SRM, parece adecuado hablar de la existencia de muchos modelos (CES, 2017) que se diferencian entre sí en los elementos básicos de definición y concepción: las lógicas de funcionamiento (subsidiariedad, complementariedad o ambas), el rango de las normas reguladoras (Leyes, Decretos), el reconocimiento de la renta (como derecho subjetivo o sin garantía), la consideración o no de un doble derecho (a la prestación económica y al acompañamiento social para la inclusión), la denominación del programa (Renta Mínima de Inserción Social, Salario Social Básico, Renta Social Garantizada, Renta Social Básica, Ingreso Mínimo de Solidaridad, Renta Garantizada de Ciudadanía, Renta de Inclusión Social, Renta Básica de Inserción, Renta de Garantía de Ingresos...), la existencia de compromisos institucionales o la participación de diferentes niveles administrativos y entidades públicas y privadas, etc.

Como constatamos cuando glosábamos el panorama europeo, en el caso nacional, tal y como acreditan los informes anuales que desde 2011 publica el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030¹⁵, los SRM también son muy heterogéneos en cuanto a sus características y rasgos de implementación y gestión: sus condiciones de acceso (edad mínima, requisitos de la unidad familiar o de convivencia, requisito de inscripción como demandante de empleo); los recursos computables en la prueba de rentas (rendimientos de trabajo o de capital, patrimonio, pensiones, prestaciones, subsidios, becas...); la exigencia de empadronamiento y residencia efectiva (entre 12 o 24 meses, o sin límite) y legal (imprescindible en prácticamente todos los territorios, aunque muy pocas CCAA señalan límite de temporalidad); su

¹⁵ Pueden consultarse todos los informes en <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm> La información recogida en este apartado está extraída del Informe de Rentas Mínimas de Inserción del año 2019.



duración (con un plazo inicial de 6, 12, 24 meses o sin plazo); la cuantía básica (fijada de acuerdo al IPREM, SMI, IPC, etc.) y los complementos de la renta mínima y el número de prestaciones a recibir según el número de unidades de convivencia (extraordinariamente diversos ambos); la aplicación del paradigma de la activación por el empleo y la consideración de un plan individualizado de inserción o inclusión social (condicionando la percepción de la prestación al cumplimiento del plan individualizado o desvinculando ambos aspectos completamente); la articulación de estímulos al empleo (aunque la mayoría contemplan la compatibilidad de la prestación con la percepción de ingresos salariales siempre que no se superen los umbrales de acceso a la misma); la naturaleza y las condiciones de los itinerarios de inclusión social (en todos es obligatorio firmar un acuerdo de incorporación a estos itinerarios); etc.

A la heterogeneidad expuesta en las características de los SRM regionales, ha de añadirse la disparidad en cuanto a los datos sociodemográficos de los perceptores en cuanto a sexo, edad, nacionalidad, perfil de riesgo (monoparentalidad, sin hogar, discapacidad, agotamiento de prestación, víctima de violencia de género), el tipo de alojamiento de los titulares de la renta, el tipo de unidad de convivencia del titular, etc. También resultan muy diferentes las tasas de cobertura (respecto a la población en general y a la población por debajo del umbral de la pobreza) y el esfuerzo presupuestario que realizan las administraciones responsables (en términos de gasto anual), así como el gasto anual por número de miembros en la unidad de convivencia.

Todos estos aspectos varían, en ocasiones sustancialmente, entre territorios (perspectiva estática) y en un mismo territorio a lo largo del tiempo (perspectiva dinámica), registrándose evoluciones significativas en muchas de las variables y de las dimensiones consideradas. Esta diversidad ha sido objeto recientemente de una aproximación tipológica realizada por investigadores del ámbito de la economía y de la política social (Rodríguez Sumaza et al., 2020), identificando cuatro grupos de SRM en España en base a las características internas de cada grupo y a las diferencias observadas entre ellos:

- G1. SRM débiles (Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia). En este grupo de CCAA el porcentaje de gasto respecto del PIB regional y la cobertura de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema se encuentran muy por debajo de los indicadores medios del resto de las regiones.
- G2. SRM intermedios polarizados (Aragón, Canarias, Cataluña¹⁶, Extremadura y Galicia). Este grupo de CCAA se caracteriza porque presenta resultados muy positivos en algunos indicadores (por ejemplo, destacan en intensidad protectora, tiempo exigido para la existencia de la unidad de convivencia y gasto regional por beneficiario); sin embargo,

¹⁶ Los autores consideran que Cataluña tiene un comportamiento un tanto diferente al de su grupo (G2-intermedio polarizado) porque, aunque presenta valores propios de su clúster, tampoco se encuentra muy alejada de las características de las regiones incluidas en el G3.

presenta valores muy negativos en otras dimensiones (duración máxima de las prestaciones y grado de cobertura de la población en riesgo de pobreza y en riesgo de pobreza severa).

- G3. SRM intermedios homogéneos (Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja). Las CCAA incluidas en este clúster revelan una situación intermedia en cuanto a la generosidad de sus SRM y los valores en la mayoría de las variables consideradas en el estudio no son tan extremos como el G2. Algunas de las regiones de este grupo no establecen un tiempo máximo de percepción de la prestación, lo que las hace destacar especialmente en esta dimensión.
- G4. SRM avanzados (Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Principado de Asturias). Las tres CCAA que conforman este grupo se sitúan por encima de la media casi en todas las variables consideradas en el estudio (en 9 de 10). Aunque las condiciones de acceso a los SRM son muy exigentes, la cobertura de la pobreza severa y el porcentaje de PIB per cápita dedicado a estas prestaciones presentan datos muy por encima del resto de CCAA.

Ilustración 4.3.1.

Distribución espacial de los cuatro grupos de SRM por CCAA



Fuente: Rodríguez Sumaza et al., 2020



4.3.3. Evolución reciente de los sistemas de rentas mínimas en España, limitaciones y retos futuros

La crisis de 2008 impactó en el diseño e implementación de los SRM en un doble sentido: en los primeros años se constató una pérdida de extensión e intensidad de estos programas y una limitación en la protección (Cáritas, 2013; Malgesini, 2014). Tres grandes líneas predominaron en esta revisión: limitar el acceso a las prestaciones incrementando los requisitos personales o familiares (residencia, carencia de recursos, inscripción como desempleados en País Vasco, Cataluña, Cantabria, Madrid, Navarra o La Rioja), recortar las cuantías (País Vasco, Cataluña, Navarra o La Rioja) y aumentar las sanciones redoblando el control del fraude (Cataluña, Cantabria o Madrid). En ese proceso se pergeñaron diversas orientaciones (hacia la inclusión activa en Euskadi o hacia la atención a colectivos más excluidos en Cataluña), se introdujo la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia según la valoración de la empleabilidad (Navarra y Galicia) y se reconocieron pequeñas formas de compatibilidad de la renta con ingresos salariales (Castilla y León y Galicia).

A partir de 2015, algunas CCAA (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia) continuaron la revisión de sus SRM. Algunas de estas reformas no han llegado a cerrarse (Aragón o País Vasco), otras reforzaron su carácter garantista y otras introdujeron significativas innovaciones: eliminando condicionalidades salvo la carencia de rentas (por ejemplo, Baleares), haciéndolas compatibles con los salarios (por ejemplo, Navarra) o estableciendo distintos niveles de activación (por ejemplo, Valencia).

A pesar de estas revisiones, los SRM regionales presentan disfuncionalidades de distinto tipo (estudiadas, entre otros, por Barragué Calvo, 2009; Bollaín y Raventós, 2019; Arriba González de Durana y Aguilar Hendrickson, 2020):

- La escasa cobertura en muchos de los territorios y los problemas de acceso (*non take up rate*) vinculados a los complejos trámites burocráticos que exige y acompaña la solicitud y resolución de estas prestaciones.
- El limitado gasto público involucrado en el mantenimiento de estos programas y los elevados costes administrativos derivados del hecho de que las prestaciones sean condicionadas (que, según algunas estimaciones, pueden llegar al 9% de los presupuestos de los SRM).
- La lógica asistencial y de control directo sobre los beneficiarios.
- La excesiva centralidad en el empleo a la que se añade una total separación entre los servicios de empleo y los servicios sociales.
- La denominada “trampa de la pobreza” que ilustra el desincentivo de la búsqueda activa de empleo que se explica por la no acumulabilidad en los subsidios y por el empeoramiento (también económico) que podría suponer la aceptación de una oferta de empleo (de baja cuantía, a tiempo parcial, con alta precariedad).
- La estigmatización de las personas beneficiarias que opera en dos sentidos que se retroalimentan: de integridad (asignación de estereotipos negativos a las personas, vagas, perezosas, deshonestas, aprovechadas,

etc.) y de tratamiento (actuación del resto de personas respecto a las beneficiarias previamente etiquetadas y estigmatizadas).

Partiendo de estos problemas y límites de los SRM, siguiendo los ítems propuestos por Noguera (2018a; 2019a) y atendiendo a diferentes trabajos publicados en los últimos años (Zalakaín, 2014; Fernández Maíllo, 2015; Martínez Virto y Pérez-Eransas, 2017; Sanzo, 2018a y 2019; Aguilar Hendrickson, 2021; Jaraíz y Zugasti, 2021; Matutini, 2021), los retos que habría de afrontar el modelo de garantía de rentas en España serían los siguientes:

- **Predistribución:** la distribución primaria de la renta disponible es la mejor manera de reducir la población en situación de pobreza, impulsando medidas como la dignificación del salario mínimo, la lucha contra la precariedad en el mercado laboral, el refuerzo de la política de vivienda, etc.
- **Derecho subjetivo efectivo:** la renta mínima no puede estar sujeta a ningún tipo de discrecionalidad administrativa sino solo y exclusivamente al cumplimiento de los requisitos legales en función de la necesidad social y económica.
- **Cobertura:** aumentar la cobertura es un reto del SRM incrementando los presupuestos destinados a estas prestaciones y relajando y simplificando las fórmulas de acceso.
- **Suficiencia:** la intensidad protectora de la renta debe ser suficiente para situar a los beneficiarios por encima del umbral de la pobreza; garantizando un sistema coherente de valoración de la necesidad, se deberían establecer prestaciones diferenciando límites máximos de ingresos aplicables.
- **Control vs. acompañamiento social:** la comprobación de rentas debería implementarse de manera que se evitaran controles humillantes e invasivos, articulando modalidades de comprobación por vías impersonales; este ejercicio liberaría tiempos de los procesos de intervención profesional y facilitaría el trabajo de acompañamiento social inherente a estas prestaciones.
- **Condicionidad y activación:** el acompañamiento en procesos de inserción laboral debería considerarse un derecho más no una obligación; de aceptarse la condicionidad en SRM, la decisión de participar en procesos de activación a lo sumo debería determinar el acceso a cuantías más generosas de protección, susceptibles de permitir, más allá de la cobertura de necesidades básicas y de subsistencia, el acceso a niveles mayores de bienestar.
- **Compatibilidad de las rentas:** debe explorarse la compatibilidad de las rentas mínimas con ingresos salariales hasta un umbral alrededor del salario mínimo y la puesta en marcha de complementos salariales en estrecha conexión con otras prestaciones para reducir el número de trabajadores pobres y eliminar la trampa de la pobreza.
- **Esfuerzo por dar respuesta a la diversidad de necesidades a cubrir:** de tipo cotidiano básico (alimentación, vestido, suministros básicos, gastos corrientes de los hogares); de acceso a la vivienda; ligadas a la adquisición y conservación de bienes de consumo duradero: muebles, electrodomésticos...; para constituir un ahorro de reserva que permita hacer frente a gastos imprevistos; de acceso a determinados servicios



(educativos, sanitarios, culturales); y para responder a problemas urgentes de naturaleza breve y puntual.

- **Individualización:** la heterogeneidad y el carácter dinámico de las formas de familia y de las modalidades de convivencia exige una atención específica a cada hogar permitiendo, por ejemplo, que la prestación pueda dividirse entre los miembros adultos del mismo o revisando el período exigido para constituir una vivienda independiente en determinados colectivos.
- **Perspectiva de género:** ha de constituirse en principio regulador de cualquier SRM, planteando excepciones al período requerido para la constitución de vivienda independiente en casos de separación, divorcio o violencia de género, diseñando complementos específicos para hogares monoparentales, etc.
- **Gestión:** disminuir los trámites burocráticos, separar la inserción laboral del acompañamiento social y explorar, tal y como han hecho otros países de nuestro entorno, la integración de la protección social con el sistema fiscal.
- **Respeto competencial:** reforzar la coordinación entre niveles de la Administración (respetando la distribución de competencias autonómicas que consagra el texto constitucional), incrementar la coordinación entre CCAA y reforzar la comunicación con las administraciones locales (para articular, con las autoridades autonómicas, ayudas para el acceso y gastos de vivienda y para plantear ayudas específicas urgentes y puntuales).

4.4. El sistema castellano y leonés de renta mínima: del Ingreso Mínimo de Inserción a la Renta Garantizada de Ciudadanía

Como se ha apuntado en apartados anteriores, desde finales de los años 80, en el marco del reparto constitucional de competencias que asignaba a las CCAA las relativas a la asistencia social (art. 148), se fue conformando en los diferentes territorios la estructura institucional, administrativa y técnica de los Servicios Sociales. Mediante la promulgación de diferentes normativas (leyes, decretos, órdenes), la aprobación de diferentes documentos programáticos (primero planes sectoriales y, más tarde, planes estratégicos), la firma de acuerdos institucionales multinivel, etc. las administraciones autonómicas fueron pergeñando sus propias políticas sociales y sus políticas específicas para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Éste es el espacio en el que se van a articular las medidas regionales dirigidas a proporcionar una garantía de ingresos mínimos a quienes quedaban fuera de otros mecanismos de protección social.

El análisis de las políticas de inclusión social articuladas en Castilla y León desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en 1983 hasta 2017 ha sido objeto de análisis en un trabajo reciente (Prieto Lobato et al., 2020) que ha identificado cuatro etapas de acuerdo al objetivo, el contenido y la orientación de las medidas legales y programáticas adoptadas: primera etapa (1983-1989), en la que se crean y organizan los servicios sociales; segunda etapa (1990-2009), en la que la inclusión social se convierte en eje de la planificación estratégica; tercera etapa (2010-2012), de consolida-

ción de los servicios sociales como derecho subjetivo; y cuarta etapa (2013-2017), de puesta en marcha de un modelo coordinado de inclusión activa.

Es en la primera etapa, en 1990, cuando, en el marco del imperativo establecido por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se establece la denominada "*Prestación de Integración Social*"¹⁷, de naturaleza efímera debido a su temprana sustitución (apenas un año después) por el "*Ingreso Mínimo de Inserción*"¹⁸. Habrá que esperar a la tercera etapa, casi veinte años más tarde, para que vea la luz la *Renta Garantizada de Ciudadanía* (en adelante, RGC) de Castilla y León¹⁹ y para que esta prestación sea reconocida en la *Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León* como prestación esencial, con carácter de derecho subjetivo, lo que implica la obligatoriedad de su provisión, su garantía pública, "*con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes*" (artículo 19).

Entre ambos hitos (de 1990 a 2010) se suceden diferentes reformas y revisiones mediante la publicación de sucesivos decretos (hasta cinco²⁰) que fueron ampliando los colectivos beneficiarios, simplificando los documentos a presentar, flexibilizando los criterios de acceso, agilizando los procedimientos de concesión, suprimiendo prestaciones o incorporándolas, regulando con más precisión los procedimientos de renovación, suspensión, modificación, extinción y reintegro de la ayuda, incorporando la obligación de compromisos personales para la inserción laboral, etc. También entre los dos extremos temporales citados se publica la reforma del Estatuto de Autonomía (2007) que consagra, en su artículo 13.9, el derecho de los ciudadanos castellanos y leoneses al acceso a una renta garantizada de ciudadanía cuando se encuentren en situación de exclusión social.

Más tarde, en el contexto del impacto de la crisis económica de 2008, con la destrucción de empleo, la caída de la renta media de las familias y el crecimiento y acentuación de los procesos de exclusión social, se establecen medidas excepcionales de acceso a la RGC en orden a su flexibilización y apertura, se redefinen las reglas para el cómputo del patrimonio y de los ingresos y se contempla, a efectos de determinación de la cuantía de la prestación, las circunstancias de las unidades familiares o de convivencia de hacer frente a gastos en los conceptos de arrendamiento de vivienda habitual, de adquisición de vivienda protegida de promoción directa y de prestación de alimentos y/o pensión compensatoria²¹.

¹⁷ Decreto 132/1990, de 12 de julio, sobre Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

¹⁸ Decreto 286/1991, de 3 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

¹⁹ Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

²⁰ Decreto 164/1997, de 22 de agosto; Decreto 323/1999, de 23 de diciembre; Decreto 197/2000, de 21 de septiembre; Decreto 126/2004, de 30 de diciembre; Decreto 7/2010, de 30 de agosto.

²¹ Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León.



4. Los sistemas de rentas mínimas en Europa, España y Castilla y León

Entre 2014 y 2015 se suceden dos normas de distinto rango y alcance²² para aprobar textos refundidos de las normas legales vigentes en materia de RGC y para habilitar el acceso a la renta mínima de los perceptores de subsidios parciales de desempleo, subsidios que habían sido incorporados al sistema de prestaciones por desempleo en 2012²³.

Un año después²⁴, en 2016, se procede a ampliar los supuestos de compatibilidad de las prestaciones y ayudas de la red de protección a familias (entre las que se encuentra la RGC) con otras prestaciones públicas, ya se perciban éstas por el cese en el desempeño de una actividad laboral, estén dirigidas a favorecer la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión social o se reciban en el marco de la atención a personas con discapacidad. Asimismo, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la optimización de los recursos públicos y su distribución más equitativa, se establecen excepciones que afectan a la RGC en el requisito de la edad y en el cómputo del patrimonio e ingresos, así como determinadas reglas sobre el momento del devengo y el mantenimiento de las prestaciones y ayudas.

En 2019 se aprobará un nuevo texto refundido de las normas vigentes en materia de RGC que se vio modificado en 2020 en lo relativo al concepto y carácter de la prestación, a los requisitos del titular y a la extinción de la prestación.

El último hito en el desarrollo normativo de la RGC, hasta el momento de la publicación del presente informe, es el Acuerdo firmado en 2021 entre la CA de Castilla y León y el Estado por el que ambas administraciones

“coinciden en interpretar, en relación con las ayudas sobre renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, que tienen naturaleza de prestaciones de carácter social hasta el importe que correspondería a las personas beneficiarias por dicha renta, sin que en ningún caso constituyan un complemento específico de prestaciones contributivas”²⁵.

²² Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de RGC de Castilla y León y Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

²³ Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

²⁴ Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a familias de Castilla y León afectadas por la crisis y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a familias de Castilla y León afectadas por la crisis.

²⁵ Resolución de 31 de agosto de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en relación con la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.

Tabla 4.4.1.

Normativa reguladora de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, 2007-2021

Año	Normativa específica	Normativa no específica
2007		Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
2010	Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.	
2013		Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León.
2014	Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.	
2015	Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.	
2016		Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis.
2018		Ley 4/2018, de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León.

CONTINÚA →



←CONTINUACIÓN

Año	Normativa específica	Normativa no específica
2019	Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.	
2020	Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.	
2021	Resolución de 31 de agosto de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en relación con la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.	

Fuente: Elaboración propia

4.5. Ideas clave

1. Los Estados de Bienestar comienzan a configurar los SRM cuando el trabajo, por su naturaleza precaria y frágil, no garantiza la seguridad y la suficiencia económica de amplias capas de población.
2. El fin último de los SRM fue, desde sus inicios, ofrecer unos ingresos mínimos a las personas sin empleo y sin acceso a otras fuentes de renta, pero pronto añadió el objetivo complementario de facilitar el acceso al mercado laboral.
3. Los SRM se concibieron con un carácter subsidiario, diferencial y complementario.
4. En España, el panorama de SRM, diseñados por las 17 CCAA a partir de 1989, se completó en 1998-99 y ha sido objeto de múltiples reformas y revisiones con diferente alcance y ritmos muy diversos según el territorio.

4.5.1. Los SRM en Europa

5. A la luz de los datos de la Encuesta Social Europea (2016) y el Eurobarómetro (2020) se puede afirmar que existe apoyo considerable a la existencia de un sistema que garantice ingresos mínimos a la población que lo necesite.
6. En los últimos diez años, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han aprobado comunicaciones, recomendaciones y resoluciones acerca de la lucha contra la exclusión (fijando objetivos de reducción de población por debajo del umbral de la pobreza) y sobre el desarrollo de prestaciones de rentas mínimas (en orden a su mejora y extensión).
7. Prácticamente en todos los países europeos existe, de una u otra forma, un programa de rentas mínimas. Todos ellos son muy diferentes entre sí (respecto a condiciones de acceso y permanencia, duración, cuantía, exigencia de disposición al trabajo, etc.), si bien comparten algunas características definitorias (las prestaciones no están vinculadas a las cotizaciones sino a la situación de necesidad, carácter subsidiario, activación a petición del interesado, etc.).
8. Existen distintos modelos de SRM en Europa: algunos países cuentan con sistemas con un papel residual, firmemente institucionalizados, pero pequeños; otros tienen sistemas más completos que actúan como instrumento principal de protección social; algunos sistemas son estratificados, donde las prestaciones de rentas mínimas entran en vigor cuando expiran los subsidios por desempleo; algunos SRM solo cubren a pequeños segmentos de población, son irregulares e incompletos.
9. Estudios recientes de los SRM europeos recomiendan, entre otras medidas, aumentar su cobertura, prever su actualización periódica según la inflación y el aumento del nivel de vida, analizar las razones de las dificultades de acceso, promover el acceso a servicios de apoyo para la inclusión activa, etc.

4.5.2. Los SRM en España

10. Los resultados del barómetro del CIS de mayo de 2021 y de la Encuesta Sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (2020) permiten afirmar la existencia de un respaldo social amplio en España al desarrollo de políticas de garantía de rentas.
11. Los SRM se revelan, en el marco de un SGI complejo y multinivel, como prestaciones de “condiciones fuertes” puesto que su percepción implica una exigente prueba de rentas y una severa inspección de la conducta respecto al empleo.
12. Desde los años 90 se ha ido conformando un “sistema de sistemas” de rentas mínimas que se diferencian entre sí respecto a su concepción, implementación y resultados. Se pueden identificar diferentes grupos de CCAA según sus SRM: débiles, intermedios polarizados, intermedios homogéneos y avanzados.



13. Los SRM presentan disfuncionalidades y limitaciones de distinto tipo: de concepción, implementación, desarrollo y extensión: escasa cobertura y problemas de acceso, limitado gasto público, lógica asistencial, excesiva centralidad del empleo, “trampa de la pobreza”, estigmatización de los beneficiarios, etc.
14. Distintos trabajos han identificado algunos de los retos más importantes que han de enfrentar los SRM en España; entre éstos se pueden destacar: el aumento de la cobertura; la reducción del problema de no acceso; la garantía de una intensidad protectora suficiente para situar a las personas por encima del umbral de la pobreza; la individualización y atención específica a cada hogar y a cada persona, introduciendo la perspectiva de género; el acompañamiento social efectivo a las personas; la consideración de la activación para el empleo como un derecho, no como una obligación; y la compatibilidad de la rentas con ingresos salariales.

4.5.3. El sistema de rentas mínimas en Castilla y León

15. El sistema de rentas mínimas en Castilla y León tiene su origen en 1990 con la aprobación de la Prestación de Integración Social, pero su consolidación definitiva tuvo lugar con el reconocimiento de la Renta Garantizada de Ciudadanía como prestación esencial, con carácter de derecho subjetivo.
16. Desde 2010 hasta la actualidad se han sucedido diferentes reformas de la Renta Garantizada de Ciudadanía en orden a revisar y mejorar la configuración y el carácter de la prestación, sus características, los requisitos del titular, los criterios para el acceso y la permanencia, la determinación de las cuantías, el devengo y mantenimiento de las prestaciones y ayudas y la compatibilidad con otras prestaciones y las rentas del trabajo.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 5

Análisis normativo y de gestión del IMV



5. ANÁLISIS NORMATIVO Y DE GESTIÓN DEL IMV

En este capítulo se recoge un análisis del IMV desde el punto de vista normativo y desde el punto de vista de la gestión con los datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Para el análisis normativo se ha hecho una pequeña recopilación de los antecedentes del IMV hasta su aprobación como Real decreto ley. Posteriormente se recogen las numerosas modificaciones que se han realizado en la norma desde su aprobación hasta que el Real Decreto-Ley se ha transformado en Ley, el 20 de diciembre de 2021. Antes de analizar el contenido de la Ley recién aprobada, se dedica un apartado a la tramitación parlamentaria. El análisis de la Ley recoge los principales contenidos aludiendo, cuando se ha considerado necesario, a las modificaciones de la Ley del IMV en comparación con el Real decreto ley en el que tiene su origen.

La segunda parte de este capítulo está dedicado a los datos de gestión facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones desde agosto del 2020 hasta diciembre de 2021. La información facilitada no es homogénea ni en contenidos ni en los periodos que abarca, por lo que el análisis se ha limitado a analizar la evolución de la gestión durante ese periodo y a ordenar y describir los datos disponibles sobre perfiles de beneficiarios tanto del conjunto de España como en Castilla y León.

5.1. Análisis normativo

El 16 de diciembre de 2021 se aprueba definitivamente en el Congreso de los Diputados la Ley del IMV tras un largo proceso que comenzó, al menos, seis años antes y cuyos principales hitos se señalan, brevemente, a continuación.

El 27 de abril de 2015 los sindicatos UGT y CCOO registraron en el Parlamento de España la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que proponía la

creación de una prestación de ingresos mínimos vinculada a la Seguridad Social y destinada a garantizar unos ingresos que aseguren unas condiciones básicas para atender las necesidades más esenciales a las personas

que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo (p.3)¹.

En febrero de 2017 el Parlamento vota a favor de la toma en consideración de la ILP presentada por los sindicatos UGT y CCOO

En marzo de 2018 el Consejo de Ministros encarga a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) un estudio sobre las rentas mínimas en España. En junio de 2019 la AIRef publica el estudio encargado y concluye que *“la iniciativa legislativa popular de ingresos mínimos mejoraría la distribución de la renta en un 4% y reduciría la pobreza extrema en un 28%, con un coste fiscal entre 7.200 y 9.800 millones de euros”* (p.1).²

En la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023³ aprobada por el Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se hace alusión a la creación de un *“Ingreso Mínimo Vital estatal que asegure a las personas en situación de necesidad un nivel mínimo de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias”* (p. 82).

En el Consejo de Ministros del 29 de mayo de 2020 se aprueba el Real Decreto-ley por el que se pone en marcha el IMV, una prestación no contributiva de la Seguridad Social que garantiza unos ingresos mínimos a aquellas personas que carecen de ellos y reúnen una serie de requisitos.

El 10 de junio de 2020 el Pleno del Congreso de los Diputados aprueba, con 297 votos a favor, 52 abstenciones y ningún voto en contra, la convalidación del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Desde entonces se han sucedido una serie de modificaciones en el texto del Real Decreto-ley.

5.1.1. Modificaciones al Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo

Desde la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo por el que se establece el ingreso mínimo vital se han ido produciendo una serie de correcciones, ampliaciones, modificaciones y se han desarrollado algunas figuras como el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital. A continuación, se recogen las principales modificaciones ordenadas cronológicamente.

Por el Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, se modifica el art. 20 y la dis-

¹ Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la seguridad social: <https://www.ccoo.es/b878b78da8a9fb2d586f18548b5395f2000001.pdf>

² Nota de prensa de la AIRef 26/06/2019. Presentación del Estudio Los Programas de Rentas Mínimas en España. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/2019-06-24-NDP-Renta-Mi%CC%81nima-9.800.pdf

³ Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros 22 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/Estrategia_Nacional.pdf



posición transitoria 1 del Real Decreto-ley por el que se establece el IMV. Se añade un nuevo apartado 4 en el art. 20. Se trata de

dar la cobertura legal necesaria al Instituto Nacional de Seguridad Social para facilitar a comunidades autónomas y entidades locales la información necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones que son de su competencia, así como la comunicación a cualquiera de las administraciones de las resoluciones relativas a las prestaciones del ingreso mínimo vital para la gestión y el control de la citada prestación y a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten para que puedan realizar, dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones derivadas de la aplicación del ingreso mínimo vital.

Además, se añade un nuevo párrafo en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de manera que

se habilita la transmisión de información entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Haciendas Forales en idénticos términos que los previstos en relación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, lo que resulta necesario para la aplicación de la citada disposición transitoria en los territorios forales.

Mediante el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se modifican los arts. 7, 19, 25, 33 y las disposiciones transitorias 1 y 2. Se trata de una modificación de algunos preceptos de cara a “dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible”. Se aumentan las competencias del INSS

para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital durante 2020, o habilitando la base de coordinación padronal del INE para la confirmación de las solicitudes cuando coincidan los datos aportados por el solicitante de la prestación.

A partir de esta reforma “el certificado de empadronamiento no requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el mismo domicilio que el solicitante, al tiempo que se contempla una fase previa de admisión vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica”. También se suprime el requisito de ser demandante de empleo, que pasa a configurarse como una obligación de los beneficiarios sin perjuicio de la previsión de excepciones. Además, esta reforma amplía el periodo del efecto retroactivo hasta el 1 de enero de 2021.

Por medio del Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, se modifica

la disposición adicional quinta de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, con la finalidad de que las resoluciones judiciales firmes por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, en que la víctima fuera ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge o excónyuge del investigado, o estuviera o hubiese estado ligada a él por una relación de afectividad análoga a la conyugal tengan su reflejo a la hora de reconocer la prestación de ingreso mínimo vital.

En este mismo Real Decreto-Ley se añaden algunos supuestos de incompatibilidad del IMV con la asignación por hijo o menor a cargo. Si la cuantía de la prestación del IMV es superior a la prestación por hijo a cargo, esta última se suspenderá. Asimismo, siempre que la persona titular opte por la prestación del IMV, se extingue la prestación por hijo o menor a cargo.

Mediante la Resolución de 16 de diciembre de 2020 de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, se amplía el plazo del régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación no contributiva del IMV.

A través del Real Decreto Ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria, concretamente en la disposición final quinta se añade un nuevo apartado al artículo 29 del Real Decreto-ley por el que se establece el IMV. En el añadido se refuerzan los mecanismos de colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

También el Real Decreto Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, modifica la regulación de las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial para ampliar la posibilidad de que sean beneficiarias de la prestación las personas que residan en establecimientos financiados con fondos privados, dado que en la redacción previa solo se extendía a establecimientos públicos. Igualmente se elimina el límite de titulares del IMV en una misma vivienda

con el fin de eliminar las barreras de acceso al mismo que han podido experimentar las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial, así como de reconocer la realidad de personas en situación de vulnerabilidad que se agrupan en una misma vivienda con el fin exclusivo de compartir gastos.

También se contemplan determinados casos especiales como el caso del empadronamiento en establecimientos colectivos y el empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Este tipo de empadronamientos evidencian situaciones como la residencia en centros colectivos y el sinhogarismo o residencia en infraviviendas, que requieren una consideración especial y que difiere del régimen general de empadronamiento establecido en el artículo 19 del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo.

En ese mismo Real Decreto-Ley se contempla una reforma que permite ser beneficiarios de la prestación a aquellos que residan en un domicilio

con personas con las que tuvieran vínculos propios de la unidad de convivencia, pero que esta convivencia se deba a una situación especial, tal como tener el carácter de mujer víctima de violencia de género, haber iniciado los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, acompañada



de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, o haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado inhabitable por causa de accidente o fuerza mayor. Salvo en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, la consideración de unidad de convivencia independiente tendrá carácter temporal.

También se permite “el acceso a la prestación a personas solas en situación de exclusión social que convivan con otras personas solas o unidades de convivencia y que no tengan vínculos de parentesco”.

De igual forma, en ese mismo Real Decreto-ley se desarrolla la figura de los mediadores sociales del ingreso mínimo vital. Se trata de una figura considerada como

un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de esta norma, para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación, la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma.

Para ello se regulan los requisitos sustantivos para que una entidad pueda considerarse mediador social del IMV. Se establece para el acceso a la prestación, certificado de los servicios sociales con el fin de acreditar casos especiales como

la residencia colectiva, el carácter no permanente de la prestación de servicio residencial, el domicilio real de una persona que alegue no vivir donde consta en el empadronamiento o la inexistencia de vínculos cuando en el mismo domicilio, a parte de los solicitantes de la prestación, residan otras personas. El mantenimiento de los informes debe hacerse con carácter anual.

Por último, en estas modificaciones se establece que

la notificación de la resolución a personas sin domicilio será efectuada en los servicios sociales del municipio o en su caso en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas, así como la inclusión de la obligación de los ayuntamientos y las entidades del Tercer Sector de Acción Social de comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social los cambios de domicilio en los supuestos de personas sin domicilio en cuya sede se encuentren empadronados.

Por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia se aumentan

las competencias del Instituto Nacional de la Seguridad Social para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital, o habilitando la base de coordinación padronal del INE para la confirmación de las solicitudes cuando coincidan los datos aportados por el solicitante de la prestación. En esta misma línea, el certificado de empadronamiento no requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el mismo domicilio que el solicitante, al tiempo que se contempla una fase previa de admisión vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica. Y mención especial merece la

supresión de ser demandante de empleo, que pasa a configurarse como una obligación de los beneficiarios sin perjuicio de la previsión de excepciones.

Mediante el Real Decreto-Ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo se modifica el apartado 2 del artículo 7, relativo al requisito de acreditar, los menores de 30 años, haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la indicada fecha. Los mayores de 30 años

deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores. Los requisitos previstos en los párrafos anteriores no se exigirán a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente.

Además de modificaciones, ampliaciones, rectificaciones y corrección de errores, también se ha producido el desarrollo de algunos elementos de la ley del ingreso mínimo vital, como es el caso de los Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital. La Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre, por la que se desarrolla el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital tiene por objeto apoyar, transitoriamente, a los servicios sociales mediante la participación de entidades del Tercer Sector de Acción Social debidamente acreditadas en la certificación de la existencia de determinadas situaciones particulares.

5.1.2. El trámite parlamentario del Real Decreto-Ley 20/2020 de 29 de mayo

La tramitación del Real-Decreto ley 20/2020 en el proceso de conversión en Ley fue encargada a la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso de los Diputados. Desde el 16 de junio de 2020 que se abrió el plazo para la presentación de enmiendas se han producido sucesivas ampliaciones de plazo hasta que, un año después, el 4 de junio de 2021 se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, las 432 enmiendas al articulado que recibe el Real Decreto-ley antes de convertirse en Ley⁴.

Para entender el contenido y orientación de las enmiendas, se recoge a continuación las aportaciones más relevantes de los distintos grupos parlamentarios en torno a los contenidos que establecen con mayor claridad los valores y fines que fundamentan la propuesta de un IMV: el preámbulo y el

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 121/000025 Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital (procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo).

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-25-2.pdf



capítulo I que contiene los artículos 1 a 3 que tratan del objeto, concepto y naturaleza y características. Las enmiendas se analizan en orden al número de representantes que de los distintos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.

El Grupo Parlamentario Socialista no presentó ninguna enmienda al preámbulo ni a los primeros tres artículos.

El Grupo Parlamentario Popular presentó ocho enmiendas al preámbulo, una al artículo 1 y otra al artículo 3. El contenido de las enmiendas al preámbulo se centra en los siguientes aspectos: centralidad empleo, insistencia en la integración sociolaboral, eliminar la tramitación “por medios telemáticos”, que los convenios con las CCAA eviten la discriminación entre ciudadanos en función de la comunidad en la que residan, eliminar que las Haciendas Forales asuman funciones en esta materia, tener en cuenta ingresos del año corriente, creación fondo específico para Entidades Locales y suprimir la alusión a que se han hecho consultas en el marco del diálogo social y TSAS. La enmienda al artículo 1 es una adición que señala que el IMV

Pretende proporcionar a las personas en situación de riesgo de exclusión social medidas que faciliten su transición, desde una situación de origen marcado por la ausencia de recursos, hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad a través del empleo y la mejora de la empleabilidad.

Respecto al artículo 3, añade el cumplimiento de obligaciones generales y específicas establecidas en las estrategias de inclusión e incorpora el modo de inclusión: a través del empleo y la mejora de la empleabilidad. Y añade:

Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión con itinerarios personalizados que permitan la adecuación y correspondencia de la prestación con las condiciones y necesidades particulares de los destinatarios.

El Grupo Parlamentario de Vox presentó seis enmiendas, cuatro al preámbulo, una al artículo 1 y otra al artículo 3. El contenido de las enmiendas al preámbulo propone considerar el IMV como medida temporal, extraordinaria, asociada a las consecuencias de la pandemia y propone eliminar que la ley proteja especialmente a hogares monoparentales, eliminar su carácter indefinido y la posibilidad de suscribir convenios con CCAA y entidades locales. La enmienda al art. 1 consiste en añadir el carácter temporal y extraordinario de la prestación.

El Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem Galicia en Común propone dos enmiendas al preámbulo orientadas a la misma dirección: que se tenga en cuenta los ingresos de la persona o unidad de convivencia durante año y no se tenga en cuenta los ingresos del año anterior.

El Grupo Parlamentario Republicano propone dos enmiendas en el preámbulo en el mismo sentido que el grupo anterior: que la referencia de ingresos sea del año en curso y no del año anterior.

El Grupo Parlamentario Plural no presenta enmiendas al preámbulo, pero sí a cada uno de los tres primeros artículos. Al artículo 1 propone que sea una renta para personas trabajadoras desempleadas que cubra el 60% del salario medio. La enmienda al artículo 2 resalta la consideración del IMV como un instrumento de inserción laboral y social al que se le une un itinerario de orientación y formación profesional y la necesidad de garantizar unos ingresos del 60% del salario medio. Por último, la enmienda al art. 3 insiste en que el IMV complemente los ingresos hasta el 60% del salario medio y puedan ser beneficiarios todos los mayores de 18 años emancipados legalmente o, de hecho.

El Grupo Parlamentario Ciudadanos plantea enmiendas al artículo 2 y 3. Para el 2 propone añadir:

Asimismo, el derecho al ingreso mínimo vital comprende el derecho de las personas beneficiarias de esta prestación a acceder y participar de las acciones personalizadas de inserción social y laboral, a través de un itinerario individualizado diseñado desde los servicios sociales comunitarios en coordinación con los servicios públicos de empleo, que garanticen una mejora de sus oportunidades reales de inclusión.

Para el artículo 3, la enmienda plantea prestar especial atención a necesidades asociadas a la infancia y adolescencia y a las derivadas de la discapacidad o dependencia.

El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) hace una enmienda al artículo dos orientada a subrayar que se trata de un instrumento que debe emplearse sin perjuicio de las medidas que, con la misma finalidad, están desarrollando las comunidades autónomas.

El Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu y el Grupo mixto no hace enmiendas al preámbulo ni a ninguno de los 3 primeros artículos.

En la sesión de la Comisión de Trabajo, inclusión, seguridad social y migraciones del Congreso de los Diputados celebrada el 19 de noviembre de 2021 las enmiendas fueron rechazadas y se aprobaron algunas enmiendas transaccionales que se presentaron en la misma sesión.

Tras ser aprobado el texto en la Comisión citada del Congreso, pasó a la Comisión homónima del Senado. El 2 de diciembre se discutieron las 166⁵ enmiendas que se presentaron al texto en el Senado siendo rechazadas la mayoría. De la Comisión, el texto de la ponencia y las enmiendas presentadas pasaron a ser discutidas en el Pleno del Senado.

En sesión plenaria del Senado del 10 de diciembre de 2021 se rechazaron todas las enmiendas presentadas salvo las enmiendas previamente planteadas y aprobadas en la Comisión correspondiente del Senado. Se votó el Pro-

⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. 2 de diciembre de 2021. Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital (procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo). (621/000034). https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/SEN/BOCG/2021/BOCGD_14_264_2501.pdf



yecto de Ley en su conjunto con el siguiente resultado: 158 votos a favor, 2 en contra y 105 abstenciones.

El 16 de diciembre de 2021, el Pleno del Congreso de los Diputados somete a discusión y posterior votación las enmiendas introducidas en el Senado. Son aprobadas por 169 votos a favor, 98 en contra y 63 abstenciones.

5.1.3. Contenido de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital

El Preámbulo de la Ley consta de 6 apartados. En comparación con el Decreto-ley precedente, el contenido está adaptado a la ley, omitiendo cuestiones propias de un Decreto-ley como es la motivación y justificación de la urgencia.

En el primer apartado se hace alusión las preocupantes tasas de desigualdad y pobreza que tiene España, así como a la diversidad de modelos de rentas mínimas con grandes diferencias en diseño, cobertura y nivel de protección según la comunidad autónoma que lo gestione. Este apartado contiene una alusión, que en el Decreto-Ley no se hacía, a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. También se alude al Pilar Europeo de Derechos Sociales, especialmente al principio 14. Se termina este primer apartado aludiendo a la ILP presentada por los sindicatos UGT y CCOO que proponía el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos.

El segundo apartado se pone en contexto la Ley con la crisis sanitaria, económica y social generada por la COVID-19 y sus efectos, especialmente entre las personas en situación de vulnerabilidad. Termina el apartado aludiendo al art. 41 de la Constitución Española que otorga al régimen público de Seguridad Social la función de garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia.

El apartado tercero apunta el principal objetivo de la prestación que resulta ser la garantía de unas condiciones materiales mínimas que permita la participación plena de toda la ciudadanía, evitando las situaciones de exclusión y fomentando la inclusión social con la cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales.

El cuarto apartado se dedica a justificar y poner en valor el hecho de que sea una prestación perteneciente al ámbito de la Seguridad Social.

El apartado quinto hace una descripción de la estructura y contenidos de la Ley para acabar con la alusión a los principios establecidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Capítulo I se dedica al objeto, concepto y naturaleza y características del IMV. No presenta variaciones con respecto a la redacción del Decreto-Ley. Establece que el objeto de la Ley es la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad

de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. Se configura (art.2) como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y se plantea como un instrumento que persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias, formando parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva. Como características básicas se señala (art.3) que garantiza un nivel mínimo de renta, los beneficiarios pueden ser individual o una unidad de convivencia, tiene una duración ilimitada, se configura red de protección para la salida de situación de exclusión, contempla incentivos al empleo e inclusión mediante la cooperación entre administraciones y, por último, se considera intransferible, es decir, no puede ser objeto de transmisión o embargo.

El Capítulo II está dedicado al ámbito subjetivo de aplicación. Se desarrolla en 8 artículos. En alguno de ellos se recogen importantes cambios con respecto a la redacción del Decreto-Ley.

El art. 4 presenta algunas diferencias respecto a lo establecido en el Decreto-Ley. Así, establece que podrán ser beneficiarios del IMV las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos que establece la Ley, señalando, como novedad, la posibilidad de que sean beneficiarias las personas menores de 23 años que no constituyan una unidad de convivencia o aquellas personas con edades comprendidas entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia.

El art. 5 establece quiénes pueden ser titulares del IMV. Podrán ser los representantes de la unidad de convivencia que soliciten y perciban la prestación. Se incluye como novedad a los huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años y los menores extutelados.

El art. 6 se dedica a definir la unidad de convivencia:

se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente

Las situaciones especiales se recogen en el art. 7. Están incluidas como tales las mujeres víctimas de violencia de género, el abandono de domicilio por separación, nulidad o divorcio y el abandono de domicilio por desahucio. En estos casos, para la consideración de domicilio se tendrá en cuenta el vínculo matrimonial, ser pareja de hecho, con sus descendientes menores. Se considera domicilio el uso individualizado de una habitación por una sola persona o por una unidad de convivencia, una habitación en un estableci-



miento hotelero o que se utilice una determinada zona del domicilio por título jurídico acreditado. El art. 9 establece que pueden ser titulares del IMV personas que conviven en el mismo domicilio, pero no concurren los vínculos previstos en el art. 6 y se encuentren en riesgo de exclusión según lo previsto en el art. 21.10.

El art. 10 establece los requisitos de acceso al IMV:

- Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Este plazo no se tiene en cuenta en caso de menores incorporados a la unidad familiar por nacimiento, adopción o reagrupación familiar, personas víctimas de trata o mujeres víctimas de violencia de género.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes.

Se ha eliminado de la Ley la exigencia de haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes excluidos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. Por otro lado, se establece que los menores de 30 años deberán acreditar haber vivido de forma independientemente en España al menos dos años (en el Decreto-Ley eran tres). Este requisito no es aplicable a los menores que salgan de sistemas de protección. La Ley establece que los requisitos de convivencia no se considerarán cuando el cese de la convivencia con progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de éstos.

Un asunto muy relevante en la prestación del IMV es la determinación de la situación de vulnerabilidad. La Ley lo regula en el art. 11. Se tendrá en cuenta la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros. Se podrá acceder a la prestación

cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 20, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 13.

No podrán ser beneficiarios del IMV quienes tengan un patrimonio que superen determinado valor o sean administradores de una sociedad mercantil.

Se plantea que la percepción del IMV será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan.

La Ley amplía este artículo 11 para incorporar a las personas cuya vulnerabilidad ha sido reciente y no se refleja en los ingresos del año anterior. Para

ellos, se habilita un periodo de solicitud durante los meses de abril a diciembre del año en curso. Para estimar el requisito de ingresos se considerarán proporcionalmente los ingresos que se hayan obtenido los meses del año en curso sin contar las prestaciones o subsidios en cualquiera de las modalidades. Los datos aportados en la solicitud se comprobarán con el INSS, el SEPE y mediante la información disponible en otras administraciones públicas (interoperabilidad electrónica) y, en su defecto, mediante la información disponible en la declaración responsable. Para estas personas, ya sea beneficiario individual o sea parte de una unidad de convivencia, se exige que no hayan superado en el ejercicio anterior a la solicitud los límites de renta y patrimonio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 y primer párrafo del artículo 21, apartado 7 de la Ley y establecidos en el anexo IV, de conformidad con la información proporcionada a la entidad gestora de la prestación.

Otra novedad importante de la Ley es el establecimiento de un complemento de ayuda para la infancia

para aquellas unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros, siempre que en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud los ingresos computables, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley, sean inferiores al 300% de los umbrales del anexo I y el patrimonio neto sea inferior al 150% de los límites fijados en el anexo II, cumpliendo el test de activos definido en el anexo III. El complemento consistirá en una cuantía mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia en función de la escala prevista en el artículo 13.2.e).

El Capítulo III aborda la acción protectora que está recogida en los artículos 12 a 23. El IMV es una prestación económica que se hace efectiva mensualmente (art.12). La cuantía mensual vendrá determinada por la

diferencia entre la cuantía de la renta garantizada, según lo establecido en el apartado siguiente, y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, en los términos establecidos en los artículos 11, 16 y 19, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales (art.13).

En el caso de un beneficiario individual el importe será del 100% de la cuantía anual de las pensiones no contributivas dividido por 12. La Ley introduce la novedad de aumentar el 22% en el caso de que el beneficiario individual tenga una discapacidad igual o superior al 65% y abonar unas cantidades por menor dependiendo de la edad.

Incrementos de la cuantía:

- El 30% por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 %.
- 22% en caso de monoparentalidad.
- 22% en caso de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento.



- Por cada menor de tres años, 100 euros; mayores de tres años y menores de seis años, 70 euros; y mayores de seis años y menores de 18 años, 50 euros.

Reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas en los párrafos anteriores cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10% de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

El derecho a la prestación y pago nacerá a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud (art.14). En cuanto a la duración, la prestación se mantendrá mientras subsistan los motivos y se cumplan los requisitos (art.15).

El cambio en las circunstancias personales de la persona beneficiaria del ingreso mínimo vital, o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia, podrá comportar la disminución o el aumento de la prestación económica mediante la revisión correspondiente por la entidad gestora (art.16).

El derecho al IMV se suspenderá por las siguientes circunstancias (art.17):

- La pérdida de alguno de los requisitos.
- El incumplimiento de las obligaciones.
- Por indicios de incumplimiento de requisitos u obligaciones de titular y/o beneficiarios.
- Por no enviar las comunicaciones sobre variaciones en el plazo previsto.
- Incumplimiento de las condiciones asociadas con la compatibilidad del IMV con rentas de trabajo o actividad económica.

El derecho a recibir el IMV se extinguirá (art. 18):

- Por fallecimiento de la persona titular.
- Pérdida definitiva de alguno de los requisitos.
- Resolución recaída en un procedimiento sancionador, que así lo determine.
- Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año.
- Renuncia del derecho.
- Suspensión de un año en los términos del artículo 17.2.
- Incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia a que se refiere el artículo 11.4, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

La Ley elimina el art. 16 del Decreto Ley de IMV relativo a la incompatibilidad del ingreso mínimo vital con la asignación por hijo o menor a cargo.

Sobre el reintegro de las prestaciones indebidas (art.19) la Ley establece el procedimiento de revisión, extinción o modificación de la cuantía de la pres-

tación y las obligaciones de reintegro de las cantidades percibidas si son mayores a las que legalmente les correspondía.

El art. 20 establece el modo de proceder para el cómputo de los ingresos y patrimonio. Establece con detalle cómo se computan las rentas, los rendimientos de las actividades económicas, las ganancias patrimoniales, los bienes inmuebles arrendados y el cómputo de pensiones y prestaciones contributivas o no contributivas. Se hace mención a unas excepciones en el cómputo de rentas. En este mismo artículo se establece cómo se considerará el patrimonio neto de la persona sola o de la unidad de convivencia.

El art. 21 está dedicado a la acreditación de los requisitos. Introduce, respecto al Decreto-Ley, modos particulares de acreditación en el caso de las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, así como sus hijos y de las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos podrán acreditar la residencia legal en España con la autorización provisional de residencia expedida por la autoridad que sea competente para otorgar la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, en tanto se resuelve sobre esta última autorización. También incorpora a las personas sin hogar y establece un procedimiento especial para acreditar su situación. El artículo incluye en el apartado 9 un listado de circunstancias que debe ser acreditadas por los servicios sociales competentes.

El Capítulo III termina regulando, a través de los artículos 22 y 23, la obligación de comunicar a la entidad gestora de la prestación, así como la cesión de datos y confidencialidad de los mismos.

El Capítulo IV está dedicado al procedimiento y se desarrolla en los artículos 24 a 29. No presenta ninguna novedad respecto del Real Decreto ley y se limita a describir el procedimiento desde la solicitud hasta la resolución por parte de la Seguridad Social.

El art. 24 establece que serán de aplicación las normas generales de la Seguridad Social. El art. 25 señala la posibilidad de suscribir un convenio entre el INSS y las comunidades autónomas y entidades locales que les permita a éstas iniciar el expediente y proceder a las gestiones previas para su tramitación.

El art. 26 señala que el procedimiento se inicia con la solicitud de la persona interesada. Se describe en el art. 27 que existirá un modelo normalizado de solicitud y que deberá acompañarse de la documentación requerida para justificar el cumplimiento de los requisitos. Para acreditar el valor del patrimonio y los gastos de alquileres, el titular y los miembros de la unidad de convivencia cumplimentarán una declaración responsable. En el art. 28 se explican los diferentes pasos del proceso de tramitación. Por último, en el art. 29 se alude a la forma en que se va a supervisar el cumplimiento de los requisitos y se señala expresamente la colaboración de las administraciones públicas, de los organismos y entidades públicas y de personas jurídico-privadas.

La cooperación entre las administraciones públicas se trata en el Capítulo V y su contenido se desarrolla en los artículos 30 a 34. En el artículo 30 se



recuerda la obligación de cooperar con la Seguridad Social que afecta a todas las administraciones públicas. El artículo 31 trata de la cooperación para la inclusión social de las personas beneficiarias. En él se alude a un nuevo organismo que no figuraba en el Real Decreto ley, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, que promoverá

estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante la cooperación y colaboración con los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el Sello de Inclusión Social, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social. El diseño de estas estrategias se dirigirá a la remoción de los obstáculos sociales o laborales que dificulten el pleno ejercicio de derechos y socavan la cohesión social.

El artículo finaliza aludiendo a los beneficiarios del IMV serán "objetivo prioritario y tenidos en cuenta en el diseño de los incentivos a la contratación que apruebe el Gobierno" y a la evaluación por parte de la AIReF del IMV y de las estrategias de inclusión desarrolladas.

El artículo 32 se dedica a los mecanismos de colaboración con las administraciones. El artículo se ordena en dos apartados. En el primero se añade, respecto al Decreto-Ley, como entidad participante a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social quien, junto a la propia Seguridad Social, "podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con las administraciones, entidades y organismos públicos y privados enumerados en el apartado 1 del artículo 31". En el apartado 2, se establece un mecanismo que permite a las CCAA participar directamente en el inicio de los trámites para la incorporación de las personas interesadas al IMV; para ello, las propias CCAA podrán remitir al INSS

y este podrá reconocer la prestación de ingreso mínimo vital a las personas interesadas que otorguen su consentimiento a la Comunidad Autónoma de su domicilio para que, con dicha finalidad y a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados al efecto, remita los datos necesarios para la identificación de dichas personas y la instrucción del procedimiento, así como un certificado emitido por la propia Comunidad Autónoma que será suficiente para que la entidad gestora considere solicitadas las prestaciones por las personas interesadas en la fecha de su recepción por la entidad gestora.

En este segundo apartado se indica que no será necesario el envío de la documentación en papel de los datos certificados mediante las plataformas de interoperabilidad. El artículo termina aludiendo a que los expedientes resueltos por el INSS se comunicarán a las CCAA mediante los protocolos informáticos establecidos.

En el artículo 33 se describe con detalle la creación de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital. Su composición reúne una amplia representación de la Administración General del Estado y contempla también una

representación de las CCAA o de la administración local. En el apartado 3 se hace alusión a sus funciones, entre las que se hallan la evaluación de impacto del IMV, evaluación y seguimiento de propuestas, impulso mecanismos de cooperación, seguimiento sistema de intercambio de información, cooperación para la implantación de la Tarjeta Social Digital (en adelante TSD). También recoge la creación de una Secretaría que dependerá de la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Por último, el artículo 34 establece la creación del *“Consejo consultivo del ingreso mínimo vital, como órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales”* con funciones de asesoramiento, seguimiento, y cooperación con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

El Capítulo VI establece el Régimen de financiación y comprende un único artículo, el 35, que establece que la financiación, como prestación no contributiva, corresponderá al Estado.

El Capítulo VII recoge, en el artículo 36, el régimen de obligaciones de los titulares (apartado 1) y de las personas integrantes de la unidad de convivencia (apartado 2) y en el artículo 37 las obligaciones de los ayuntamientos en lo que se refiere a las modificaciones o bajas en el Padrón municipal.

Respecto a los titulares, se establecen las siguientes obligaciones:

- Proporcionar la documentación e información precisa.
- Comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.
- Comunicar cualquier cambio de domicilio o de situación en el Padrón municipal.
- Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas.
- Comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, las salidas al extranjero, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia.
- Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Si no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, acreditar que figuran inscritas como demandantes de empleo, salvo en los siguientes supuestos: estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años, ser cuidador de personas en situación de dependencia, estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez o una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad, estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, tener reconocida una situación de dependencia.
- En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica conforme cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.



- Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previstas en el artículo 31.1.

Respecto de las personas integrantes de la unidad de convivencia las obligaciones son las mismas, incluyendo la comunicación del fallecimiento del titular y cumplir las obligaciones del titular cuando este no las lleve a cabo.

El artículo 37 recoge la obligación de los ayuntamientos de comunicar al INSS cualquier modificación o baja en el Padrón de las personas sin domicilio.

El Capítulo VIII está dedicado a las infracciones y sanciones y se desarrolla en tres artículos, del 38 al 40. No presenta ninguna novedad respecto al contenido del Real Decreto ley. En el artículo 38 se establecen los distintos niveles, leves, graves o muy graves y cuáles son las infracciones en cada una de las categorías. El artículo 39 determina cuáles son las sanciones que podrán tener también tres grados: mínimo, medio y máximo. Por último, el artículo 40 regula el procedimiento sancionador, que será el mismo que se establece para el resto de los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Seguridad Social.

El último Capítulo es el IX y trata en un solo artículo del régimen de control financiero de la prestación. Es en el artículo 41 donde se alude a la normativa aplicable para el control de la prestación. El texto es el mismo al aprobado en el Real Decreto ley.

La Ley tiene diez disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales. Recogemos aquellas de mayor interés para los objetivos del presente informe.

La disposición adicional primera se refiere a la colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad para lo que se regulará reglamentariamente el Sello de Inclusión Social.

La disposición adicional cuarta se refiere a *"la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital"*.

La disposición adicional séptima contiene una exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios a los beneficiarios del IMV.

La disposición adicional octava contempla la exención del pago de precios públicos por expedición del Documento Nacional de Identidad a menores de 14 años.

La disposición adicional novena establece un procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital. El procedimiento especial consistirá en que la entidad gestora actuará como mera colaboradora en la recaudación de la renta mínima indebidamente percibida, por lo que el acto de recaudación se entenderá realizado, a todos los efectos, por el órgano ordenante de la ejecución. Para ello esta-

blece una serie de circunstancias que deben reunir los beneficiarios que hayan percibido indebidamente la renta autonómica.

La disposición adicional décima se refiere al reconocimiento de oficio del complemento de ayuda para la infancia a los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento que cumplan una serie de requisitos.

La disposición transitoria primera trata de las prestaciones económicas transitorias de ingreso mínimo vital hasta el 31 de diciembre de 2022. Se refiere a la prestación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social que, a fecha de 1 de junio de 2020 reunían los requisitos. A partir del 1 de enero de 2023 la prestación transitoria devendrá en la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en esta ley y el interesado aporte antes del 31 de diciembre de 2022 la documentación que a tal efecto le sea requerida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La disposición transitoria séptima regula con detalle la colaboración de las entidades del TSAS en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital. Se plantea con carácter excepcional y por cinco años a contar desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, que las entidades del TSAS debidamente inscritas en el registro que a tal efecto se crea podrán emitir certificado para la acreditación de las circunstancias previstas en el artículo 21.9 y 10. Los certificados expedidos por los mediadores sociales del IMV deberán ser firmados por una o un trabajador social perteneciente a la entidad, debidamente colegiado. En dicho certificado se hará constar su número de colegiado. A tal fin se crea el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital como registro público, de titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que será gestionado por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social. Para inscribirse deberán acreditar que cumplen una serie de requisitos. Esta disposición recoge también con todo detalle el procedimiento de inscripción y el régimen sancionador.

En la disposición final quinta se hace una modificación de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 por la que se crea la TSD. En la Ley citada se creó la Tarjeta Social Universal. Ahora se modifica la Disposición adicional centésima cuadragésima primera para crear la TSD. Esta tarjeta se crea con la intención de gestionar más fácilmente los datos identificativos de las personas que perciben prestaciones sociales públicas, facilitar el conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las administraciones públicas y otras entidades del sector público.

Según la nueva Ley, la TSD incluirá toda la información correspondiente a todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico, financiadas con cargo a recursos de carácter público y además recogerá una información sobre las situaciones subjetivas. Será a través de un reglamento como se regule el procedimiento para que los ciudadanos y las administraciones puedan utilizar las funcionalidades y



utilidades de la TSD. Será el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social quien administre, gestione y el mantenga el registro y el sistema informático que dará soporte a la TSD.

Según la Ley

el tratamiento de datos previsto en la TSD se basa en el interés público que representa disponer de un sistema informático integrado en el que se recojan todas las prestaciones sociales públicas de contenido económico y situaciones subjetivas relevantes que afecten a los ciudadanos.

Al cierre de este informe, se han publicado algunas novedades en el desarrollo del IMV.

En el mes de enero se habilitó el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital⁶. Se desarrolla así la disposición transitoria octava del Real Decreto ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV. Se trata de un registro público, de titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y gestionado por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social. Como ya se ha señalado, la figura de los mediadores sociales del ingreso mínimo vital constituye un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación que se hace necesaria para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación la acreditación de los requisitos exigidos en los apartados 9 y 10 del artículo 19 del Real Decreto ley 20/2020, de 29 de mayo.

En el mes de enero se aprobó el Real Decreto 64/2022, de 25 de enero, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital⁷. Se trata de un órgano de cooperación interadministrativa adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En el mes de febrero se publica la Resolución que aprueba los modelos normalizados que deberán cumplimentar los Servicios Sociales y las Entidades del Tercer Sector de Acción Social para certificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital⁸.

5.2. Análisis de gestión

El presente apartado recoge la evolución que el IMV ha venido experimentando desde su aprobación, a finales del mes de mayo del año 2020, hasta la fecha. Para ello se ha utilizado la única fuente disponible: la información

⁶ BOE nº 294 de 9 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/12/03/ism1375>

⁷ BOE nº 23 de 27 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/01/25/64>

⁸ BOE nº 30 de 4 de febrero de 2022. Disponible en [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/01/26/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/01/26/(2))

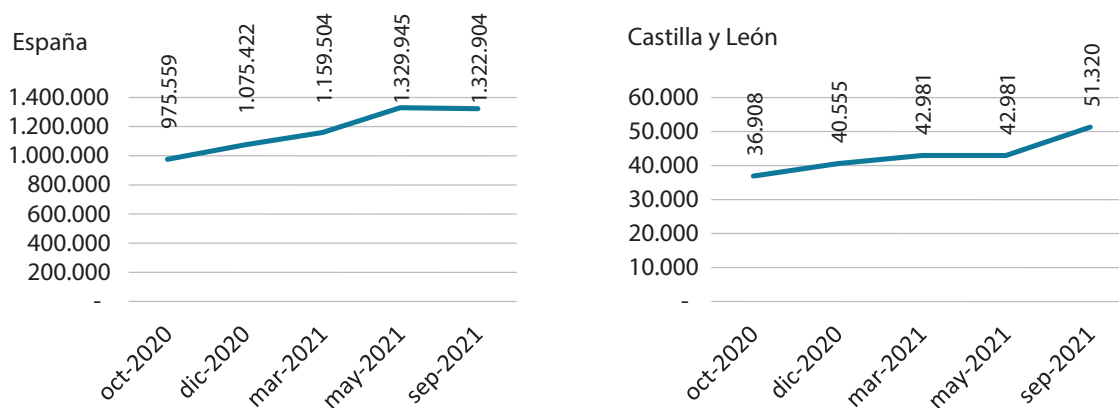
facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de las notas de prensa emitidas periódicamente por su gabinete de comunicación y el dossier de datos desagregados por CCAA disponible para la nómina de mayo de 2021. Hasta el cierre del informe se han publicado siete notas de prensa con datos referidos a la gestión del IMV, abarcando un periodo que va desde agosto de 2020 hasta diciembre de 2021. El contenido de esas notas no es homogéneo, haciendo difícil el análisis longitudinal de la información que aportan esas notas de prensa.

Para interpretar bien las cifras que se van a exponer a continuación es importante distinguir entre titulares, las personas que solicitan y perciben el IMV y las unidades de convivencia, grupo de personas que conviven en el mismo domicilio y tienen algún vínculo que les una y los beneficiarios. Los beneficiarios del IMV son los titulares y la unidad de convivencia en el caso de que el titular no viva solo.

En la primera nota de prensa⁹ se señalaba que se habían recibido, desde el 15 de junio de 2020, 750 mil solicitudes y analizado 143 mil (el 19%), de las que se habían resuelto 80 mil (el 56% de las analizadas y el 10% de las recibidas). Una buena parte de las solicitudes tenían la documentación incompleta (40%). Por otro lado, se habían denegado 36,8 mil solicitudes (el 46% de las resueltas).

Un análisis general de las solicitudes recibidas a lo largo del periodo analizado permite comprobar que, una vez pasado el aluvión de solicitudes que se produjo en los primeros meses (junio – septiembre de 2020), el número de expedientes recibidos ha mantenido un incremento moderadamente continuado, tanto en el conjunto de España como en Castilla y León.

Gráfico 5.2.1.
Solicitudes de IMV recibidas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

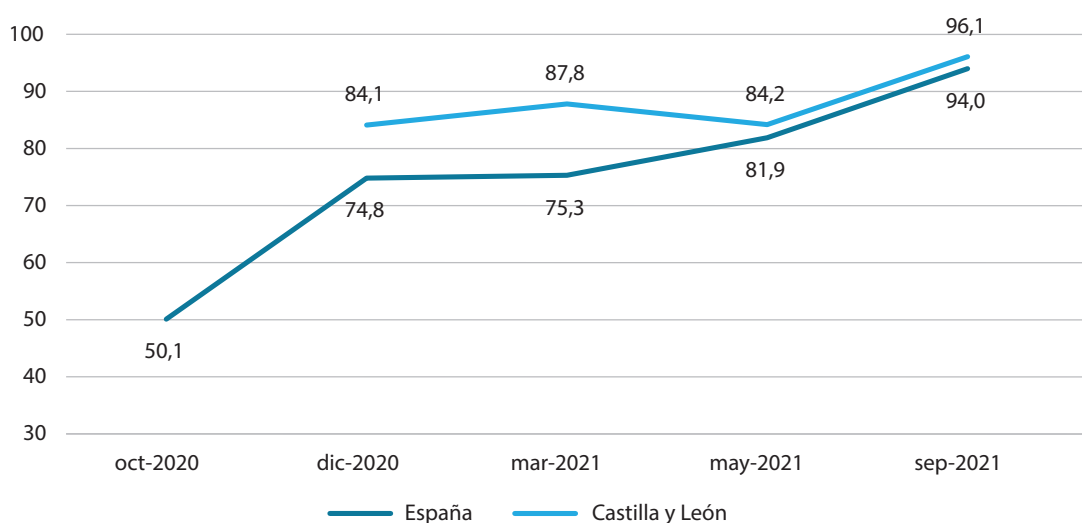
⁹ Nota de prensa 20 de agosto de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.883&idContenido=3.899>



Respecto a la resolución de expedientes, se puede comprobar cómo progresivamente se ha ido desatascando la acumulación de expedientes recibidos los primeros meses desde la entrada en vigor del IMV. Hay que esperar a septiembre de 2021, 16 meses después de la aprobación del IMV, a que la tasa de tramitación supere el 90%. Como se puede comprobar, en Castilla y León la relación entre los expedientes tramitados sobre los válidos siempre ha sido superior a la media nacional.

Gráfico 5.2.2.

Expedientes tramitados sobre expedientes válidos (%)



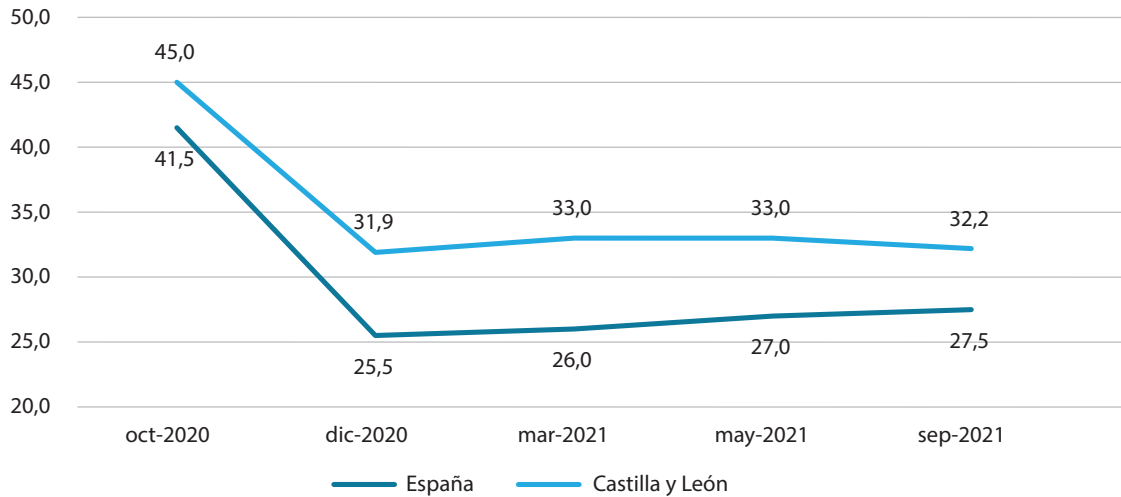
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Atendiendo a los expedientes resueltos, llama la atención el escaso número de solicitudes aprobadas. Salvando el primer periodo, octubre 2020, las solicitudes probadas se sitúan en torno al 30%, superior siempre en el caso de Castilla y León. Según la información que recoge la plataforma CIVIO¹⁰ la mayor causa de denegación en toda España es tener discrepancias con la unidad de convivencia declarada (30%), seguida de superar ingresos o patrimonio o ser administrador de una sociedad (27%) y de haber presentado documentación incompleta y/o duplicada (19%).

¹⁰ Datos facilitados a la plataforma CIVIO. Disponible en: <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2022/02/07/documentacion-incompleta-y-niveles-de-renta-los-principales-motivos-de-denegacion-del-ingreso-minimo-vital/>

Gráfico 5.2.3.

Expedientes aprobados sobre expedientes resueltos (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Un análisis más pormenorizado de los datos facilitados por el gabinete de comunicación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones permite observar algunos datos de interés. En la segunda nota de prensa¹¹ de 16 de octubre de 2020, poco más de tres meses después de la aprobación del IMV, ya se habla de la recepción de más de un millón de solicitudes, de las cuales se habían tramitado 488 mil y resueltas 328 mil (67% de las tramitadas). Quedaban pendientes el 66% de los expedientes válidos recibidos.

¹¹ Nota de prensa de 16 de octubre de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.915&idContenido=3.960>



Tabla 5.2.1.
Datos de gestión. Nota de prensa octubre de 2020

EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANALIZADOS)									
RESUELTOS									
	Expedientes totales (1)=(2)+(3)	Duplicados (2)	Expedientes válidos (3)= (4)+(9)	Total tramitados (4)=(7)+(8)	Aprobados (5)	Denegados (6)	Total resueltos (7)=(5)+(6)	En subsanción (8)	Pendientes de análisis (9)
Castilla y León	39.314	2.406	36.908	-	6.660	8.126	14.786	-	-
Total España	1.017.104	41.545	975.559	488.735	136.413	192.113	328.526	160.209	486.824

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Tabla 5.2.2.
Análisis datos de gestión. Nota de prensa diciembre de 2020

	España	Castilla y León
Expedientes válidos sobre el total	95,9%	95,9%
Expedientes tramitados sobre total expedientes válidos	50,1%	
Aprobados sobre expedientes válidos	14,0%	18,0%
Aprobados sobre expedientes tramitados	27,9%	
Aprobados sobre expedientes resueltos	41,5%	45,0%
Denegados sobre expedientes válidos	19,7%	22,0%
Denegados sobre expedientes tramitados	39,3%	
Denegados sobre expedientes resueltos	58,5%	55,0%
Pendientes (expedientes válidos - denegados - aprobados)	66,3%	59,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Los datos de gestión correspondientes al mes de octubre de 2020 exponen con claridad cómo fueron los primeros meses del IMV: un número importante de solicitudes (más de un millón), un colapso en la gestión, solo pudo tramitarse la mitad (50,1 %) y se registró un número muy elevado solicitudes denegadas: el 58% de los expedientes resueltos.

En los datos correspondientes al mes de diciembre de 2020¹² se puede apreciar un importante avance en la resolución de expedientes. En cifras globales de expedientes, entre el 16 de octubre y 16 de diciembre, se produce un leve incremento, 119.069, que supone un aumento del 11,7% con respecto a dos meses antes. Sí son más relevantes las cifras de expedientes tramitados, 807 mil, lo que supone el 75% de los expedientes válidos. Esta cifra es significativamente más alta que la correspondiente al periodo anterior (50%). También hay que destacar el número de denegaciones, que aumentan sea cual sea la cifra que utilicemos de referencia. Si tomamos como referencia los expedientes resueltos, nos encontramos con que el 74,5% se deniegan en comparación con el 58,5% del periodo anterior.

Tabla 5.2.3.
Datos de gestión. Nota de prensa octubre de 2020

	EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANALIZADOS)							
	RESUELTOS							
	Expedientes totales (1)=(2)+(3)	Duplicados (2)	Expedientes válidos (3)	Total tramitados (4)=(7)+(8)	Aprobados (5)	Denegados (6)	Total resueltos (7)=(5)+(6)	En subsanación (8)
Castilla y León	43.664	3.109	40.555	34.123	8.353	17.867	26.220	7.903
Total España	1.136.173	56.751	1.079.422	807.914	159.482	466.873	626.355	181.559

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Tabla 5.2.4.
Análisis datos de gestión. Nota de prensa diciembre de 2020

	España	Castilla y León
Expedientes válidos sobre el total	95,0%	92,9%
Expedientes tramitados sobre total expedientes válidos	74,8%	84,1%
Aprobados sobre expedientes válidos	14,8%	20,6%
Aprobados sobre expedientes tramitados	19,7%	24,5%
Aprobados sobre expedientes resueltos	25,5%	31,9%
Denegados sobre expedientes válidos	43,3%	44,1%
Denegados sobre expedientes tramitados	57,8%	52,4%
Denegados sobre expedientes resueltos	74,5%	68,1%
Pendientes (expedientes válidos - denegados-aprobados)	42,0%	35,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

¹² Nota de prensa de 16 de diciembre de 2020 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.948&idContenido=4.023>



A partir del mes de diciembre, el Ministerio responsable empieza a ofrecer datos de los perfiles de las personas beneficiarias. Como se puede observar, casi la mitad de las personas beneficiarias son menores.

Tabla 5.2.5.
Personas beneficiarias según edad. Nota de prensa diciembre de 2020

Personas beneficiarias					
	Adultos	%	Menores	%	Total
Castilla y León	12.699	55,7%	10.111	44,3%	22.810
España	243.295	52,6%	219.213	47,4%	462.508

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

La evolución de la gestión en el año 2021 (datos de marzo, mayo y octubre) se caracteriza por una estabilización en el número de solicitudes recibidas y por un aumento en las resoluciones y, por lo tanto, una reducción de los expedientes pendientes de tramitación.

Tabla 5.2.6.
Datos de gestión. Nota de prensa marzo de 2020

EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANALIZADOS)								
RESUELTOS								
	Expedientes totales (1)=(2)+(3)	Duplicados (2)	Expedientes válidos (3)= (4)+(9)	Total tramitados (4)=(7)+(8)	Aprobados (5)	Denegados (6)	Total resueltos (7)=(5)+(6)	En subsanación (8)
Castilla y León	47.140	4.159	42.981	37.746	10.932	22.224	33.156	4.590
Total España	1.242.066	82.562	1.159.504	873.071	210.720	601.139	811.859	61.212

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En los datos que ofrece en el mes de marzo¹³ el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se incluye más información sobre los perfiles de titulares y beneficiarios del IMV en el conjunto del Estado. Como datos más relevantes se puede destacar que el 85% de los titulares tienen edades comprendidas entre los 24 y 55 años y el 70% de las unidades familiares contaba con la presencia de un menor.

¹³ Nota de prensa de 28 de marzo de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=4.007&idContenido=4.148>

Tabla 5.2.7.
Análisis datos de gestión del IMV. Nota de prensa marzo de 2021

	España	Castilla y León
Expedientes válidos sobre el total	93,4%	91,2%
Expedientes tramitados sobre total expedientes válidos	75,3%	87,8%
Aprobados sobre expedientes válidos	18,2%	25,4%
Aprobados sobre expedientes tramitados	24,1%	29,0%
Aprobados sobre expedientes resueltos	26,0%	33,0%
Denegados sobre expedientes válidos	51,8%	51,7%
Denegados sobre expedientes tramitados	68,9%	58,9%
Denegados sobre expedientes resueltos	74,0%	67,0%
Pendientes (expedientes válidos - denegados - aprobados)	30,0%	22,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Tabla 5.2.8.
Titulares de IMV por grupos de edad. Nota de prensa marzo de 2021

Tramo de edad	Ab.	%
Menos de 24 años	2.812	1,4%
De 24 a 35 años	42.828	21,0%
De 36 a 45 años	73.970	36,3%
De 46 a 55 años	57.644	28,3%
De 56 a 65 años	26.003	12,8%
Más de 65 años	575	0,3%
Total:	203.832	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones



Tabla 5.2.9.

Titulares de IMV por tipo de unidades de convivencia. Nota de prensa marzo de 2021

Composición de la unidad de convivencia	Ab.	%
Un adulto	40.985	20,2%
Un adulto y un menor	41.865	20,6%
Un adulto y dos menores	18.723	9,2%
Un adulto y tres menores	3.826	1,9%
Un adulto y más de tres menores	731	0,4%
Dos adultos	13.947	6,9%
Dos adultos y un menor	24.706	12,2%
Dos adultos y dos menores	25.991	12,8%
Dos adultos y más de dos menores	18.579	9,2%
Tres adultos	4.985	2,5%
Tres adultos y un menor	3.335	1,6%
Tres adultos y más de un menor	3.172	1,6%
Cuatro adultos	1.435	0,7%
Cuatro adultos y un menor	641	0,3%
Total:	202.921	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

El mes de mayo de 2021¹⁴ es el único mes en el que los datos que ofrece el Ministerio responsable del IMV van acompañados de un dossier¹⁵ con datos más precisos sobre perfiles de titulares y beneficiarios desagregados por comunidades autónomas. Por lo tanto, serán los datos correspondientes a la nómina de mayo de 2021 los que servirán de base para un análisis más detallado de cuáles son los perfiles de las personas en condición de titulares o destinatarios que se benefician del IMV.

¹⁴ Nota de prensa de 17 de mayo de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=4.038&idContenido=4.218>

¹⁵ Dossier IMV. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=4.038&idContenido=4.228>

Tabla 5.2.10.

Datos de gestión del IMV. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANALIZADOS)								
RESUELTOS								
	Expedientes totales (1)=(2)+(3)	Duplicados (2)	Expedientes válidos (3)= (4)+(9)	Total tramitados (4)=(7)+(8)	Aprobados (5)	Denegados (6)	Total resueltos (7)=(5)+(6)	En subsanción (8)
Castilla y León	47.140	4.159	42.981	37.746	10.932	22.224	33.156	4.590
Total España	1.443.179	113.234	1.329.945	1.088.912	276.086	747.617	1.023.703	65.209

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Tabla 5.2.11.

Análisis de datos de gestión del IMV. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

	España	Castilla y León
Expedientes válidos sobre el total	92,2%	91,0%
Expedientes tramitados sobre total expedientes válidos	81,9%	84,2%
Aprobados sobre expedientes válidos	20,8%	26,0%
Aprobados sobre expedientes tramitados	25,4%	30,9%
Aprobados sobre expedientes resueltos	27,0%	33,0%
Denegados sobre expedientes válidos	56,2%	52,6%
Denegados sobre expedientes tramitados	68,7%	62,5%
Denegados sobre expedientes resueltos	73,0%	66,9%
Pendientes (expedientes válidos - denegados - aprobados)	23,0%	21,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Con respecto a los datos facilitados en diciembre de 2020, la proporción de beneficiarios menores de edad ha descendido hasta el 40% debido a la inclusión de un volumen importante de personas adultas.



Tabla 5.2.12.

Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

Sexo	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Adultos	406.855	59,6%	19.281	61,0%
Menores	275.953	40,4%	12.340	39,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Atendiendo a la distribución de la población beneficiaria en función del sexo, se puede observar que predominan las mujeres sobre los hombres con una diferencia de 10 puntos, 45% hombres, 55% mujeres, siendo también la misma proporción la que se da en Castilla y León.

Tabla 5.2.13.

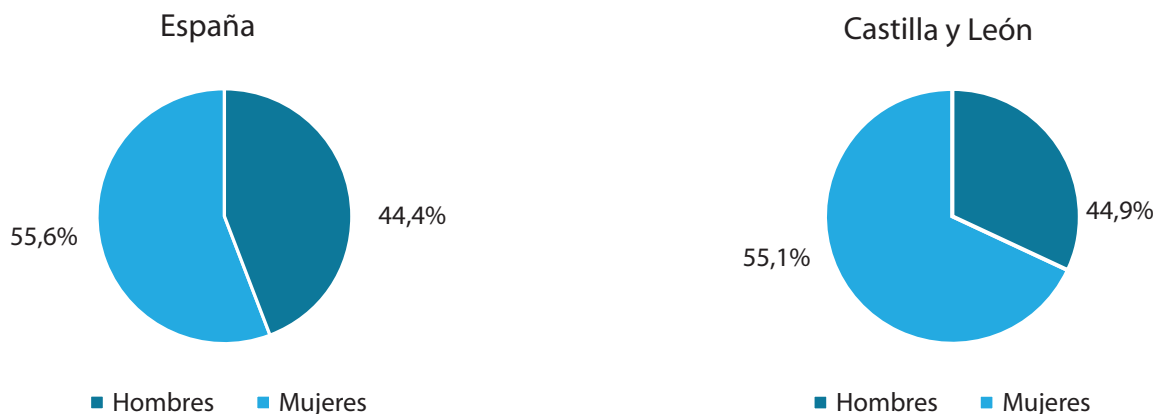
Personas beneficiarias según sexo. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

Sexo	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Hombres	302.848	44,4%	14.192	44,9%
Mujeres	379.905	55,6%	17.427	55,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 5.2.4.

Beneficiarios IMV según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Si atendemos al mismo atributo, pero sobre el total de los titulares, observaremos que, en el conjunto de España, la proporción de mujeres aumenta hasta el 68% (63% en Castilla y León).

Tabla 5.2.14.

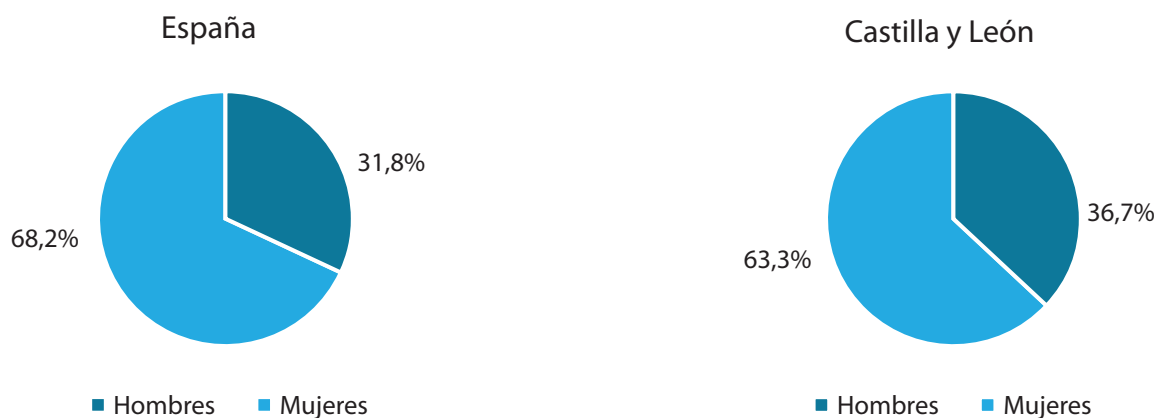
Personas titulares según sexo. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

Sexo	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Hombres	82.761	31,8	4.582	36,7
Mujeres	177.434	68,2	7.893	63,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 5.2.5.

Titulares IMV según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

El análisis de la distribución de los titulares en función de la edad confirma lo ya visto en los datos facilitados por el Ministerio en el mes de marzo. La mayor parte de los titulares, en torno al 65%, tiene una edad comprendida entre los 36 y 55 años, tanto en el conjunto de España como en Castilla y León.



Tabla 5.2.15.

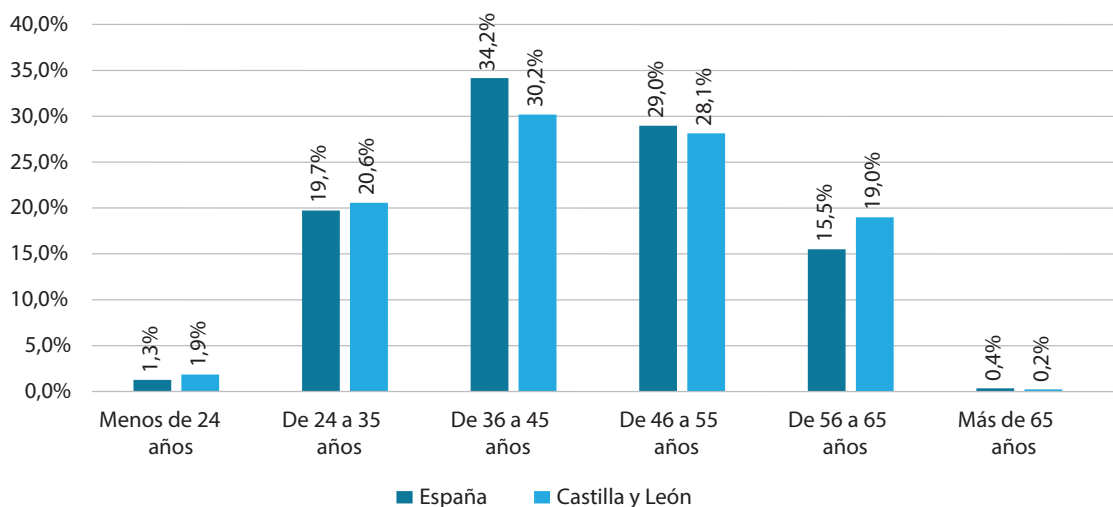
Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

Tramos de edad	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Menos de 24 años	3.310	1,3%	231	1,9%
De 24 a 35 años	51.328	19,7%	2.567	20,6%
De 36 a 45 años	88.913	34,2%	3.766	30,2%
De 46 a 55 años	75.390	29,0%	3.511	28,1%
De 56 a 65 años	40.340	15,5%	2.370	19,0%
Más de 65 años	915	0,4%	30	0,2%
Total:	260.196	100,0%	12.475	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 5.2.6.

Titulares del IMV según grupo de edad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Resulta de sumo interés observar por quiénes están formadas las unidades de convivencia que se benefician del IMV. Las personas beneficiarias que viven solas (unidades de convivencia unipersonales) representan una parte importante de la población beneficiarias: el 26% en el caso del total nacional y el 33% del total de Castilla y León.

También es interesante resaltar que las unidades de convivencia formadas por más de un adulto sin presencia de menores solo alcanzan la cifra del 12% del total de unidades de convivencia beneficiarias del IMV.

Tabla 5.2.16.
Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

Composición de la unidad de convivencia	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Un adulto	67.724	26,0%	4.103	32,9%
Un adulto y un menor	46.645	17,9%	1.777	14,2%
Un adulto y dos menores	21.288	8,2%	853	6,8%
Un adulto y tres menores	4.462	1,7%	218	1,7%
Un adulto y más de tres menores	906	0,3%	40	0,3%
Dos adultos	21.664	8,3%	1.035	8,3%
Dos adultos y un menor	27.678	10,6%	1.193	9,6%
Dos adultos y dos menores	28.258	10,9%	1.253	10,0%
Dos adultos y más de dos menores	20.053	7,7%	972	7,8%
Tres adultos	7.479	2,9%	314	2,5%
Tres adultos y un menor	4.765	1,8%	232	1,9%
Tres adultos y más de un menor	4.371	1,7%	252	2,0%
Cuatro adultos	2.204	0,8%	72	0,6%
Cuatro adultos y un menor	1.057	0,4%	57	0,5%
Otros	1.652	0,6%	104	0,8%
Total:	260.206	100,0%	12.475	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Aun siendo estas dos categorías las más relevantes cuantitativamente, es preciso destacar otros datos de suma importancia en lo que se refiere a la población destinataria de este tipo de ayudas. Si reducimos el conjunto de categorías a tres, obtenemos casi tres grupos de tamaño similar. En esa distribución el grupo más amplio es el representado por titulares cuyas unidades familiares está conformada solo por adultos, el 38% en España y el 44% en Castilla y León. En más del 61% de los titulares del IMV sus unidades de convivencia tiene la presencia de menores, cifra que desciende al 55% en el caso de Castilla y León. Es también importante destacar que en el 28% de los casos, esas unidades de convivencia son monoparentales, es decir, solo cuentan con un adulto, en el caso de Castilla y León la cifra desciende a 23%.



Tabla 5.2.17.

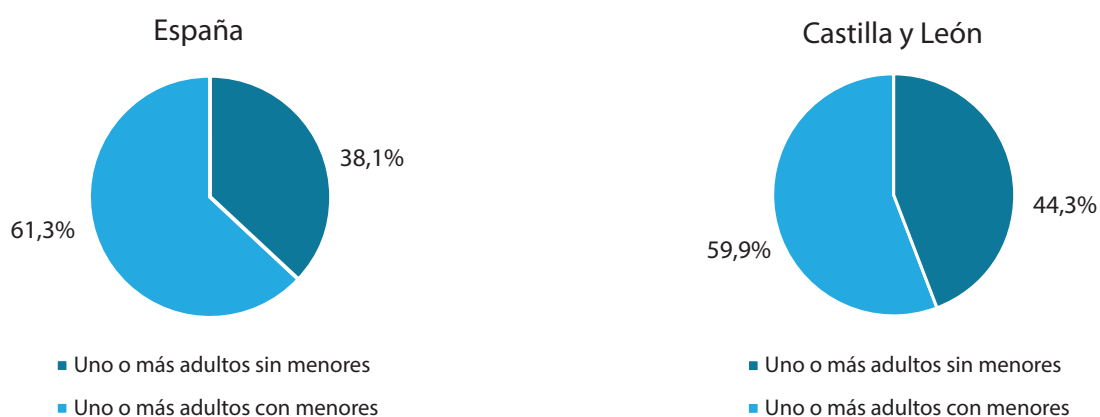
Número de titulares en función de las características de la unidad de convivencia. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

	Adultos sin menores	Un adulto con menores	2 o más adultos con menores
España	38,1%	28,2%	33,1%
Castilla y León	44,3%	23,2%	31,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 5.2.7.

Composición de las unidades familiares de los titulares de IMV



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Respecto al tamaño de las unidades de convivencia, el 75% de los casos el tamaño no supera los tres miembros. En el caso del conjunto del Estado, las unidades de convivencia de uno, dos o tres miembros representan una distribución muy similar con respecto del total. Cada una de estas categorías representa, aproximadamente, el 25% del total. En Castilla y León, como ya se ha visto anteriormente, las unidades de convivencia formadas por un solo adulto llegan a ser la tercera parte del total de beneficiarios.

Tabla 5.2.18.

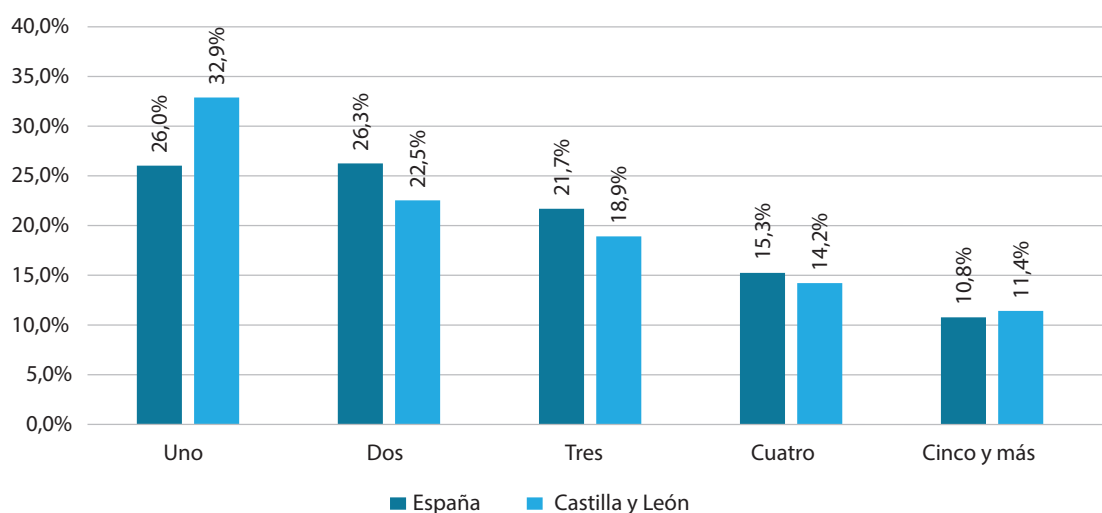
Hogares por número de miembros. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier

	número de miembros de la unidad de convivencia					
	nº de hogares	1	2	3	4	5 y más
España	260.206	67.725	68.309	56.445	39.689	28.038
%		26%	26%	22%	15%	11%
Castilla y León	12.475	4.103	2.812	2.360	1.775	1.425
%		33%	23%	19%	14%	11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 5.2.8.

Distribución de titulares en función del número de miembros de la unidad de convivencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

El día uno de octubre del año 2021¹⁶ se publicaron nuevos datos de gestión por parte el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Respecto al mes de mayo, se puede observar un importante avance en la resolución de expedientes, 755 mil expedientes tramitados más que en el periodo anterior. Ello ha permitido alcanzar la cifra del 94% de expedientes tramitados sobre los expedientes válidos, reduciendo los expedientes pendientes del 23 al 7%.

Las cifras de aprobación y denegación no varían. Se siguen denegando 2 de cada 3 solicitudes.

¹⁶ Nota de prensa de 1 de octubre de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=4.110&idContenido=4.360>



Tabla 5.2.19.

Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa

EXPEDIENTES TRAMITADOS (ANALIZADOS)								
RESUELTOS								
	Expedientes totales (1)=(2)+(3)	Duplicados (2)	Expedientes válidos (3)= (4)+(9)	Total tramitados (4)=(7)+(8)	Aprobados (5)	Denegados (6)	Total resueltos (7)=(5)+(6)	En subsanción (8)
Castilla y León	57.282	5.962	51.320	49.315	15.685	33.030	48.715	600
Total España	1.453.652	130.748	1.322.904	1.244.029	336.933	888.458	1.225.391	18.636

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Tabla 5.2.20.

Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa

	España	Castilla y León
Expedientes válidos sobre el total	91,0%	89,6%
Expedientes tramitados sobre total expedientes válidos	94,0%	96,1%
Aprobados sobre expedientes válidos	25,5%	30,6%
Aprobados sobre expedientes tramitados	27,1%	31,8%
Aprobados sobre expedientes resueltos	27,5%	32,2%
Denegados sobre expedientes válidos	67,2%	64,4%
Denegados sobre expedientes tramitados	71,4%	67,0%
Denegados sobre expedientes resueltos	72,5%	67,8%
Pendientes (expedientes válidos - denegados - aprobados)	7,4%	5,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Respecto a la edad de los beneficiarios, aumentan ligeramente, en torno a dos puntos, los beneficiarios adultos sobre los beneficiarios menores de edad 62 – 38%.

Tabla 5.2.21.

Datos de gestión del IMV. Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa

Edad	España		Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%
Adultos	494.961	61,9%	22.096	62,3%
Menores	304.242	38,1%	13.348	37,7%
Totales:	799.203	100%	35.444	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Los datos referidos a la edad de los titulares, apenas se notan cambios con las informaciones facilitadas en el mes de mayo. Tan solo hay que destacar un incremento en 2,5 puntos la categoría de población titular con edades comprendidas entre los 56 a 65 años.

Tabla 5.2.22.

Datos de gestión del IMV. Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa

Tramo de edad	Ab.	%
Menos de 24 años	3.477	1,1%
De 24 a 35 años	58.137	18,4%
De 36 a 45 años	102.849	32,6%
De 46 a 55 años	93.122	29,5%
De 56 a 65 años	56.588	17,9%
Más de 65 años	1.735	0,5%
Total:	315.908	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En la distribución de titulares del IMV por tipo de unidad de convivencia se mantienen, en términos generales las mismas cifras que las ofrecida en el periodo anterior. Cabe destacar el aumento en más de cuatro puntos (4,4) la categoría de unidades formadas por un solo miembro, que ha pasado de representar el 26% en los datos de mayo al 30,4% en datos de septiembre de 2021.



Tabla 5.2.23.

Titulares de IMV por tipo de unidades de convivencia. Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa

Composición de la unidad de convivencia	Ab.	%
Un adulto	96.125	30,4%
Un adulto y un menor	49.512	15,7%
Un adulto y dos menores	22.915	7,3%
Un adulto y tres menores	5.074	1,6%
Un adulto y más de tres menores	1.106	0,4%
Dos adultos	29.199	9,2%
Dos adultos y un menor	30.464	9,6%
Dos adultos y dos menores	30.508	9,7%
Dos adultos y más de dos menores	21.573	6,8%
Tres adultos	10.107	3,2%
Tres adultos y un menor	6.427	2,0%
Tres adultos y más de un menor	6.030	1,9%
Cuatro adultos	2.986	0,9%
Cuatro adultos y un menor	1.588	0,5%
Otros	2.299	0,7%
Total:	315.913	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Resulta interesante los datos referidos a la presencia o no de menores en los hogares que se están viendo beneficiados por el IMV. El 56% de los hogares que reciben el IMV cuentan con algún menor entre sus miembros y una cuarta parte del total de hogares (25%) son hogares monoparentales, es decir, hogares con la presencia de uno o más menores a cargo de un solo un adulto. El interés de estos datos está relacionado con el hecho de que estos tipos de hogares son los más afectados por situaciones de pobreza y/o exclusión social.

Tabla 5.2.24.

IMV. Hogares por tipo de hogar. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa.

	nº de hogares	monoparentales	otros hogares con menores	hogares sin menores
España	315.913	78.607	98.315	138.991
%		25%	31%	44%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

El 16 de diciembre de 2021¹⁷, en la nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones relativa a la aprobación definitiva en el Congreso de los Diputados de la Ley del Ingreso Mínimo Vital, se aportan algunos datos de gestión a fecha de 3 de diciembre de 2021. En concreto, se señala que el número de personas beneficiarias del IMV alcanza la cifra de 824 mil, lo que representa un incremento de 25.238 nuevos beneficiarios. Esa cifra supone un aumento del 3,2% de las personas beneficiarias respecto del dato correspondiente a la nómina de septiembre.

En lo que se refiere a la distribución de los beneficiarios según sean adultos o menores, no se observa ninguna diferencia significativa respecto a los datos de septiembre de 2021. Según los últimos datos ofrecidos por el Ministerio, el número de personas adultas beneficiarias representa el 63% del total, mientras que los menores suponen el 37% restante. Estas cifras son prácticamente idénticas si tomamos como referencia la comunidad de Castilla y León, lo que vendría a significar que la presencia de población menor es proporcionalmente mayor en comparación con el conjunto del Estado, dado que en Castilla y León la población menor de edad representa el 14,3% de la población total, tres puntos por debajo de la media española.

¹⁷ Nota de prensa de 16 de diciembre de 2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=4.172&idContenido=4.466>



Tabla 5.2.25.

Datos de gestión del IMV. Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nota de prensa de 16 de diciembre de 2021 e INE Cifras de población a 1 de enero de 2021

	Perceptores IMV España		Perceptores IMV Castilla y León		Población España		Población Castilla y León	
	Ab.	%	Ab.	%	Ab.	%	Ab.	%
Adultos	518.609	62,9%	22.799	63,0%	39.156.568	82,6%	2.045.293	85,7%
Menores	305.832	37,1%	13.394	37,0%	8.242.127	17,4%	341.354	14,3%
Totales:	824.441	100,0%	36.193	100,0%	47.398.695	100,0%	2.386.647	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e INE Cifras de Población - Datos definitivos 01/01/2021

5.3. Ideas clave

5.3.1. Normativa

1. El IMV ya se planteó en 2015 por los sindicatos CCOO y UGT como ILP y se aprobó en febrero en el Congreso de los Diputados en febrero de 2017.
2. El Real decreto ley de aprobación del IMV recibe numerosas modificaciones a través normas de igual o superior rango (hasta 6) que introducen mejoras en la coordinación del INSS con otros organismos públicos, agiliza el reconocimiento de la prestación, introduce algunas incompatibilidades como la prestación por hijo a cargo, amplía la cobertura a colectivos no adecuadamente contemplados inicialmente (personas sin domicilio, personas en servicios residenciales privados, personas que residen en infraviviendas, personas solas que vivan con otras personas solas en situación de exclusión sin vínculos de parentesco...), introduce alguna flexibilidad a la hora de determinar la unidad de convivencia y se establecen algunas precisiones sobre el requisito de haber vivido independientemente en España al menos tres años.
3. Mediante la Orden ISM/1375/2021, de 3 de diciembre, se desarrolla el Registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital.
4. La Ley del IMV ha ido perdiendo apoyo parlamentario. El Real decreto ley fue aprobado en el Congreso de los Diputados por 297 votos a favor, 52 abstenciones y ningún voto en contra. En el Senado, la Ley fue aprobada por 158 votos a favor, 2 en contra y 105 abstenciones. La aprobación definitiva de la Ley en el Congreso contó con 169 votos a favor, 98 en contra y 63 abstenciones.
5. La Ley se plantea como un instrumento de lucha contra la desigualdad y la pobreza garantizando unas condiciones materiales mínimas que permitan garantizar las oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

6. Se trata de una prestación para la unidad de convivencia en el caso de personas que no vivan solas.
7. Para establecer la capacidad económica del solicitante se computan los recursos de todos los miembros de la unidad de convivencia del ejercicio anterior o del año en curso si se solicita entre abril y diciembre, considerando proporcionalmente los ingresos del año en curso en función de los meses transcurridos.
8. Se contempla la compatibilidad con las rentas procedentes del trabajo.
9. La cuantía se establece por la diferencia entre la cuantía máxima (cuantía anual de la pensión no contributiva) y la suma de todos las rentas e ingresos de los miembros que componen la unidad de convivencia. Se contempla incrementos por discapacidad, por número de miembros de la unidad familiar, por monoparentalidad y por menores según la edad.
10. La Ley establece la posibilidad de suscribir convenios entre las comunidades autónomas, las entidades locales y el INSS para que puedan iniciar expedientes y proceder a las gestiones previas para la tramitación.
11. Se impulsa la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social que se encargará de promover las estrategias de inclusión de las personas beneficiarias y suscribir convenios de colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales.
12. Se exige a los titulares y beneficiarios estar inscritos como demandantes de empleo, hacer la declaración correspondiente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio.
13. Se establece un procedimiento especial de reintegros de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital.
14. Se regula la colaboración con carácter excepcional y por un periodo de cinco años de las entidades del TSAS en la gestión de la prestación y emisión de los certificados requeridos. Para ello se crea la figura y el registro de Mediadores Sociales del Ingreso Mínimo Vital.
15. Se impulsa la Tarjeta Social Digital para gestionar más fácilmente los datos identificativos de las personas que perciben prestaciones sociales públicas, facilitar el conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las administraciones públicas y otras entidades del sector público.

5.3.2. Datos de gestión

16. Hasta septiembre de 2021 se habían recibido 1.323 mil solicitudes de IMV en toda España, 51 mil en Castilla y León.
17. Las últimas cifras publicadas, diciembre 2021, muestran que los beneficiarios del IMV alcanzan los 824 mil en el conjunto de España y 36 mil en Castilla y León.
18. El número de hogares que reciben el IMV supera los 316 mil.



19. En los primeros meses, junio – diciembre de 2020, se ha producido un atasco en la resolución de expedientes que ha demorado significativamente el tiempo de resolución.
20. De todas las solicitudes presentadas, solo se han aprobado una media del 30%. Las principales razones: discrepancias con la unidad de convivencia declarada (30%), superar ingresos o patrimonio o ser administrador de una sociedad (27%) y haber presentado documentación incompleta y/o duplicada (19%).
21. El 85% de los titulares tienen edades comprendidas entre los 24 y 55 años y el 56 % de las unidades familiares contaban con la presencia de, al menos, un menor. Los menores representan el 38% del total de personas beneficiarias del IMV.
22. Las mujeres suponen el 55% de las personas beneficiarias y el 68% de las titulares. En Castilla y León esta cifra se reduce al 51% de las personas beneficiarias y el 63% de las titulares.
23. Las personas titulares del IMV con unidad de convivencia unipersonal suponen el 26% del conjunto de titulares, el 33 % en Castilla y León. Las personas integradas en unidades familiares formadas por más de un adulto sin la presencia de menores suponen el 12 % del total de beneficiarios.
24. Los titulares con unidad de convivencia formada por solo adultos representan el 38% en España y el 44% en Castilla y León. En cuanto a los titulares con unidad de convivencia formada por solo un adulto con menores (hogares monoparentales), la cifra es del 25% en España y el 23% en Castilla y León y de más de un adulto con menores del 31%.
25. El 75% de las unidades de convivencia beneficiarias del IMV no superan los tres miembros.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 6

Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León



6. ANÁLISIS NORMATIVO Y DE GESTIÓN DE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CASTILLA Y LEÓN

Este capítulo se centra en la RGC de Castilla y León vigente en el momento de aprobarse el IMV. Su contenido está ordenado en cuatro apartados.

El primero está dedicado a la identificación de las características más relevantes de esta prestación de garantía de ingresos a través de su regulación normativa y los dos siguientes capítulos tratan de algunos aspectos clave de su gestión.

El segundo recoge los datos de implementación de la RGC en el año 2020, año en el que se aprobó el IMV y el capítulo tercero se refiere a la implementación del IMV en Castilla y León. Ambos capítulos están basados en la información facilitada por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (en adelante DGFyAD) de la Junta de Castilla y León.

Se cierra el capítulo con el análisis de los contenidos más relevantes de las cinco entrevistas que se realizaron a las personas que ocupan la jefatura de sección de inclusión social en cinco de las nueve delegaciones territoriales de la Gerencia de Servicios Sociales dependientes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León. Estas jefaturas de sección son las responsables de gestionar la RGC en el ámbito de su provincia.

6.1. Normativa reguladora

El actual Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 13.9, el derecho de los ciudadanos castellanos y leoneses al acceso a una renta garantizada de ciudadanía cuando se encuentren en situación de exclusión social. El mismo artículo se establece que la normativa que regula las condiciones para el disfrute de este derecho forme parte del ordenamiento de la Comunidad y establece que los poderes públicos deberán promover la integración social de las personas perceptoras de la referida prestación.

La RGC se define, en el artículo 1 de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, como “una prestación social, de naturaleza económica y percepción periódica, que

se configura básicamente como renta familiar” y “subsidiaria respecto a cualquier prestación, contributiva o no contributiva, así como de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, constituyendo la última red de protección, a salvo de las excepciones establecidas para los supuestos de complementariedad”, detalladas también en el mismo artículo. Según el artículo 5 del Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, la finalidad de esta prestación es

proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentran en situación de exclusión social (...) mediante el apoyo económico y a través de las actuaciones que se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

En base a la normativa vigente, las características fundamentales de la RGC de Castilla y León son:

- **Destinatarios de la prestación:** tienen derecho a la RGC los ciudadanos de Castilla y León y los extranjeros con vecindad administrativa en la comunidad, según la normativa aplicable. Adquiere la condición de destinatario aquel a quien se le reconoce el derecho a ésta, y, en su caso, el resto de las personas que, junto a él, integran la unidad familiar o de convivencia¹.
- **Requisitos del titular:** para poder ser reconocido como titular de la RGC han de reunirse y acreditarse las condiciones y requisitos generales establecidas en la normativa respecto a edad y residencia legal, carencia de medios económicos y patrimoniales, que cuentan con excepciones de diverso tipo y naturaleza (detalladas en las notas a pie de

¹ Se considera unidad de convivencia la formada por dos personas unidas por matrimonio o relación estable, acreditada y análoga a la conyugal; dos o más personas convivientes en el mismo domicilio, unidas por parentesco hasta segundo grado de consanguinidad, afinidad o adopción o en razón de tutela o acogimiento familiar.

Se considera destinatario único a: 1). La persona que viva de manera autónoma e independiente, aun compartiendo vivienda con otras personas, que debe acreditar independencia de su familia de origen al menos con un año de antelación a la presentación de la solicitud y continuar manteniendo esta situación (este requisito no es exigible a personas solteras huérfanas de padre y madre que, habiendo convivido con sus padres y a sus expensas, no tengan derecho a percibir ningún tipo de pensión del sistema público); 2). La persona que se encuentre en proceso o situación de nulidad, divorcio, separación legal, ausencia, extinción de unión de hecho, cese acreditado de la relación y no tengan hijos. 3). Mujeres víctimas de violencia de género que habiendo vivido de forma independiente regresen temporalmente al domicilio de su familia como consecuencia del empeoramiento coyuntural de su situación socioeconómica.

Se pueden reconocer hasta dos prestaciones en un mismo domicilio en el que concurren los vínculos de parentesco señalados, cuando las unidades de convivencia aisladamente, además de reunir los requisitos exigidos, sean familias monoparentales, o incluyan descendientes menores o mayores con discapacidad, o estén constituidas por una persona con hijos en proceso o situación de nulidad, divorcio, separación legal o ausencia o de extinción de la unión de hecho o cese acreditado de la relación de convivencia análoga a la conyugal, o cuyo vínculo de este tipo se haya extinguido por fallecimiento.

Excepcionalmente, se pueden reconocer más de dos prestaciones diferenciadas por domicilio en determinadas circunstancias previstas por la normativa, como situación debidamente acreditada de violencia de género, desahucio o fuerza mayor.



página). Los requisitos de edad y empadronamiento son los siguientes:

- **Edad:** tener una edad comprendida entre los 25 años y la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas².
- **Requisito de empadronamiento y residencia legal:** tener domicilio, estar empadronado y residir legalmente en algún municipio de la comunidad de Castilla y León, al menos, con un año de antelación a la presentación de la solicitud³.
- **Duración:** sin límite temporal⁴. Son motivos de suspensión la obtención temporal de ingresos iguales o superiores a la cuantía de RGC, el internamiento temporal del titular, cuando sea destinatario único, en centros o instituciones donde tenga cubiertas las necesidades básicas de subsistencia y el incumplimiento de la obligación de estar inscrito como demandante de empleo. La extinción puede estar causada, entre otras razones, por la inexistencia de alguno de los requisitos necesarios para el reconocimiento, constatada con posterioridad a éste, por la pérdida sobrevinida de alguno de estos requisitos, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas para los destinatarios y por el mantenimiento por tiempo superior a 12 meses de las causas que pudieran dar lugar a una suspensión de la percepción de la prestación, por la

² Podrán solicitar la prestación quienes se hubieran emancipado siendo menores de edad y los mayores de edad que no alcancen los 25 años en alguna de las siguientes circunstancias: 1). Hubieran vivido de forma independiente a su familia de origen durante al menos 3 años y habiendo estado al menos 2 en situación de alta o asimilada en la Seguridad Social; 2). Que tengan familiares a su cargo; 3). Que hayan estado bajo la guarda de la administración y se encuentren en proceso de independización; 4). Que sean huérfanos de padre y madre sin derecho a pensión; 5). Que estén siendo atendidos en centros específicos para jóvenes sin recursos con financiación pública; 6). Mujeres víctimas de violencia de género; 7). Cuando los miembros de su familia de origen, con los que conviva, ingresen en un centro penitenciario o en cualquier otro centro que cubra sus necesidades de subsistencia. También pueden solicitar la RGC los castellanos y leoneses que, habiendo alcanzado los sesenta y cinco años, ostenten la condición de emigrante retornado y no puedan acceder a una pensión no contributiva por jubilación al no cumplir el requisito de residencia legal previa en España.

³ No tendrán que cumplir este requisito los emigrantes castellanos y leoneses retornados, las mujeres víctimas de violencia de género que por este motivo hayan cambiado de residencia desde otra comunidad autónoma, quienes se encuentren en situación de necesidad extrema sobrevinida, producida tras el empadronamiento en Castilla y León, los extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite, así como a los que tengan autorizada su estancia por razones humanitarias, siempre que no tengan derecho a otra prestación.

Con carácter general, no son destinatarios de RGC quienes residen en centros obligados a prestar asistencia para atender las necesidades básicas de subsistencia, a excepción de: personas que residan en centros de acogida para víctimas de violencia de género o abandono familiar y los centros específicos destinados a la atención de problemáticas sociales asociadas a la condición de víctima de violencia de género; personas que residan en viviendas u otros recursos residenciales de apoyo a la inserción para transeúntes e indomiciliados; y jóvenes que hayan estado bajo la guarda de la administración y residan en centros o viviendas de transición.

⁴ La percepción de la prestación se mantendrá en tanto persista la concurrencia de los requisitos y condiciones exigidos, permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento y se cumplan las obligaciones y los compromisos genéricos y los específicos que, en su caso, se determinen en el proyecto individualizado de inserción.

salida de Castilla y León en determinados casos, entre otros. En algunos supuestos, la extinción conllevará que no podrá solicitarse una nueva prestación de RGC hasta que transcurran seis meses desde la fecha de resolución del procedimiento de extinción.

- **Cuantía:** La cuantía básica mensual de la prestación de la RGC supone el 80% del IPREM vigente en cada ejercicio económico y la cuantía máxima es del 130% del IPREM. Por cada miembro de la unidad familiar o de convivencia distinto del titular se reconoce un complemento de la prestación: por el primer miembro del 25% de la cuantía básica, del 15% por el segundo miembro y del 10% por el tercer miembro y siguientes. Las mujeres titulares de la RAI en su condición de víctimas de violencia de género podrán percibir los complementos por el resto de los miembros de la unidad familiar. Los ingresos de la unidad familiar o de convivencia se complementan hasta la cuantía mensual que, en función del número de miembros de ésta, corresponde en concepto de RGC. Se contemplan, asimismo, incrementos de dicha cantidad complementaria que resulte cuando la unidad familiar o de convivencia cuente con ingresos y se satisfagan cantidades en concepto de arrendamiento de vivienda habitual o en concepto de adquisición de vivienda protegida de promoción directa o de prestación de alimentos y/o pensión compensatoria.
- **Inclusión social activa y obligaciones de los destinatarios:** la prestación tiene como fin proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia, pero también promover la integración a través de las actuaciones que se determinan en el proyecto individualizado de inserción. Este contiene el conjunto de las obligaciones y los compromisos que han de ser suscritos por el beneficiario de la prestación para superar la situación de exclusión, abarcando diversas áreas -familiar, formativa, laboral, relacional, etc.-, con especial hincapié en actividades de formación y búsqueda activa de empleo que sirvan para alcanzar la inserción laboral. Entre otras, según el artículo 13 del Decreto Legislativo 1/2019, son obligaciones de los destinatarios: no rechazar oferta de trabajo, mantener la inscripción como demandantes de empleo, disponer todas las condiciones y medios necesarios y suficientes para que los destinatarios menores de edad reciban la educación obligatoria y no practicar la mendicidad.
- **Compatibilidad con rentas del trabajo:** la RGC tiene la función de complementar los ingresos del destinatario cuando dichos ingresos no alcancen la cuantía de la prestación en el importe que le corresponda. En la prueba de rentas, la suma de ingresos mensuales de todos los posibles destinatarios (con las excepciones de rentas y prestaciones previstas en la normativa⁵) ha de ser inferior a la cuantía de la RGC que

⁵ Artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. No se tienen en cuenta para dicho cómputo, por ejemplo, los ingresos de cursos de formación y de los contratos de formación para



les pudiera corresponder en función del número de miembros que componen la unidad familiar. En dicho cómputo no se tienen en cuenta los ingresos procedentes de actividades laborales desarrolladas dentro de un plazo de seis meses, cuyas retribuciones totales sean inferiores a la cuantía básica de la renta en dicho período; esta exclusión del cómputo de ingresos se mantiene durante un período máximo de 24 meses, a contar desde que se inicia la actividad laboral retribuida, pudiéndose prorrogar mediante informe técnico por una anualidad más⁶. Si los ingresos obtenidos son iguales o superiores a la cuantía de la RGC, ésta quedará suspendida⁷.

- **Compatibilidad con otras prestaciones:** la RGC es compatible con carácter complementario hasta el 80% del IPREM con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo, RAI, PAE, PIE, PREPARA u otras, siempre que su importe sea inferior a 80% del IPREM. Hasta ese mismo porcentaje, la RGC también es compatible para su beneficiario titular, con carácter complementario hasta el 80% del IPREM, con la percepción, a la finalización de la actividad laboral, de la prestación o subsidio de desempleo de importe igual a la cuantía básica de renta garantizada de ciudadanía. Por otro lado, también es compatible con la percepción de prestaciones derivadas de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad o paternidad, o por riesgo durante el embarazo, las derivadas de incapacidad temporal durante el desarrollo de actividad laboral, así como las prestaciones por hijo a cargo, en los casos en los que el sujeto causante sea el hijo.
- **Complementariedad con la prestación de IMV:** la RGC es compatible con la prestación de IMV que perciba cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia únicamente cuando la cuantía reconocida de IMV sea inferior a la de RGC que pudiera corresponder a esa unidad familiar o de convivencia, siendo incompatible en el resto de los casos⁸.
- **Plazo para resolver y devengo de la prestación:** La resolución será dictada y notificada en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su

jóvenes, cuando las retribuciones mensuales obtenidas no superen el 130% del IPREM correspondiente a cada ejercicio económico, las becas y ayudas de estudios, las ayudas de emergencia social, las prestaciones económicas del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, entre otras.

⁶ Art 12.a) 11. del Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

⁷ Conviene recordar aquí que, según el artículo 28.f. del Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía en Castilla y León, es causa de extinción de la RGC el mantenimiento por tiempo superior a 12 meses de las causas que pudieran dar lugar a una suspensión de la percepción de la prestación.

⁸ Para los casos de complementariedad, se tiene derecho a percibir, en concepto de RGC, como máximo la diferencia entre la cuantía que de ésta pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia y la cuantía reconocida IMV (Artículo 1.4 de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre).

instrucción. Cuando la resolución sea dictada una vez transcurrido el plazo de un mes desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, y sea estimatoria, la prestación se devengará a partir del día siguiente al cumplimiento de dicho plazo.

6.2. Datos de implementación de la RGC durante el año 2020

En el presente apartado se presenta la evolución de la RGC durante el año 2020 a partir de los datos de implementación de la prestación facilitados, de manera agregada, por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León. En primer lugar, se analiza el perfil de los titulares de expedientes de RGC que recibieron esta prestación durante el año 2020 atendiendo a diferentes variables: sexo, edad, nacionalidad, nivel de estudios, situación laboral, nivel de ingresos, unidad de convivencia, vivienda, hábitat, violencia de género y discapacidad. A continuación, se recoge el gasto ejecutado por la Junta de Castilla y León en la financiación de esta prestación durante el año 2020, para finalizar con un análisis de la evolución de la RGC ese mismo año considerando las solicitudes presentadas, las altas iniciales, el número de titulares y miembros por hogar, las bajas de titulares y miembros registradas y las frecuencias y los motivos más relevantes de las denegaciones de las solicitudes.

6.2.1. Perfil de los titulares de expedientes de RGC que han recibido la prestación durante el año 2020

A lo largo de 2020 se registraron 11.526 titulares de RGC (expedientes que han estado en nómina en algún momento entre enero y diciembre de dicho año). Los rasgos sociodemográficos más relevantes de los titulares de los expedientes son los siguientes:

- Sexo: el 62,1% (7.168) de los titulares de expedientes fueron mujeres.
- Edad: el 27,2% (3.133) tenía entre 46 y 55 años y el 24,9% (2.868) entre 36 y 45 años; solo el 5,1% (583) tenía menos de 25 años y 2,2% (253) 65 años o más.
- Nacionalidad: el 91% (10.483) tenía nacionalidad española.
- Nivel de estudios: el 18,6% (2.141) no disponía de estudios, el 52,4% (6.045) acreditaba estudios primarios y el 5,4% (619) estudios universitarios o grado superior.
- Situación laboral: el 91,3% (10.525) se encontraba en situación de desempleo y 8,1% disponía de empleo.
- Nivel de ingresos: casi el 64% (869) registraba ingresos por debajo de los 300 € mensuales y el 31,8% (434) entre 300 y 450 €.
- Unidad de convivencia: el hogar unipersonal es el predominante, 43,7% (5.036), mientras que el 19,7% (2.266) de los hogares son monoparentales; solo el 6,2% (714) de los hogares está formado por una pareja sin hijos.



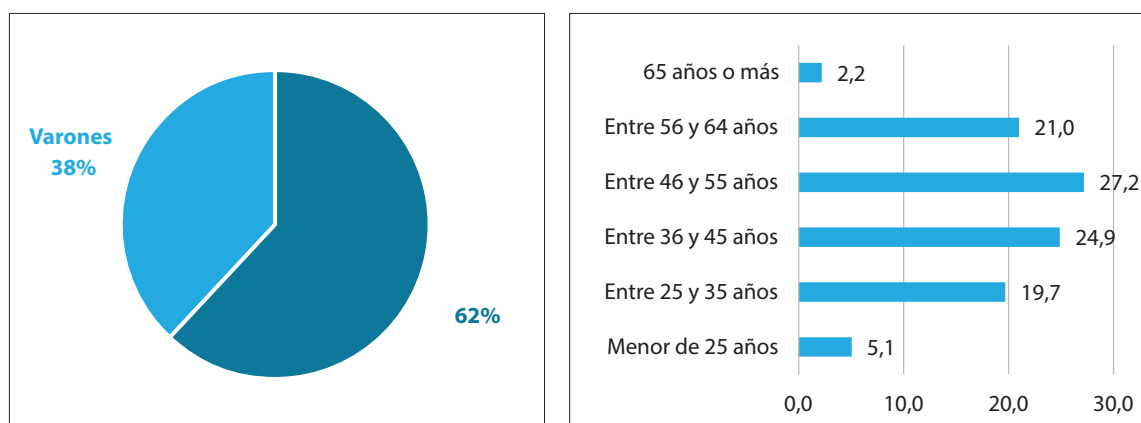
6. Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada

- **Vivienda:** el 97,2% (11.199) disponía de vivienda o piso unifamiliar; el 42,4% (4.887) residía en vivienda alquilada y el 30,6% (3.526) en vivienda cedida.
- **Provincias:** León (3.578) y Valladolid (2.682) son las provincias que registraban un mayor número de titulares, 31% y 23,3% respectivamente; Segovia (359) y Soria (214) tenían los registros de titulares más bajos, 3,1% y 1,9% respectivamente.
- **Hábitat:** el 65,2% de los titulares de expedientes de RGC residía en zonas urbanas; solo en la provincia de Ávila la mayoría de los titulares residía en zona rural (63,8%). En el resto de las provincias predominaba la residencia en zona urbana, especialmente en Valladolid (84%) y Burgos (70,4%).
- **Violencia de género:** el 3,07% (220) de las mujeres titulares de expedientes de RGC era víctimas de violencia de género.
- **Discapacidad:** el 11,7% (1.344) de los titulares de expedientes de RGC registraba algún tipo de discapacidad.

Como apuntábamos más arriba, 7.168 (62%) de los titulares de expedientes de RGC en 2020 eran mujeres y 4.358 (38%) varones. Por grupos de edad, la franja entre 36 y 55 años agrupa a más de la mitad de los titulares de expedientes de RGC (52,1%); asimismo, mientras los titulares entre 25 y 35 años y los que se encuentran entre 56 y 64 años rondan, en ambos casos, el 20% del total, los menores de 25 años apenas suponen el 5% de los titulares (583) y los mayores de 65 años no llegan al 2,2% de los expedientes (253).

Gráfico 6.2.1.

Titulares de expedientes de RGC por sexo y edad, año 2020

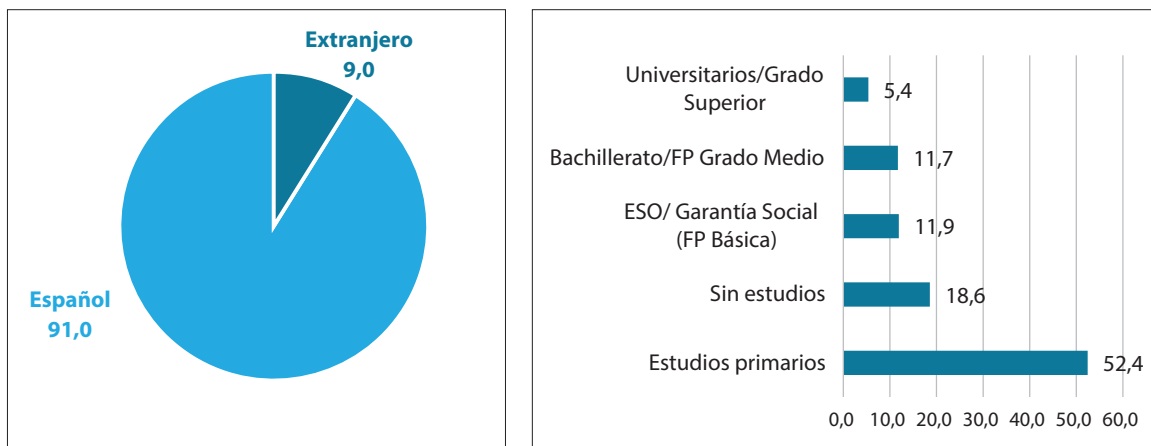


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Solo el 9% de los titulares de expedientes de RGC en 2020 (1.043) tenía nacionalidad extranjera, frente al 91% que disponía de nacionalidad española (10.483). El 71% del total de titulares (8.186) acreditó estudios primarios o no tenía estudios y, en el extremo contrario del continuum formativo, el 5,4% (619) registraba estudios universitarios o haber concluido un grado superior.

Gráfico 6.2.2.

Titulares de expedientes de RGC por nacionalidad y nivel de estudios, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

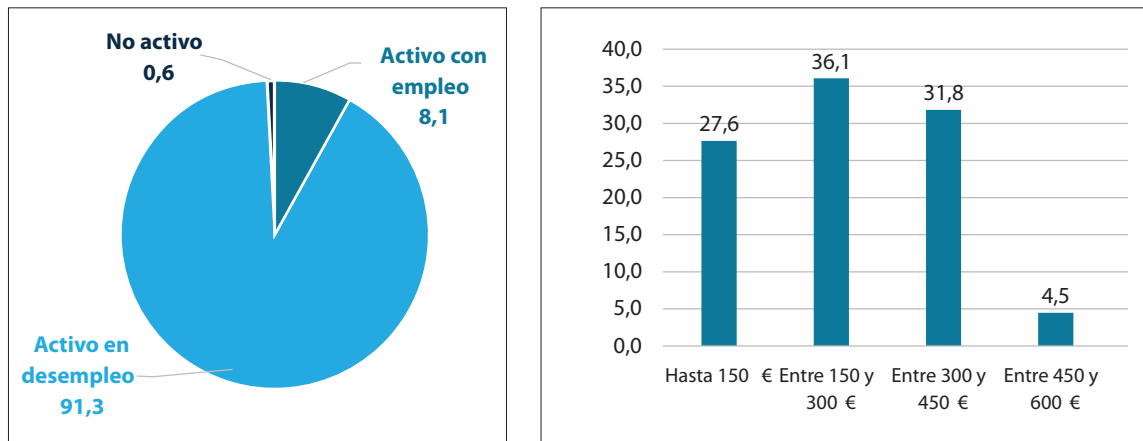
La aproximación a la situación laboral los titulares de expedientes de RGC en 2020 permite comprobar que el 91,3% estaba en situación activa y en desempleo (10.525), mientras que el 8,1% (929) se encontraba empleado y solo el 0,6% (72) estaba en situación inactiva. Desde el punto de vista de RGC, se consideran inactivas a aquellas personas que, estando en edad laboral, se acogen a alguna de las excepciones que establece la normativa con respecto al requisito de estar dado de alta como demandante de empleo.

Para los pocos expedientes en los que se dispone de información sobre la situación económica (solo en 1.364, el 11,8% del total), se observa que casi el 64% acreditaba ingresos inferiores a los 300 euros mensuales y solo el 4,5% apuntaba que éstos se situaban entre los 450 y 600 euros. La imposibilidad de cruzar esta información con el tipo de hogar impide confirmar cuántos de estos expedientes se encontraban por debajo del umbral de pobreza severa. No obstante, teniendo en cuenta que en 2020 este umbral se situaba en 1.124 euros mensuales para el caso de una familia con dos adultos y dos menores y en 535 euros mensuales en hogares unipersonales, parece razonable afirmar que prácticamente todos los expedientes de RGC se encontraban bajo este umbral.



Gráfico 6.2.3.

Titulares de expedientes de RGC por situación laboral y nivel de ingresos, año



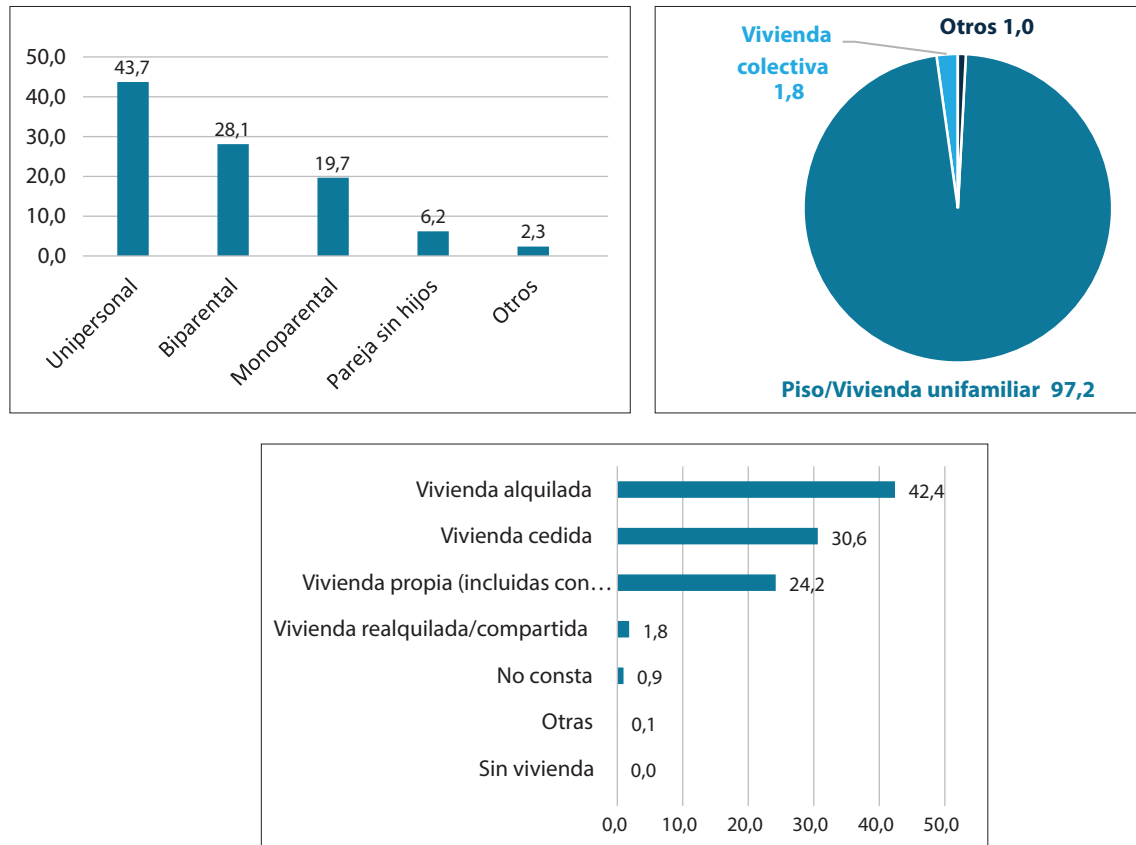
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

El 43,7% (5.036) de los expedientes de RGC en 2020 eran personas que vivían solas y casi el 20% (2.266) conformaba hogares monoparentales. Hubiera sido deseable contar con datos acerca de la composición de las unidades familiares para analizar las características de éstas respecto al tamaño del hogar, hogares monomarentales, edad de los menores, etc.

La mayoría de los titulares de expedientes de RGC (97,2%) reside en pisos o viviendas unifamiliares (11.199), apenas el 1,8% lo hace en viviendas colectivas (208) y el 1% en otros tipos de alojamiento (119). Solo el 24,2% (2.786) dispone de la vivienda en régimen de propiedad, mientras que el 73% reside en viviendas alquiladas (4.887) o cedidas (3.526).

Gráfico 6.2.4.

Titulares de expedientes de RGC según unidad de convivencia, tipo de alojamiento y tenencia de la vivienda, año 2020



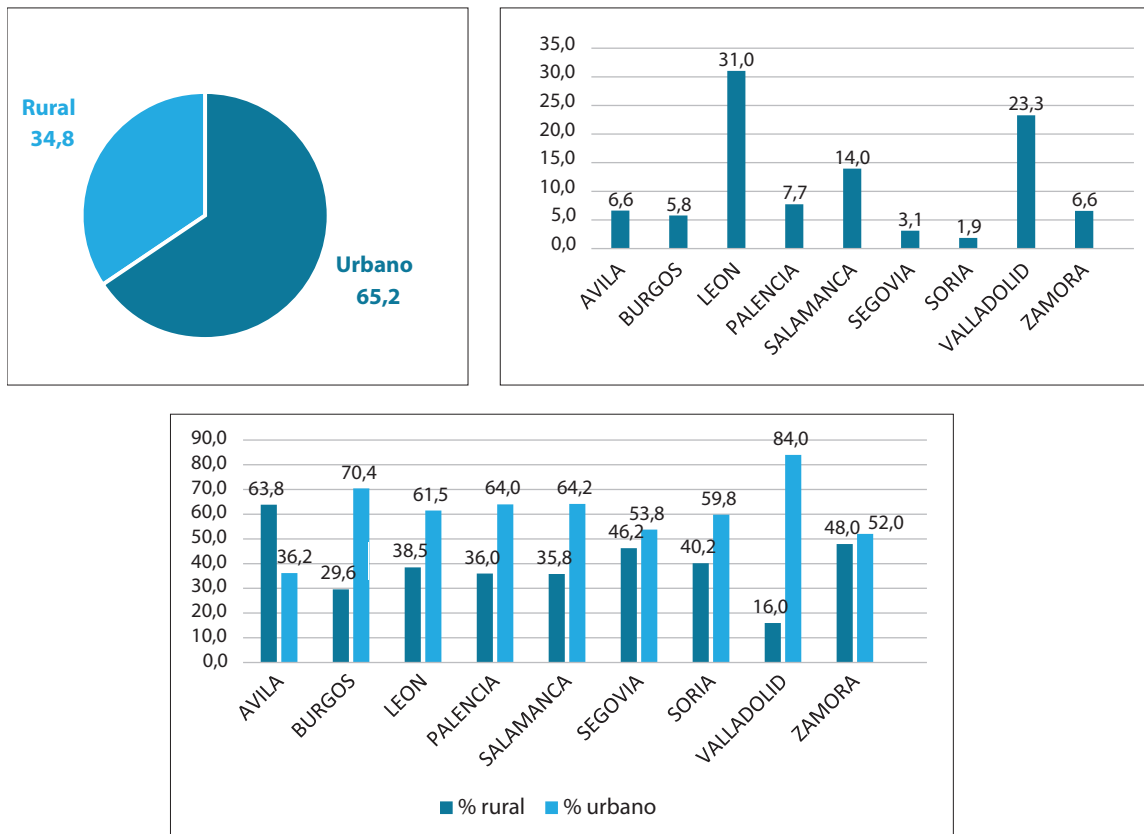
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Considerando el hábitat, se observa que el 65,2% (7.519) de los titulares de expedientes de RGC reside en entornos urbanos y que son las provincias de León (31%), Valladolid (23,3%) y Salamanca (14,0%) las que congregan un mayor número de expedientes. Solo en Ávila el hábitat mayoritario es el rural (63,8%).



Gráfico 6.2.5.

Titulares de según lugar de residencia y provincia, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.2.2. Gasto ejecutado en RGC durante 2020.

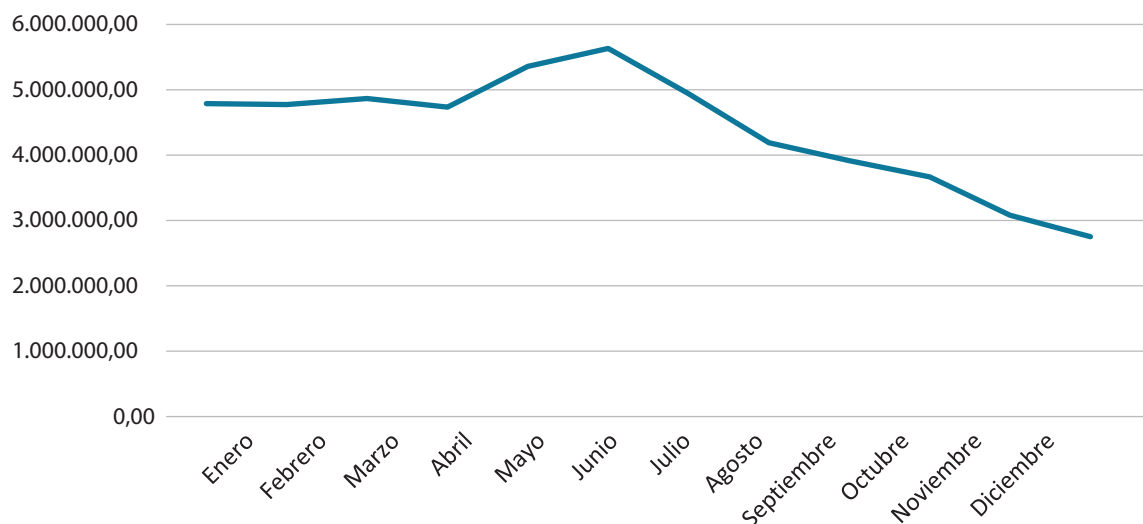
El análisis del gasto ejecutado por la Junta de Castilla y León a lo largo del mes de 2020 ilustra de manera significativa el impacto de la aparición del IMV. Al comienzo del año, el gasto ejecutado mensual ascendía a 4.788.635,76 euros. Esta consignación fue aumentando, con pequeñas fluctuaciones, hasta junio; desde ese mes y ya de manera ininterrumpida, el gasto fue reduciéndose hasta llegar en diciembre a 2.752.129,35 euros, lo que supone un descenso anual del 42,53%.

Tabla 6.2.1.
Gasto ejecutado en RGC por meses, 2020

	Euros	Diferencia Intermensual	% Diferencia intermen-
Enero	4.788.635,76		
Febrero	4.772.579,25	-16.056,51	-0,34
Marzo	4.866.221,21	93.641,96	1,96
Abril	4.734.071,86	-132.149,35	-2,72
Mayo	5.357.081,43	623.009,57	13,16
Junio	5.632.706,28	275.624,85	5,15
Julio	4.938.364,50	-694.341,78	-12,33
Agosto	4.190.976,23	-747.388,27	-15,13
Septiembre	3.914.556,88	-276.419,35	-6,60
Octubre	3.666.159,83	-248.397,05	-6,35
Noviembre	3.080.288,58	-585.871,25	-15,98
Diciembre	2.752.129,35	-328.159,23	-10,65
Diferencia enero-diciembre		-2.036.506,41	-42,53

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Gráfico 6.2.6.
Evolución en datos absolutos del gasto ejecutado en RGC, año 2020



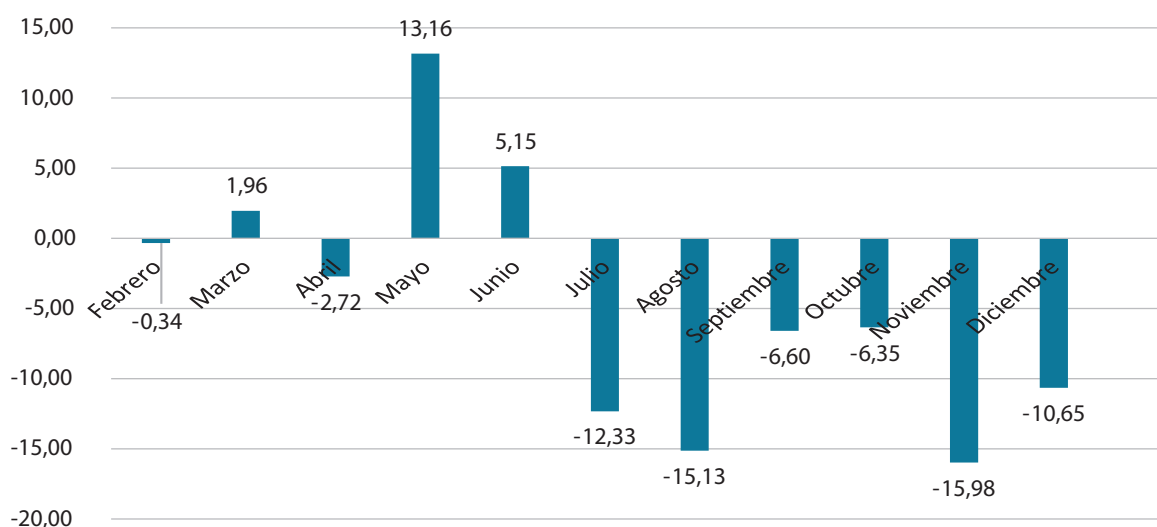
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)



La evolución mensual y global del gasto ejecutado en RGC durante el año 2020 puede observarse con claridad en los gráficos siguientes: los meses de agosto, noviembre, julio y diciembre son los que acusan un descenso del gasto más significativo (por encima del 10%).

Gráfico 6.2.7.

Variación porcentual por meses del gasto ejecutado en RGC, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.2.3. Evolución de los datos de gestión de la RGC durante 2020

En las siguientes páginas se expone la evolución de la gestión de la RGC durante el año 2020 considerando algunos datos claves: solicitudes (presentadas y pendientes) y altas iniciales, número de titulares y miembros, bajas de titulares y miembros y denegaciones. El análisis de esta información permite dimensionar el impacto de la aparición del IMV en la gestión de esta prestación.

6.2.3.1. Evolución en la gestión de solicitudes y altas iniciales de RGC.

En 2020 se presentaron un total de 3.194 solicitudes de RGC. Desde enero hasta diciembre el número de solicitudes presentadas ha ido reduciéndose de manera muy significativa, pasando de 425 a 236, lo que significa una reducción de casi el 45%. Este descenso es aún más pronunciado en el caso de las altas iniciales, que fueron apenas el 53,26% de las solicitudes presentadas (1.701): el número de altas iniciales consignado en diciembre (23) apenas supone el 16% de las que se registraron en enero (142), suponiendo un descenso casi el 84%.

Tabla 6.2.2.

Solicitudes presentadas, pendientes y altas iniciales de RGC por mes, 2020

Mes	Solicitudes presentadas		Solicitudes pendientes a fecha de diciembre de 2020 según el mes de solicitud		Altas iniciales	
	Nº	Diferencia % mes anterior	Nº	% Solicitudes pendientes sobre presentadas	Nº	Diferencia % mes anterior
Enero	425	-	3	0,71	142	-
Febrero	442	4,00	3	0,68	132	-7,04
Marzo	234	-47,06	6	2,56	145	9,85
Abril	121	-48,29	3	2,48	85	-41,38
Mayo	378	212,40	18	4,76	234	175,29
Junio	329	-12,96	102	31,00	403	72,22
Julio	179	-45,59	62	34,64	353	-12,41
Agosto	168	-6,15	68	40,48	74	-79,04
Septiembre	209	24,40	126	60,29	48	-35,14
Octubre	205	-1,91	165	80,49	37	-22,92
Noviembre	268	30,73	241	89,93	25	-32,43
Diciembre	236	-11,94	238	100,85	23	-8
Total	3194	-	-	32,40	1701	-
Diferencia enero/diciembre		-44,47%				-83,80%

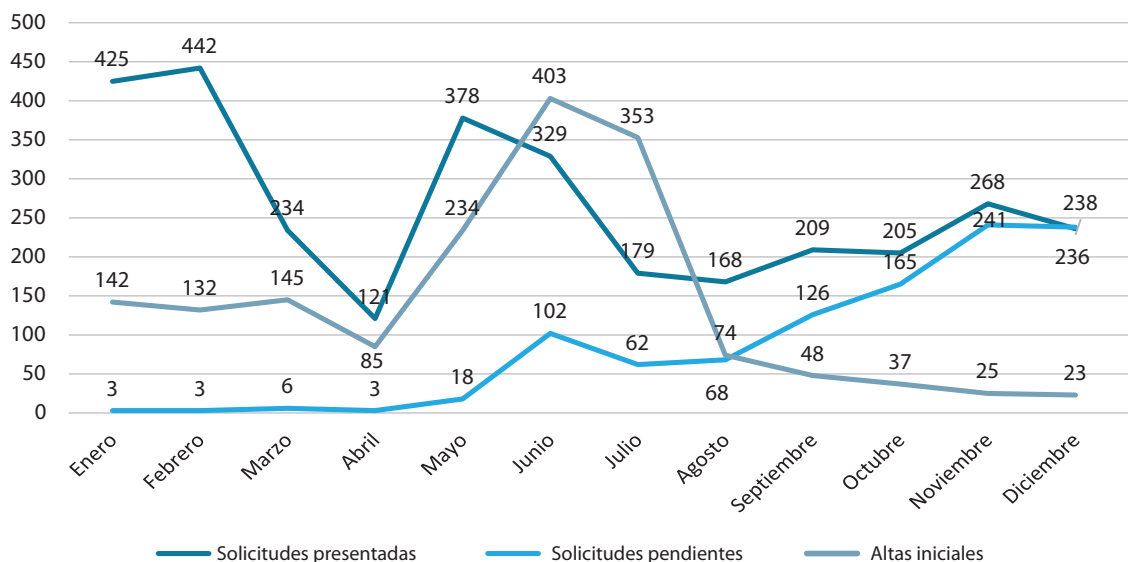
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

En abril, julio y diciembre se registra un descenso del número de solicitudes respecto al mes anterior. Según los técnicos de la DGFlyAD, este hecho se explica por la obligación de los ciudadanos a solicitar el IMV y a que esta solicitud sea resuelta, de manera denegatoria, para poder determinar si tiene derecho a la RGC. El procedimiento de RGC se suspende hasta la resolución del IMV.



Gráfico 6.2.8.

Evolución del número de solicitudes presentadas, solicitudes pendientes de resolver y altas iniciales de RGC por mes, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Considerando las variables edad y sexo, se comprueba que el 60,46% de las solicitudes de RGC fueron presentadas por mujeres (1.931) y que el 51,32% (1.639) de los solicitantes se encontraba entre los 36 y 55 años. Solo 23 solicitudes (0,72%) fueron presentadas por personas de 65 años o más y 273 (8,55%) por menores de 25 años. Al cruzar los datos disponibles por sexo y edad se evidencia que el porcentaje de solicitudes presentadas por mujeres va descendiendo de manera progresiva a medida que se van considerando los tramos de edad más avanzados; así, para los menores de 25 años las mujeres duplican a los varones (189 frente a 84), mientras que esta situación se invierte en el caso de las solicitudes presentadas por personas de 65 años o más (9 mujeres y 14 varones).

Gráfico 6.2.9.

Solicitudes de RGC presentadas por edad y sexo, año 2020



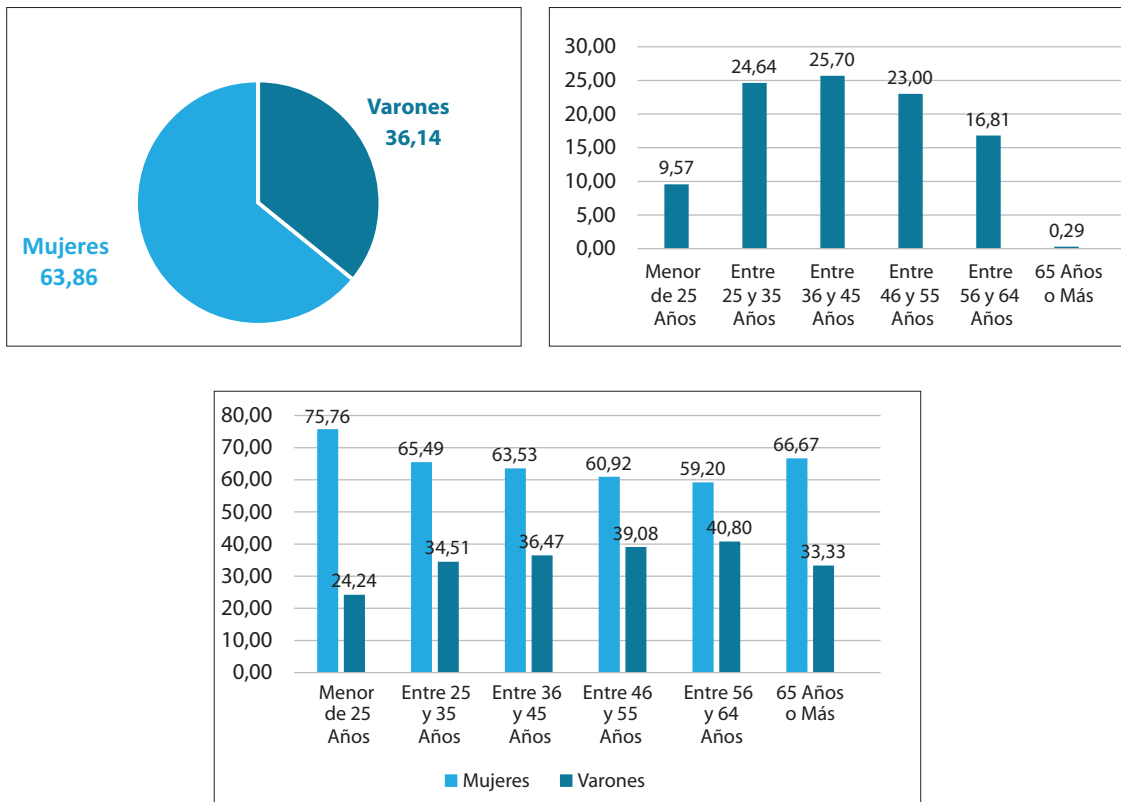
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

La distribución por edad y sexo respecto a las solicitudes presentadas se repite en el caso de las solicitudes pendientes (1.035): la mayoría de las solicitudes pendientes de resolver corresponden a mujeres (63,86%) y son los tramos de edad entre 25 y 35 años y entre 36 y 45 años los que concentran el 50% de las solicitudes pendientes. El porcentaje de solicitudes pendientes de resolución presentadas por mujeres supone el 75,76% para las solicitudes de los menores de 25 años y el 66,67% de las solicitudes de los mayores de 65 años; en todos los tramos de edad las solicitudes pendientes de mujeres son mayoritarias.



Gráfico 6.2.10.

Solicitudes de RGC pendientes de resolver por edad y sexo, año 2020

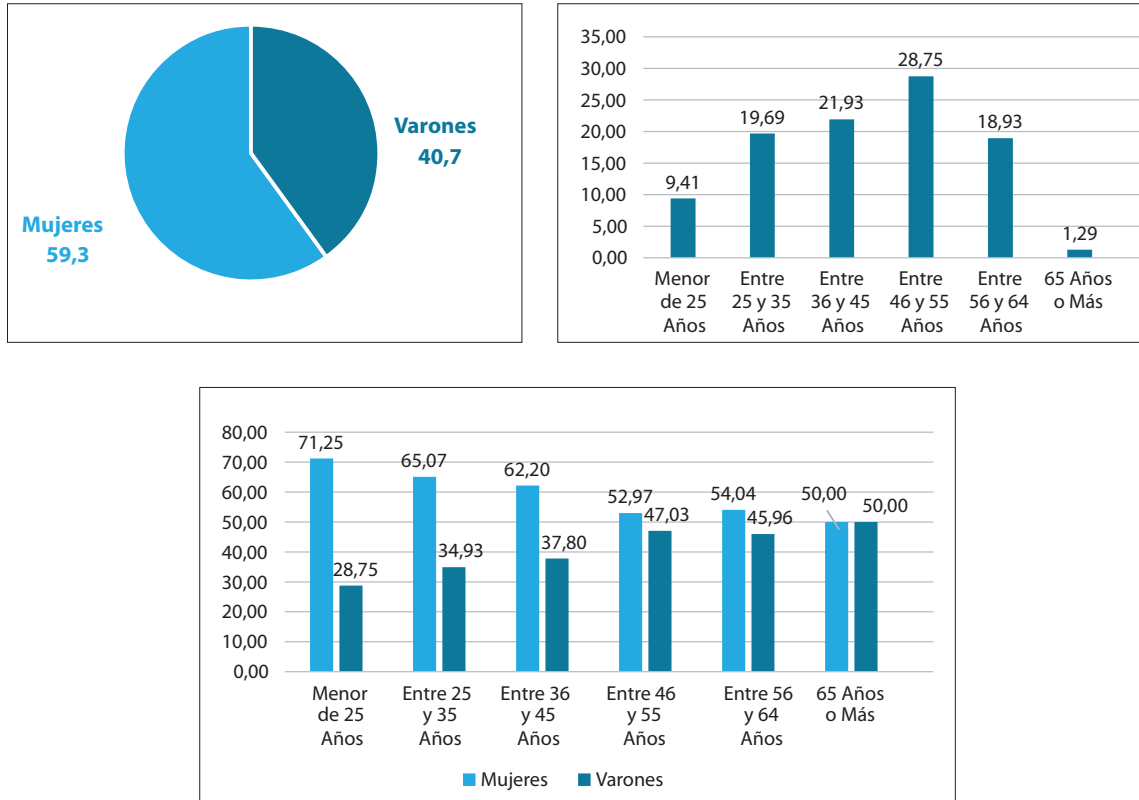


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Del total de altas iniciales registradas en 2020 (1.701), casi el 60% corresponde a mujeres (1.008) y el 40% a varones (693). El tramo de edad entre 46 y 55 años es el mayoritario respecto a las altas iniciales (28,75%), seguido de las altas entre 36 y 45 años (21,93%) y entre 25 y 35 años (19,69%). Al considerar ambas variables, edad y sexo, se puede observar que a medida que aumenta la edad el número de altas iniciales de mujeres y varones tiende a equilibrarse, equilibrio que se produce de manera clara en el tramo de 65 años o más.

Gráfico 6.2.11.

Altas iniciales de RGC por edad y sexo, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.2.3.2. Evolución de número de titulares y miembros de RGC.

El análisis del número de titulares y miembros de RGC en 2020 permite observar el descenso significativo en ambos datos respecto al comienzo y el final del año: el número de titulares se redujo un 37,57% (pasó de 9.084 en enero a 5.671 en diciembre) y el número de miembros cayó casi un 50% (de 11.949 en enero a 5.985 en diciembre). Este descenso se explica por la caída tanto de titulares como de miembros a partir de junio de 2020, momento de la aparición del IMV; hasta ese mes se había producido un aumento en ambos registros.



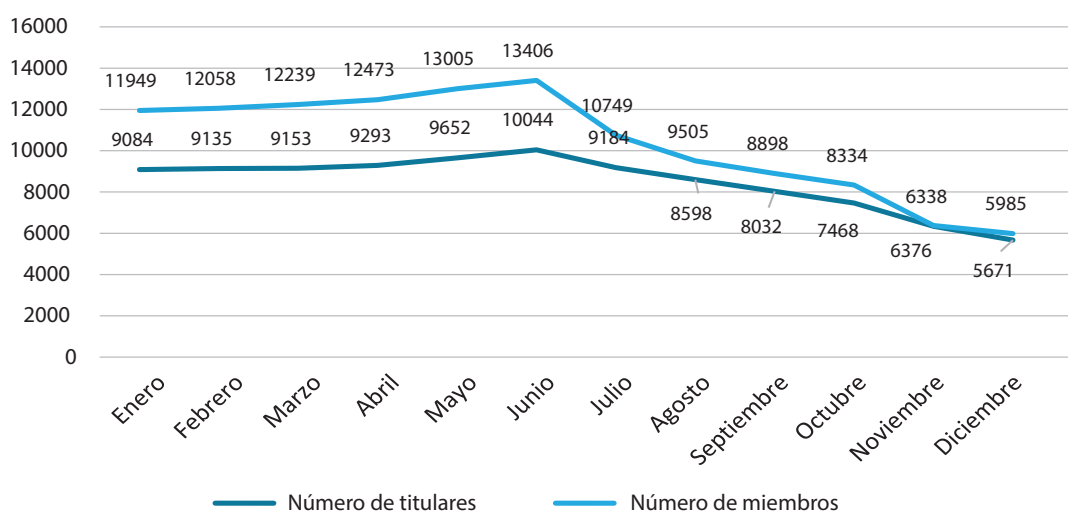
6. Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada

Tabla 6.2.3.
Número de titulares y miembros de RGC por mes, 2020

Mes	Número de titulares	Diferencia % mes anterior	Número de miembros	Diferencia % mes anterior
Enero	9.084	-	11.949	-
Febrero	9.135	0,56	12.058	0,91
Marzo	9.153	0,20	12.239	1,50
Abril	9.293	1,53	12.473	1,91
Mayo	9.652	3,86	13.005	4,27
Junio	10.044	4,06	13.406	3,08
Julio	9.184	-8,56	10.749	-19,82
Agosto	8.598	-6,38	9.505	-11,57
Septiembre	8.032	-6,58	8.898	-6,39
Octubre	7.468	-7,02	8.334	-6,34
Noviembre	6.338	-15,13	6.376	-23,49
Diciembre	5.671	-10,52	5.985	-6,13
Diferencia enero / diciembre	-3.413	-37,57	-5.964	-49,91

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Gráfico 6.2.12.
Evolución del número de titulares y miembros de RGC por mes, 2020

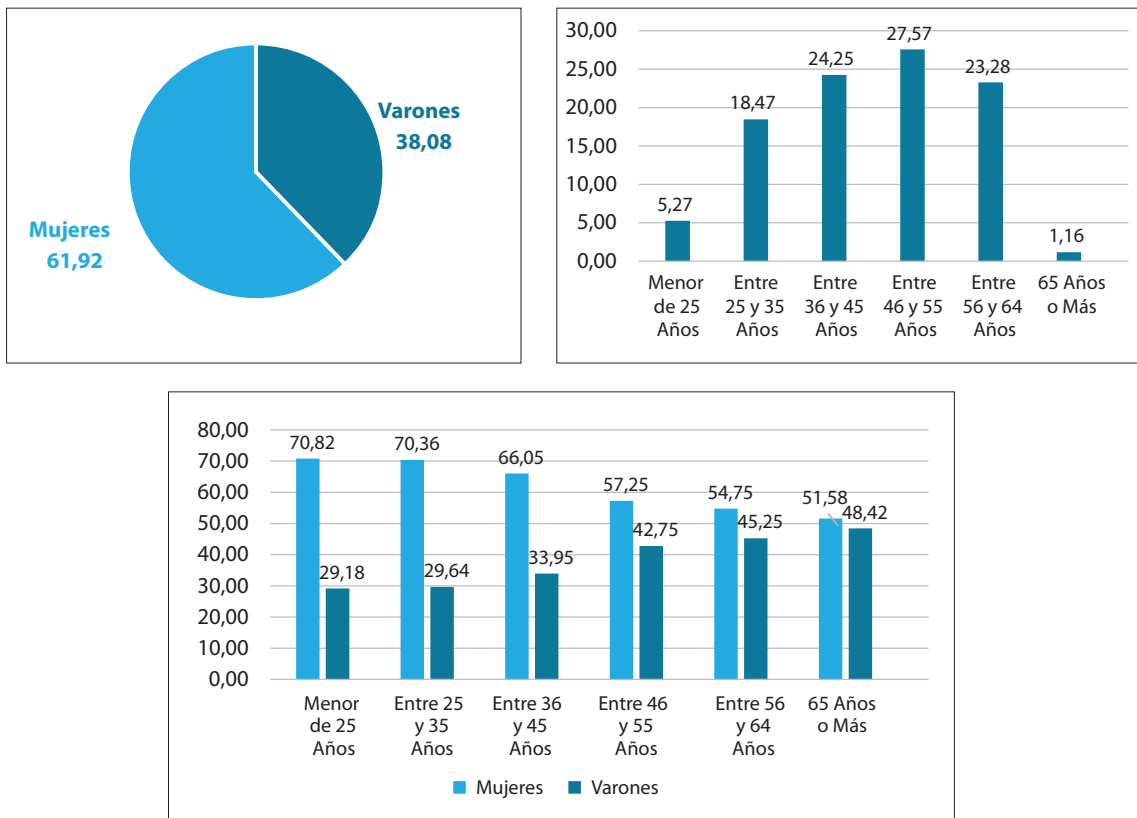


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

La consideración mes a mes del sexo y la edad en el caso de los titulares no revela variaciones significativas, resultando de media en el conjunto del año que casi el 62% son mujeres y que el 27,57% se encuentra en el tramo de edad entre 46 y 55 años, el 24,25% entre 36 y 45 años y el 23,28% entre 56 y 64 años; solo el 1,16% de los titulares tienen 65 años y más y apenas el 5,3% menos de 25 años.

Según los datos aportados por la DGFIyAD, de las 6.304 mujeres titulares de RGC, 3.482 (el 55,2%) tienen menores a cargo, mientras que de los 3.740 varones titulares de RGC solo tienen menores a cargo 966 (el 25,8%).

Gráfico 6.2.13.
Titulares de RGC por edad y sexo, año 2020

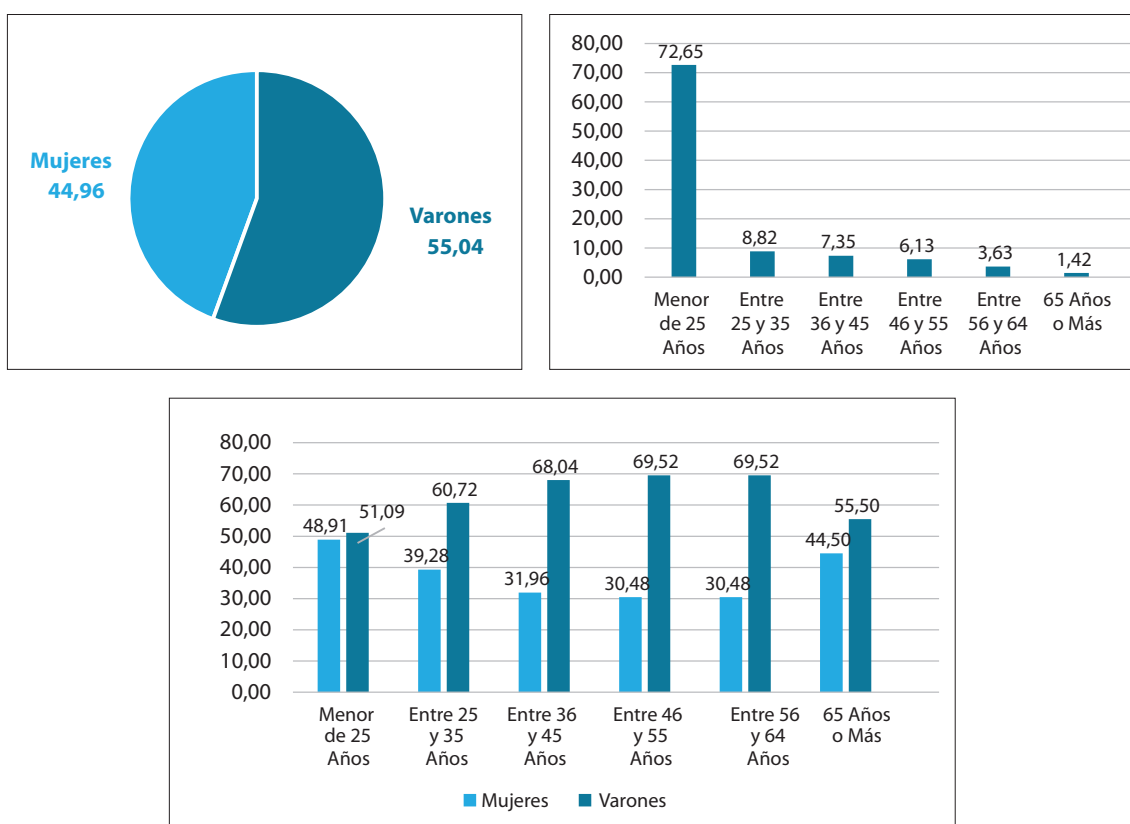


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)



Si se considera mes a mes la edad y el sexo respecto a los miembros de los hogares que recibieron RGC en 2020 se comprueba que, de media para el conjunto del año, el 55% de estos miembros son varones y casi el 73% menores de 25 años; en este tramo de edad, el porcentaje de varones y mujeres casi está equilibrado. Resulta interesante destacar que mientras entre los titulares son mayoritarias las mujeres, al considerar los miembros resultan mayoría los hombres.

Gráfico 6.2.14.
Miembros de RGC por edad y sexo, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.2.3.3. Bajas de titulares y miembros.

La información disponible respecto a las bajas registradas en 2020 (un total de 1.876) de titulares de RGC solo permite considerar su distribución por edad, observándose que casi el 30% de éstas (559) se registra en el tramo de edad entre 36 y 45 años, seguido del tramo entre 46 y 55 años (26,23%) y el de 25 a 35 años (20,68%). Las bajas de titulares se distribuyen por tramos de edad de forma similar al número de titulares.

Tabla 6.2.4.

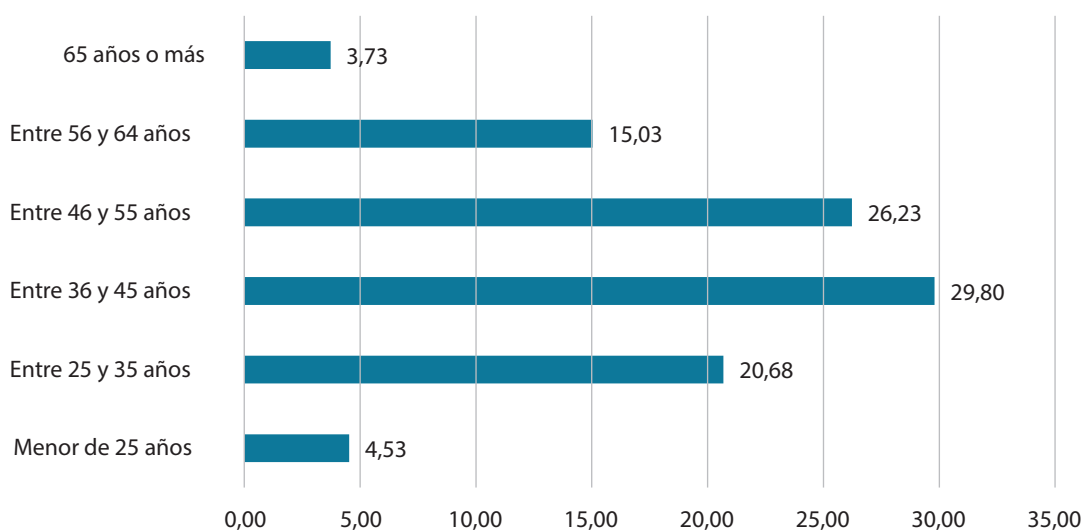
Bajas de titulares de RGC por edad, año 2020

Tramo de edad	Ab.	%
Menor de 25 años	85	4,53
Entre 25 y 35 años	388	20,68
Entre 36 y 45 años	559	29,80
Entre 46 y 55 años	492	26,23
Entre 56 y 64 años	282	15,03
65 años o más	70	3,73
Total	1.876	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Gráfico 6.2.15.

Bajas de titulares de RGC por edad, en porcentajes, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)



Sí es posible, sin embargo, realizar una aproximación un poco más detallada de las bajas de miembros de hogares perceptores de RGC en 2020 atendiendo a su distribución temporal, por sexo y edad. Respecto a la primera variable, del total de bajas de miembros registradas en 2020 (2.913), casi el 70% (2.030) se registraron a partir del mes de junio (solo el 30,31% se había producido entre los meses de enero y mayo). Tal y como señala el equipo técnico de la DGFLyAD, este hecho se puede explicar porque, en un primer momento, el INSS reconoció el IMV a las unidades familiares que eran receptoras de la prestación por hijo a cargo, es decir, donde había menores.

Tabla 6.2.5.

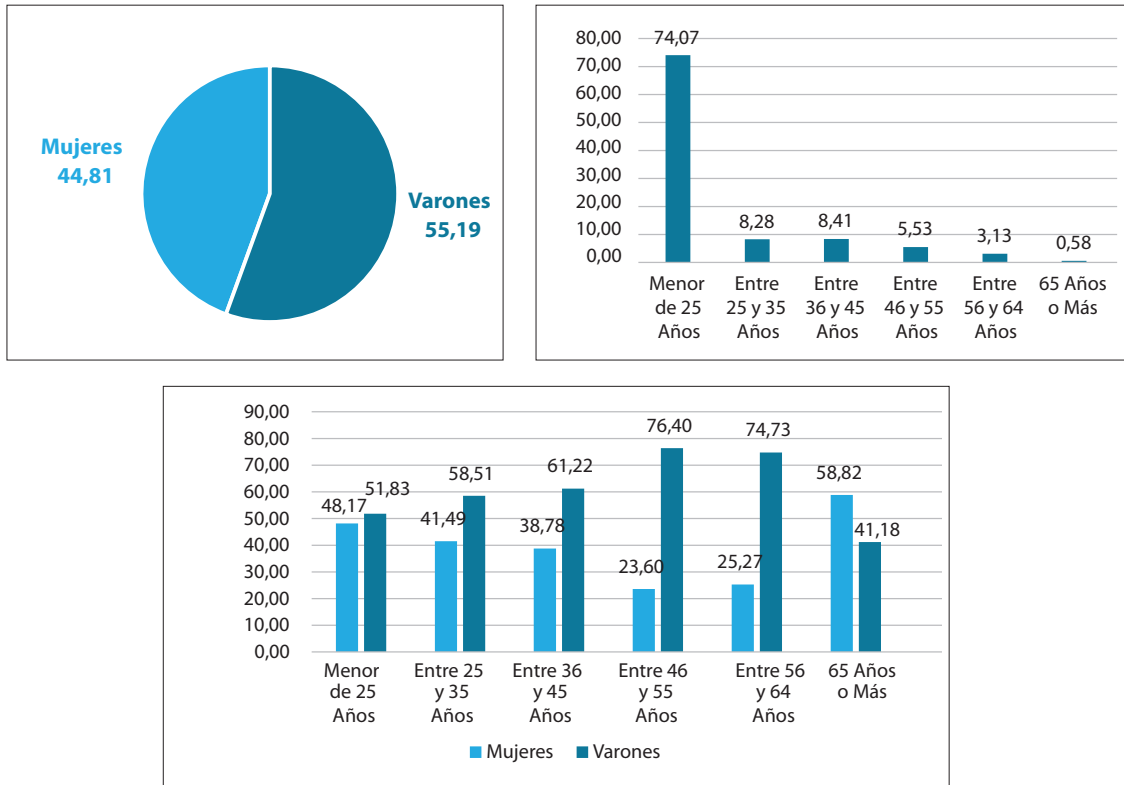
Bajas de miembros de RGC por meses, 2020

Mes	Bajas de miembros RGC	% acumulado	Diferencia mes anterior	Diferencia % mes anterior
Enero	244	8,38	-	-
Febrero	182	14,62	-62	-25,41
Marzo	230	22,52	48	26,37
Abril	212	29,80	-18	-7,83
Mayo	15	30,31	-197	-92,92
Junio	43	31,79	28	186,67
Julio	226	39,55	183	425,58
Agosto	317	50,43	91	40,27
Septiembre	351	62,48	34	10,73
Octubre	391	75,90	40	11,40
Noviembre	402	89,70	11	2,81
Diciembre	300	100,00	-102	-25,37
Total	2.913	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

La distribución por sexo y edad de las bajas de miembros de hogares perceptores de RGC en 2020 reproduce la distribución por sexo y edad de estos miembros: casi el 45% de las bajas corresponde a mujeres y el 74,07% se registra en el tramo de edad de menores de 25 años.

Gráfico 6.2.16.
Bajas de miembros de RGC por edad y sexo, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.2.3.4. Denegaciones.

Si en 2020 las bajas fueron 2.913, el número de denegaciones ascendió a 1.371, la mayoría (el 48%) por disponer de medios económicos. A este motivo de denegación le sigue, por frecuencia, tener derecho a otras prestaciones públicas (el 18,09% de las denegaciones se justifican por esta razón) y no inscribirse como demandante de empleo (15,97%).



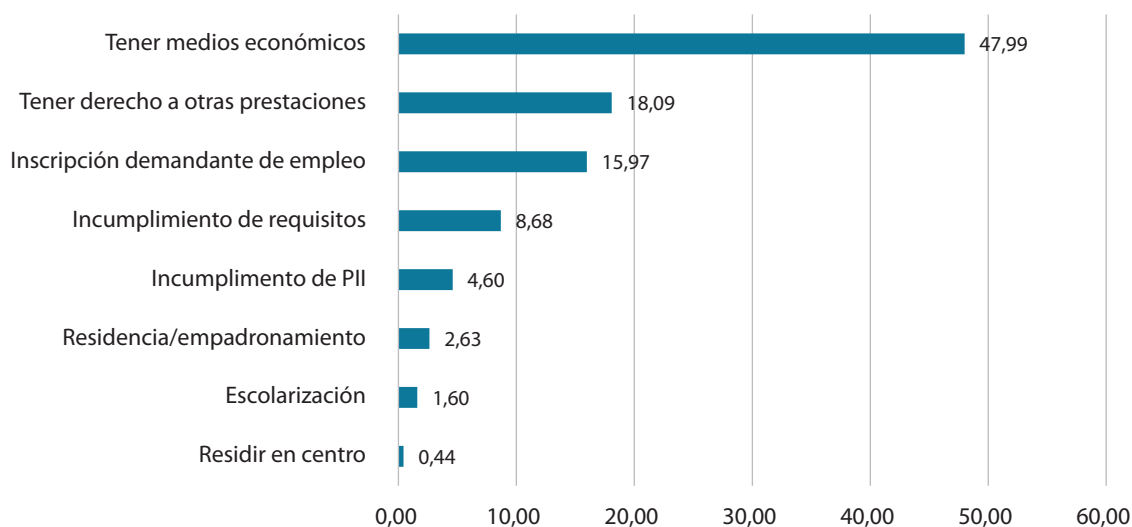
Tabla 6.2.6.
Frecuencia de los motivos de denegación de las solicitudes de RGC, 2020

Motivo de las denegaciones	Frecuencia	%
Escolarización	22	1,60
Incumplimiento PII	63	4,60
Incumplimiento de más de un requisito	119	8,68
No inscripción como demandante de empleo	219	15,97
Residencia/empadronamiento	36	2,63
Residir en centro	6	0,44
Tener derecho a otras prestaciones públicas	248	18,09
Tener medios económicos	658	47,99
Total	1.371	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Las razones menos frecuentes son las relativas a la residencia en otro centro (0,44%), la falta de escolarización de menores (1,60%) y no acreditar la residencia y/o empadronamiento (2,63%). El incumplimiento de requisitos que, según han informado técnicos de la DGFlyAD, incluye otros requisitos no especificados o la simultaneidad de varios, o el incumplimiento del plan individualizado de inserción explican, de manera conjunta, el 13,28% de las denegaciones.

Gráfico 6.2.17.
Frecuencia (en porcentajes) de los motivos de denegación de las solicitudes de RGC, 2020

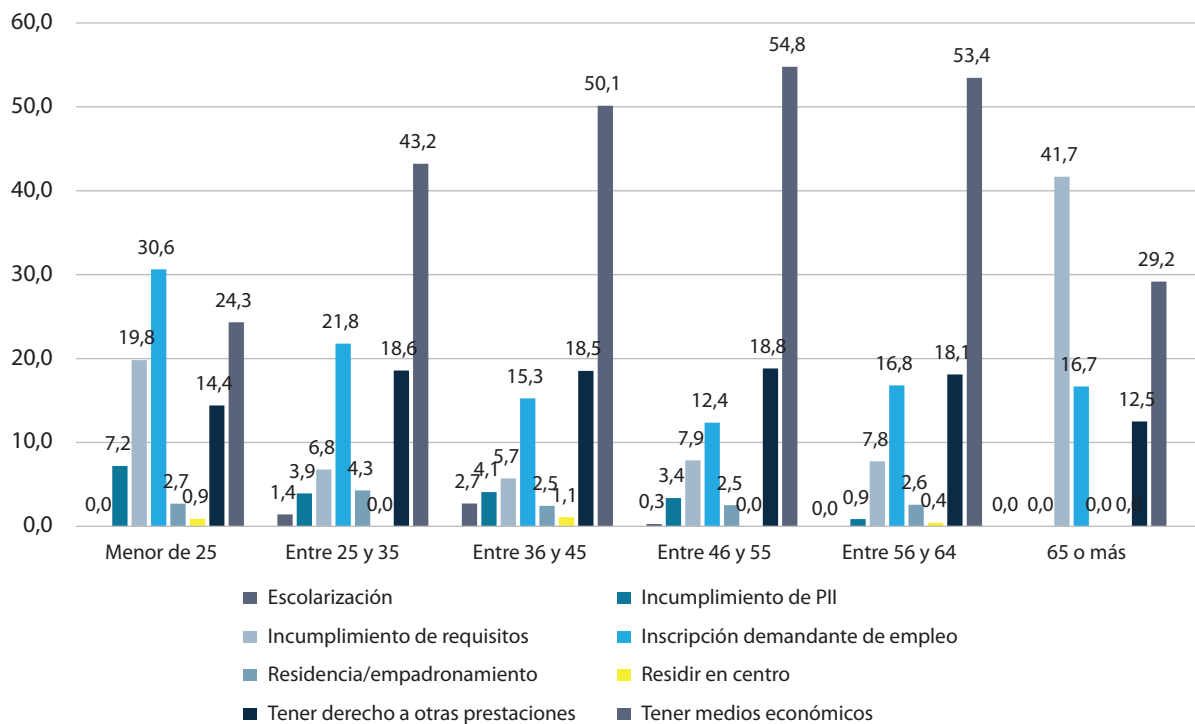


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Las razones menos frecuentes son las relativas a la residencia en otro centro (0,44%), la falta de escolarización de menores (1,60%) y no acreditar la residencia y/o empadronamiento (2,63%). El incumplimiento de requisitos que, según han informado técnicos de la DGFLYAD, incluye otros requisitos no especificados o la simultaneidad de varios, o el incumplimiento del plan individualizado de inserción explican, de manera conjunta, el 13,28% de las denegaciones.

Gráfico 6.2.18.

Frecuencia (en porcentajes) de los motivos de denegación de las solicitudes de RGC, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)



6.3. Datos de implementación del IMV desde septiembre de 2020 a octubre de 2021

En este apartado, a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de la Junta de Castilla y León, se recoge la información relativa a los expedientes de IMV tramitados, concedidos, denegados e inadmitidos en Castilla y León desde septiembre de 2020 hasta octubre de 2021. En la primera parte se analiza cómo han ido evolucionando las tramitaciones y resoluciones de las solicitudes de IMV durante los meses considerados para, en la segunda, relacionar estos datos con la información disponible respecto a la situación de los solicitantes en su expediente de RGC (si la tenían aprobada o suspensa).

6.3.1. Expedientes de IMV tramitados, concedidos, denegados e inadmitidos

En octubre de 2020 se habían tramitado en Castilla y León un total de 22.337 expedientes de IMV de los cuales solo el 32% había sido concedido, el 26,4% denegado y el 41,6% inadmitido. Un año después, se habían duplicado el número de expedientes de IMV tramitados (+127,4%) hasta alcanzar 50.802, manteniéndose aproximadamente el porcentaje de expedientes concedidos (31,2%), aumentando considerablemente el porcentaje de expedientes denegados (43%) y reduciéndose, casi en la misma proporción, el porcentaje de expedientes inadmitidos (25,5%).

Tabla 6.3.1.

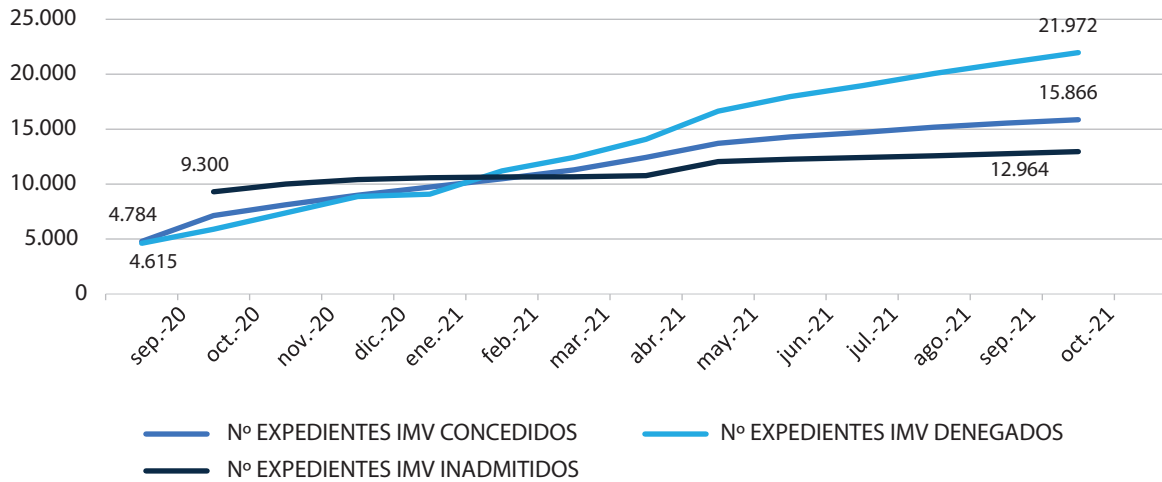
Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, por mes, septiembre 2020 – octubre 2021

	Expedientes de IMV concedidos	% sobre los tramitados	Expedientes de IMV denegados	% sobre los tramitados	Expedientes de IMV inadmitidos	% sobre los tramitados	Total expedientes tramitados
sep-20	4.784	-	4.615	-	s.d.	-	s.d.
oct-20	7.140	32,0	5.897	26,4	9.300	41,6	22.337
nov-20	8.124	31,8	7.384	28,9	10.009	39,2	25.517
dic-20	8.996	31,8	8.875	31,4	10.415	36,8	28.286
ene-21	9.735	33,1	9.084	30,9	10.578	36,0	29.397
feb-21	10.490	32,4	11.198	34,6	10.653	32,9	32.341
mar-21	11.300	32,9	12.430	36,1	10.664	31,0	34.394
abr-21	12.430	33,3	14.085	37,8	10.774	28,9	37.289
may-21	13.716	32,3	16.636	39,2	12.056	28,4	42.408
jun-21	14.294	32,1	17.963	40,3	12.269	27,6	44.526
jul-21	14.699	31,9	18.959	41,1	12.423	27,0	46.081
ago-21	15.187	31,8	20.066	42,0	12.577	26,3	47.830
sep-21	15.554	31,5	21.036	42,6	12.772	25,9	49.362
oct-21	15.866	31,2	21.972	43,3	12.964	25,5	50.802

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Gráfico 6.3.1.

Evolución en el número de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, septiembre 2020 – octubre 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Los expedientes de IMV concedidos pasaron de 4.784 en septiembre de 2020 a 15.866 en octubre de 2021, lo que implica un aumento de más de 11.000 expedientes (+231,6%). Los meses que registraron un mayor incremento de concesiones respecto al mes anterior fueron los meses de octubre de 2020 (+49,2%), noviembre y diciembre de 2020 (+13,8% y 10,7% respectivamente) y los meses de abril y mayo de 2021 (+10% y +10,3%).

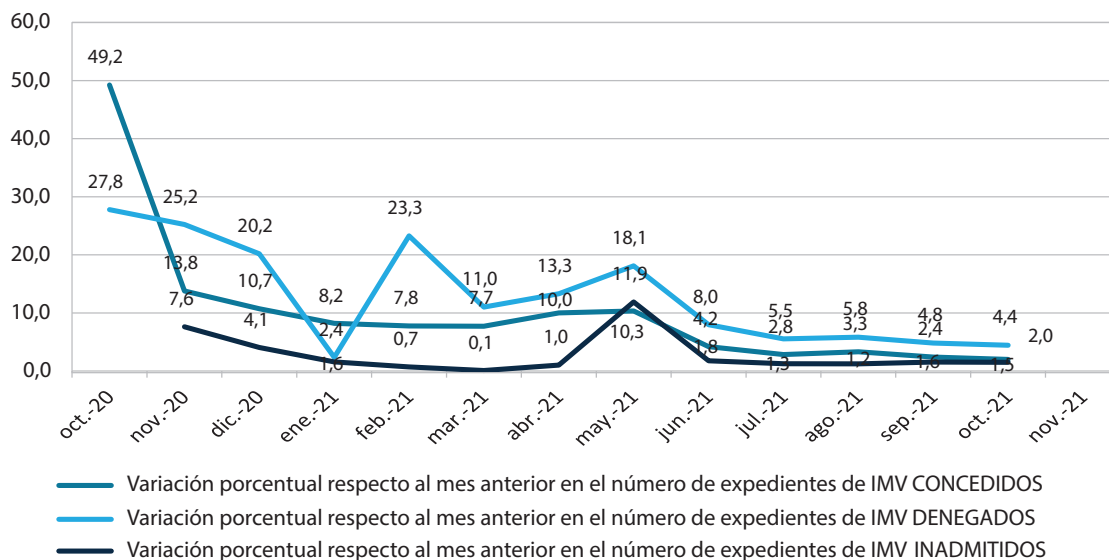
Los expedientes de IMV denegados casi se multiplicaron por cinco en los meses analizados, pasando de 4.615 a 21.972. Los meses de octubre (+27,8%), noviembre (+25,2%) y diciembre de 2020 (+20,2%), junto a febrero de 2021 (+23,3%), registran un aumento porcentual de las denegaciones respecto al mes anterior por encima del 20%. A partir de mayo de 2021, en el que el porcentaje del incremento de denegaciones respecto al mes anterior fue de 18,1%, se ha registrado una estabilización en torno al 5%.

Los expedientes de IMV inadmitidos se incrementaron desde octubre de 2020 a octubre de 2021 un 39,4%, pasando de 9.300 a 12.964. Los meses en los que se registra un mayor número de expedientes inadmitidos son noviembre y diciembre de 2020 (709 y 406 respectivamente) y, especialmente, mayo de 2021 (1.282) que rompe la pauta de que el incremento porcentual de expedientes inadmitidos respecto al mes anterior no supere el 2% (en el mes citado es casi de un 12%).



Gráfico 6.3.2.

Evolución porcentual respecto al mes anterior en el número de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, septiembre 2020 – octubre 2021

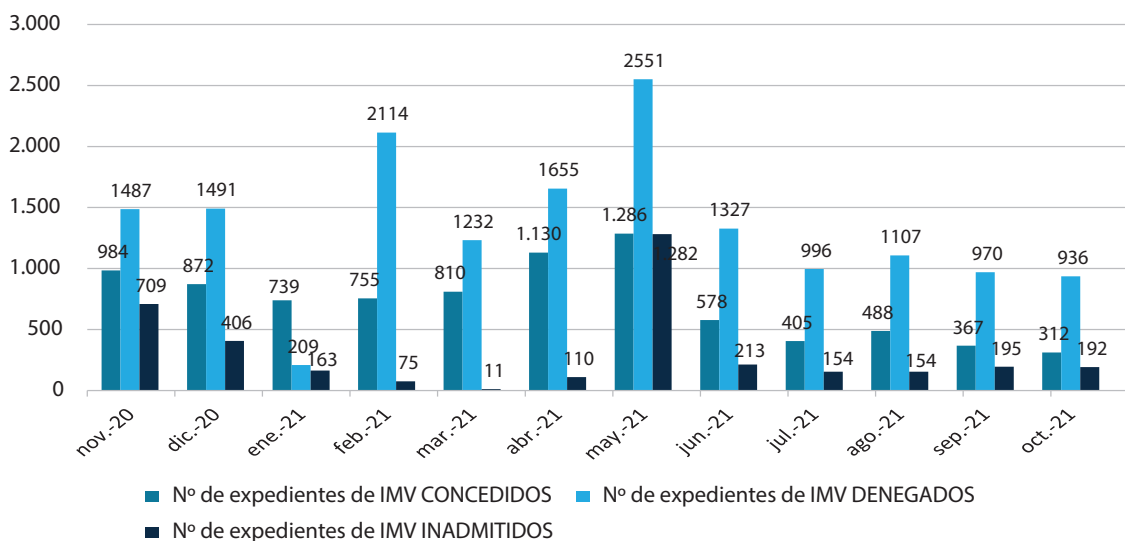


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

En el gráfico siguiente puede observarse el ritmo de tramitación de los expedientes de IMV en Castilla y León desde noviembre de 2020 a octubre de 2021. Los meses en los que se tramitó un mayor número de expedientes fueron mayo de 2021 (5.119), octubre y noviembre de 2020 (3.638 y 3.180 respectivamente) y febrero y abril de 2021 (2.944 y 2.895 respectivamente).

Gráfico 6.3.3.

Número de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos por mes

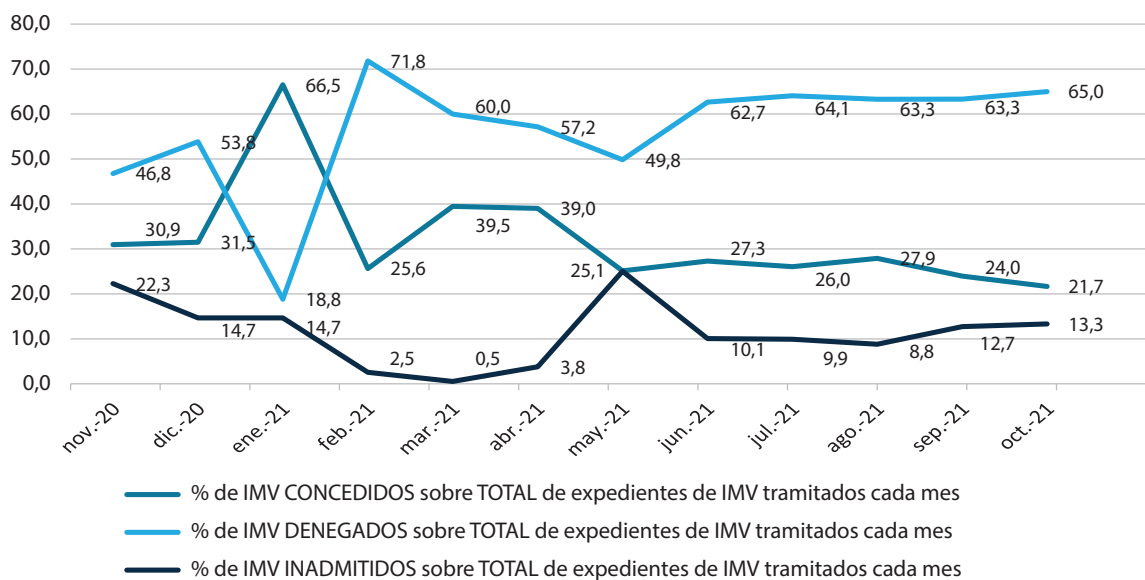


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Atendiendo a la distribución del conjunto total de expedientes tramitados según su resolución (concedidos y denegados) o inadmisión, se observa que solo en enero de 2021 las concesiones de la prestación fueron más numerosas que las denegaciones (ese mes el 67,5% de los expedientes tuvo una respuesta positiva frente al 18,8% que fue denegado y el 14,7% inadmitido); en el resto de los meses, las denegaciones fueron superiores a las concesiones. Considerando los 12 meses de la línea temporal analizada, la media de expedientes denegados se situó en el 56,4%, mientras que la media de los concedidos fue del 32,1% y del 11,5% en el caso de los expedientes inadmitidos. Los expedientes denegados solo se sitúan claramente por debajo de la mitad de los tramitados en enero de 2021, donde éstos resultaron el 18,8% del total; el porcentaje de inadmitidos duplica la media anual los meses de noviembre de 2020 y de mayo de 2021 (22,3% y 25% respectivamente).

Gráfico 6.3.4.

Porcentaje de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos sobre el total de expedientes tramitados, por mes



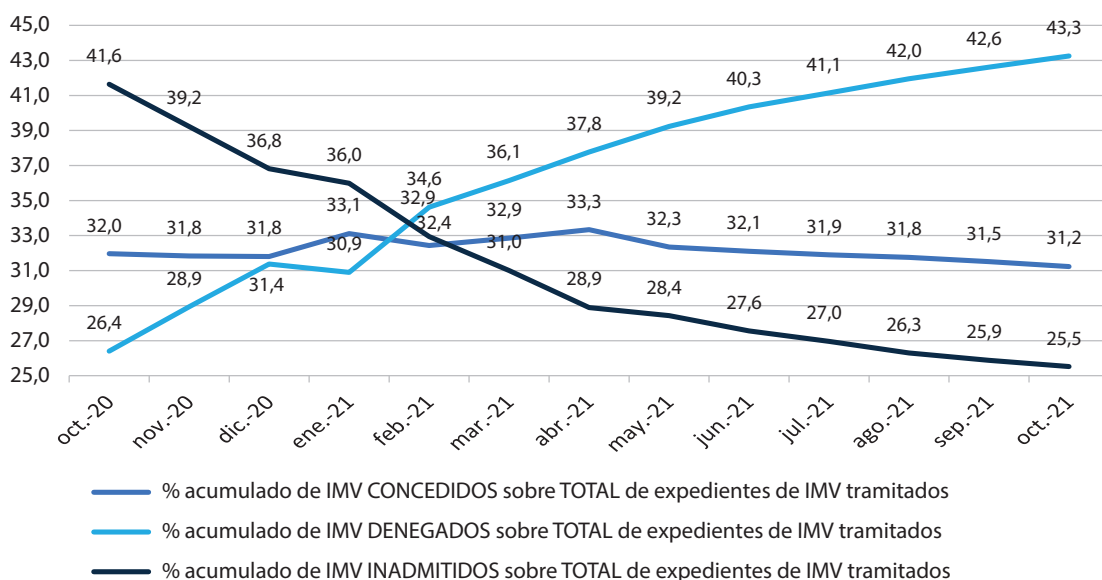
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

La consideración de los porcentajes acumulados de los expedientes concedidos, denegados e inadmitidos respecto al total de expedientes tramitados revela que hasta enero de 2021 eran más numerosos los expedientes de IMV concedidos que los denegados e inadmitidos. Desde ese mes, el porcentaje de expedientes denegados supera el 34% del total de expedientes tramitados hasta alcanzar en octubre de 2021 el 43,3%. Los expedientes inadmitidos han ido descendiendo, de manera progresiva, en los trece meses considerados, pasando del 41,6% en octubre de 2020 al 25,5% en el mismo mes de 2021. Los expedientes concedidos se han mantenido, en toda la línea temporal considerada, en torno al 32% del total de los expedientes tramitados.



Gráfico 6.3.5.

Porcentaje acumulado de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos sobre el total de expedientes tramitados, por mes

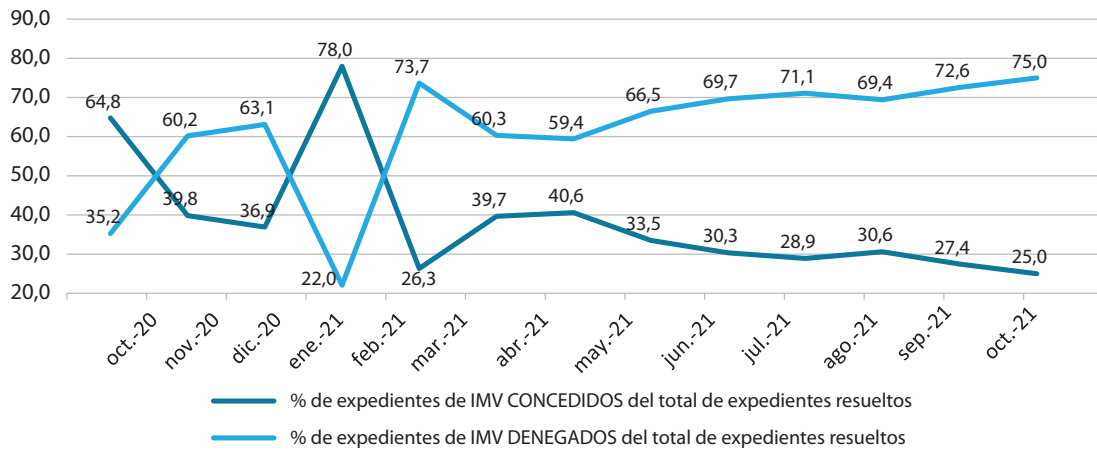


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Si se atiende exclusivamente a los expedientes resueltos, el gráfico siguiente pone de manifiesto que solo en octubre de 2020 (64,8%) y en enero de 2021 (78%) el porcentaje de expedientes concedidos se situó por encima del porcentaje de expedientes denegados. En el resto de los meses considerados este porcentaje se ha situado en torno al 38%, con una clara tendencia de descenso desde abril hasta octubre de 2021 (solo el 25% de los expedientes resueltos este último mes de la línea histórica analizada tuvo una respuesta positiva).

Gráfico 6.3.6.

Porcentaje de expedientes de IMV concedidos y denegados sobre el total de expedientes resueltos, por mes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.3.2. Expedientes de IMV tramitados, concedidos, denegados e inadmitidos de acuerdo con la RGC.

La aproximación a las resoluciones de las solicitudes de IMV de acuerdo con la situación respecto a la RGC (aprobada o suspensa) en el momento en que se produce dicha resolución permite comprobar que 9.359 expedientes de IMV tramitados a fecha de octubre de 2021 contaban con RGC aprobada (82,9%) y 1.925 con RGC suspensa (17,1%). En ese mes, de los expedientes de IMV tramitados que contaban con RGC aprobada el 63,7% había sido concedido (5.966), el 30,3% denegado (2.838) y el 5,9% inadmitido (555).



6. Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada

Tabla 6.3.2.

Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, por mes y RGC aprobada/suspensa

	IMV CONCEDIDO			IMV DENEGADO			IMV INADMITIDO			TOTAL IMV TRAMITADOS		
	RGC aprobada	RGC suspensa	Total	RGC aprobada	RGC suspensa	Total	RGC aprobada	RGC suspensa	Total	RGC aprobada	RGC suspensa	Total
sep-20	2.205	217	2.422	711	105	816	s.d.	s.d.	s.d.	2.916	322	3.238
oct-20	3.138	345	3.483	945	147	1.092	426	216	642	4.509	708	5.217
nov-20	3.607	404	4.011	1.213	193	1.406	454	233	687	5.274	830	6.104
dic-20	3.900	499	4.399	1.376	235	1.611	468	239	707	5.744	973	6.717
ene-21	4.179	564	4.743	1.396	241	1.637	475	242	717	6.050	1.047	7.097
feb-21	4.432	627	5.059	1.691	306	1.997	476	242	718	6.599	1.175	7.774
mar-21	4.720	695	5.415	1.847	359	2.206	477	242	719	7.044	1.296	8.340
abr-21	5.148	780	5.928	2.082	429	2.511	483	250	733	7.713	1.459	9.172
may-21	5.504	850	6.354	2.370	506	2.876	531	271	802	8.405	1.627	10.032
jun-21	5.637	884	6.521	2.478	543	3.021	537	273	810	8.652	1.700	10.352
jul-21	5.712	904	6.616	2.560	575	3.135	542	274	816	8.814	1.753	10.567
ago-21	5.811	924	6.735	2.666	610	3.276	545	275	820	9.022	1.809	10.831
sep-21	5.921	950	6.871	2.780	640	3.420	552	281	833	9.253	1.871	11.124
oct-21	5.966	971	6.937	2.838	672	3.510	555	282	837	9.359	1.925	11.284

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

El acercamiento a la resolución de los expedientes de IMV tramitados con RGC aprobada en los meses considerados permite constatar que los expedientes concedidos se han situado, de media, en torno al 58,4%, si bien en enero de 2021 éstos alcanzaron el 91,2% del total de los tramitados ese mes. La media de los expedientes denegados se situó en el 39,2% y en el 2,3% la de los inadmitidos.

Tabla 6.3.3.

Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC aprobada

	Concedidos			Denegados			Inadmitidos			TOTALES
	Acumulados	Mes	% mes	Acumulados	Mes	% mes	Acumulados	Mes	% mes	
sep-20	2.205	-	-	711	-	-	s.d.	-	-	2.916
oct-20	3.138	933	79,95	945	234	20,05	426	-	-	4.509
nov-20	3.607	469	61,31	1.213	268	35,03	454	28	3,66	5.274
dic-20	3.900	293	62,34	1.376	163	34,68	468	14	2,98	5.744
ene-21	4.179	279	91,18	1.396	20	6,54	475	7	2,29	6.050
feb-21	4.432	253	46,08	1.691	295	53,73	476	1	0,18	6.599
mar-21	4.720	288	64,72	1.847	156	35,06	477	1	0,22	7.044
abr-21	5.148	428	63,98	2.082	235	35,13	483	6	0,90	7.713
may-21	5.504	356	51,45	2.370	288	41,62	531	48	6,94	8.405
jun-21	5.637	133	53,85	2.478	108	43,72	537	6	2,43	8.652
jul-21	5.712	75	46,30	2.560	82	50,62	542	5	3,09	8.814
ago-21	5.811	99	47,60	2.666	106	50,96	545	3	1,44	9.022
sep-21	5.921	110	47,62	2.780	114	49,35	552	7	3,03	9.253
oct-21	5.966	45	42,45	2.838	58	54,72	555	3	2,83	9.359
Media	-	-	58,37	-	-	39,32	-	-	2,31	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

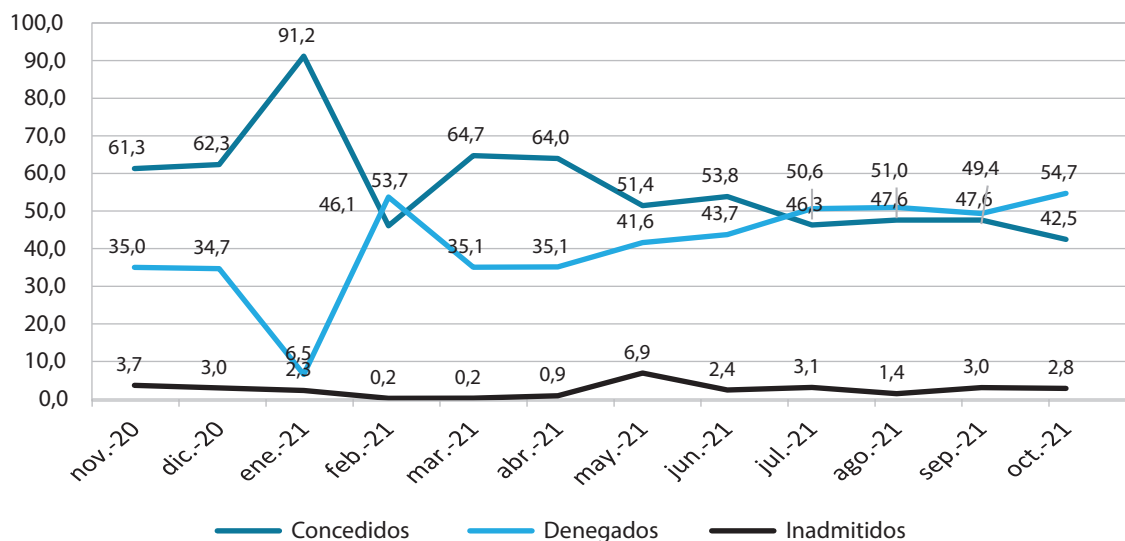
Desde julio a octubre de 2021, el porcentaje de solicitudes de IMV concedidos con expedientes de RGC aprobada se sitúa por debajo del porcentaje de IMV denegados, situación que también se produjo en febrero del mismo año.



6. Análisis normativo y de gestión de la Renta Garantizada

Gráfico 6.3.7.

Porcentaje del número total de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC aprobada, por mes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Tabla 6.3.4.

Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC suspensa

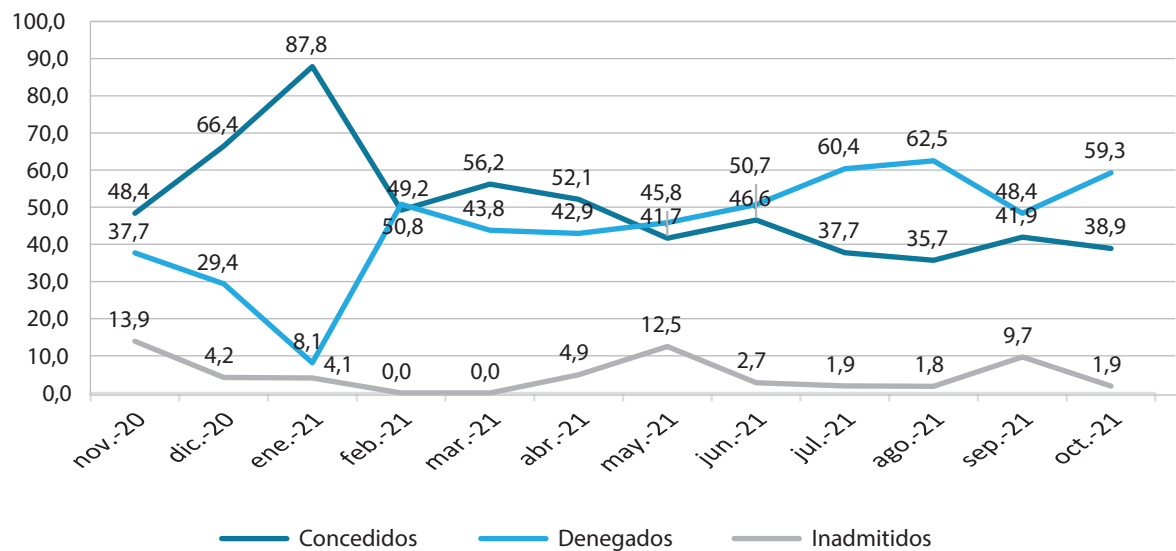
	Concedidos			Denegados			Inadmitidos			TOTALES
	Acumulados	Mes	% mes	Acumulados	Mes	% mes	Acumulados	Mes	% mes	
sep-20	217	-	-	105	-	-	-	-	-	322
oct-20	345	128	75,29	21	42	24,71	216	-	-	708
nov-20	404	59	48,36	193	46	37,70	233	17	13,93	830
dic-20	499	95	66,43	235	42	29,37	239	6	4,20	973
ene-21	564	65	87,84	241	6	8,11	242	3	4,05	1.047
feb-21	627	63	49,22	306	65	50,78	242	0	0,00	1.175
mar-21	695	68	56,20	359	53	43,80	242	0	0,00	1.296
abr-21	780	85	52,15	429	70	42,94	250	8	4,91	1.459
may-21	850	70	41,67	506	77	45,83	271	21	12,50	1.627
jun-21	884	34	46,58	543	37	50,68	273	2	2,74	1.700
jul-21	904	20	37,74	575	32	60,38	274	1	1,89	1.753
ago-21	924	20	35,71	610	35	62,50	275	1	1,79	1.809
sep-21	950	26	41,94	640	30	48,39	281	6	9,68	1.871
oct-21	971	21	38,89	672	32	59,26	282	1	1,85	1.925
Media	-	-	52,15	-	-	43,42	-	-	4,79	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

De media en los meses considerados, en torno al 52,1% de los expedientes de IMV tramitados con RGC suspensa fueron concedidos, el 43,4% denegados y el 4,8% inadmitidos. Al igual que se observaba en el caso de los expedientes tramitados con RGC aprobada, en enero de 2021 se sitúa el pico de expedientes de IMV concedidos que contaban con RGC suspensa (87,8%). Desde mayo a octubre de 2021, sin embargo, las denegaciones han sido más numerosas que las concesiones.

Gráfico 6.3.8.

Porcentaje del número total de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC suspensa, por mes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Atendiendo a la cuantía de la RGC, los datos disponibles permiten comprobar que en octubre de 2021 el 62,8% de los expedientes de IMV concedidos resultaron de una cuantía superior a la de RGC. Estos expedientes pasaron de 2.428 en noviembre de 2020 a 3.744 en octubre de 2021, con una cuantía media ese mes de 635,8 euros.

En todos los aspectos considerados (expedientes de IMV concedidos, denegados, inadmitidos) se observa un comportamiento irregular en el mes de enero. Tal y como ha indicado el personal técnico de la DGFLyAD, esta circunstancia se puede explicar porque en enero de 2021, con el objetivo de poder revalorizar la prestación de RGC (como consecuencia del incremento de IPREM, el indicador de referencia para determinar las cuantías), se suspenden todas las tareas de gestión de expedientes durante unos días.



Tabla 6.3.5.
Expedientes de IMV según cuantía de RGC.

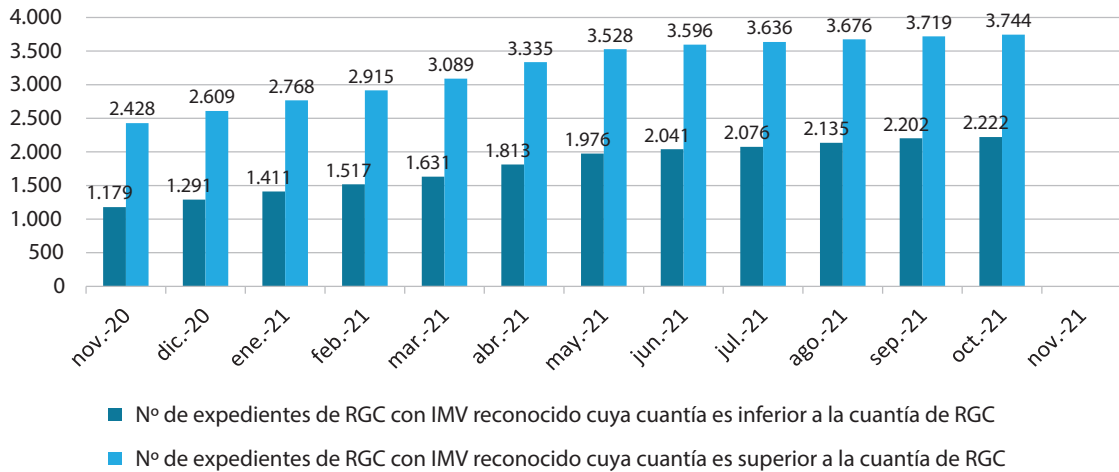
	Cuantía de IMV inferior a cuantía de RGC		Cuantía de IMV superior a cuantía de RGC		Total expedientes IMV	Cuantía media IMV
	Nº de expedientes de RGC	Cuantía media IMV	Nº de expedientes de RGC	Cuantía media IMV		
sep-20	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	566,06
oct-20	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	576,99
nov-20	1.179	308,57	2.428	666,48	3.607	549,50
dic-20	1.291	307,18	2.609	656,97	3.900	541,18
ene-21	1.411	306,65	2.768	652,30	4.179	535,59
feb-21	1.517	307,30	2.915	648,79	4.432	531,91
mar-21	1.631	309,59	3.089	645,01	4.720	529,10
abr-21	1.813	310,89	3.335	639,88	5.148	524,02
may-21	1.976	313,64	3.528	637,67	5.504	521,34
jun-21	2.041	314,27	3.596	636,77	5.637	520,00
jul-21	2.076	314,79	3.636	636,68	5.712	519,69
ago-21	2.135	314,92	3.676	636,20	5.811	518,16
sep-21	2.202	314,64	3.719	635,84	5.921	516,38
oct-21	2.222	314,68	3.744	635,80	5.966	516,20
Dif. inicio serie-oct21	1.043	6	1.316	-31	2.359	-33
% Dif. inicio serie-oct21	88,5	2,0	54,2	-4,6	65,4	-6,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Los expedientes de IMV concedidos con cuantía inferior a la de RGC (el 37,2% del total en octubre de 2021) pasaron de 1.179 en noviembre de 2020 a 2.222 en octubre de 2021, siendo la cuantía media ese mes de 314,68 euros.

Gráfico 6.3.9.

Evolución del número total de expedientes de RGC con IMV reconocidos por mes según cuantía del IMV

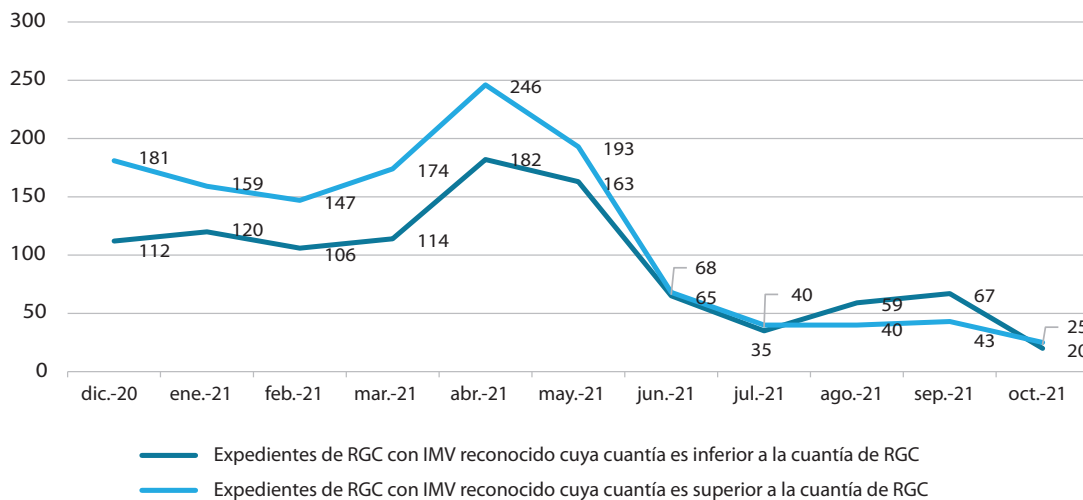


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

Analizando la evolución mensual en el número de expedientes de RGC con IMV reconocidos según cuantía se constata que los expedientes de IMV con cuantía superior son más numerosos que los de cuantía inferior en todos los meses considerados salvo en agosto y septiembre de 2021, meses en los que son más numerosas las concesiones de IMV de cuantía inferior a la de la RGC.

Gráfico 6.3.10.

Número de expedientes de RGC con IMV reconocidos por mes según cuantía del IMV



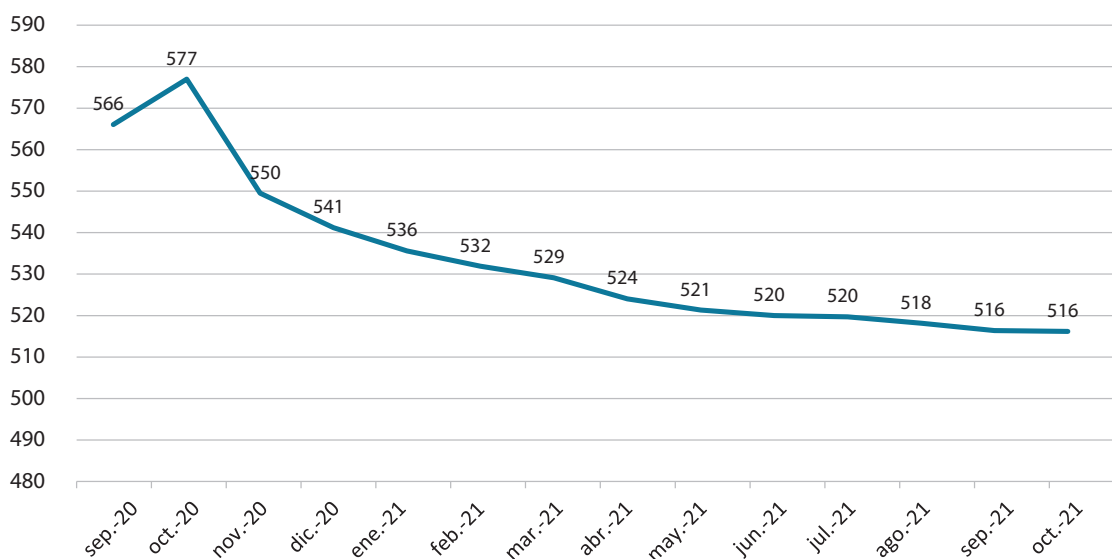
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)



La cuantía media de los expedientes de IMV reconocidos ha ido descendiendo desde octubre de 2020 hasta octubre de 2021, pasando de 577 euros a 516 euros el último mes del que se disponen de datos, tal y como se puede observar en el gráfico siguiente.

Gráfico 6.3.11.

Evolución de la cuantía media del IMV reconocido de expedientes con RGC



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad (Junta de Castilla y León)

6.4. Convivencia con el IMV (entrevistas a jefaturas de sección)

En una de las reuniones mantenidas con DGFyAD se valoró la oportunidad de entrevistar a una representación de las personas que ocupan las jefaturas de sección de inclusión social en las delegaciones territoriales que la Gerencia de Servicios Sociales tiene en cada una de las nueve provincias. Se seleccionaron cinco provincias realizándose el mismo número de entrevistas. Las entrevistas se realizaron en el mes de diciembre con el objetivo de conocer, desde la perspectiva de los responsables técnicos de la gestión de la RGC en su respectiva provincia, las claves del proceso de implementación de la RGC y los principales efectos de la aprobación del IMV en ese proceso.

A continuación, se muestra una síntesis de los asuntos más relevantes tratados en las mencionadas entrevistas organizados en torno a dos bloques: el primero, relativo a la evaluación que los entrevistados hacen del funcionamiento de la RGC en tanto prestación autonómica de garantía de ingresos mínimos que pueblos cuenta con una importante trayectoria y ha sido objeto de un proceso de mejora y adaptación; el segundo, dedicado a recoger sus opiniones sobre el impacto que ha tenido sobre la prestación autonómica la aparición y puesta en marcha del IMV.

6.4.1. La Renta Garantizada de Ciudadanía: características, potencialidades, debilidades y retos fundamentales

6.4.1.1. Aspectos positivos y negativos de la RGC

Los entrevistados han coincidido en que Castilla y León tiene una gran experiencia en la gestión de rentas mínimas, con una trayectoria en la que se han ido introduciendo reformas, modificaciones y mejoras, tanto en su diseño como en su gestión, tramitación, determinación de compatibilidades, seguimiento, etc. Este proceso de mejora continua ha conformado, según las personas entrevistadas, una prestación de garantía de ingresos mínimos sólida, protectora y adecuada para abordar situaciones de exclusión y pobreza.

En general es una prestación que ya llevaba 10 años funcionando, ha sufrido muchas modificaciones y hasta el día que sacaron el texto refundido era un poco complicado. A lo largo del tiempo ha ido mejorando y ajustándose a la realidad del ciudadano. Entonces bueno, en ese sentido creo que está bastante bien planteada. El tema de las compatibilidades sí que ha sido verdad que al principio existían unas y luego se han ido modificando. Ha tenido una trayectoria en la que se ha ido acoplado, ha sabido ser flexible en determinados momentos y se ha ido modificando porque se ha visto cosas que quedaban sin cubrir.

Los aspectos positivos de la RGC son claramente identificados por los entrevistados. De un lado, se señalan fortalezas respecto a la concepción y configuración (buen diseño de los criterios de acceso y las contraprestaciones, flexibilidad en la consideración de los requisitos de acceso y permanencia, adaptabilidad a las situaciones económicas y laborales cambiantes de las unidades familiares destinatarias, revisión constante de los expedientes para su actualización); de otro lado, se ponen en valor los esfuerzos para acompañar los procesos de inclusión social con itinerarios de inserción laboral, especialmente a través de empleos subvencionados (aunque se consideran escasos) y mediante cursos (que deberían mejorar en su diseño y capacidad de motivación).

Nosotros siempre les decimos que cualquier modificación o cambio que tengan lo comunican. Si acabo un trabajo pues lo comunico. Empiezo otro trabajo, lo comunico. Ellos tienen que comunicárnoslo todo. Y en cualquier comunicación siempre revisamos todas las bases de datos. Siempre hay margen de flexibilidad. A ver, también es verdad que ellos nos tienen que comunicar los cambios; normalmente ya lo tenían muy interiorizado. Estaban muy respaldados por el CEAS. Ya lo tenían asumido que era así.

Entonces bueno, ya sabes que la administración es lenta, pero cada vez que ha surgido una nueva situación o necesidad, digamos que se ha intentado ajustar.

Eso es para mí el gran punto fuerte junto con los empleos que salen directamente subvencionados para contratar personas perceptoras de RGC. Bajo mi punto de vista, que también es una debilidad, se les debería dar más importancia a estos empleos.



Los entrevistados también han puesto de manifiesto uno de los ejes del éxito en el funcionamiento de la RGC: la buena coordinación entre las diferentes unidades provinciales de la Gerencia de Servicios Sociales (en la aplicación de criterios y en la adopción de decisiones que permitan la igualdad de los solicitantes independientemente del territorio en el que se encuentren) y entre éstas y las corporaciones locales (encargadas de su tramitación).

Todas las dudas que van surgiendo se van mandando a servicios centrales y luego van mandando los criterios para todas las provincias. Es una prestación que está muy coordinada a nivel de todas las provincias. Todas intentamos hacer las cosas de la misma manera para que los ciudadanos de una provincia o de otra no tengan más o menos derechos.

La mayor fortaleza de la RGC es el cómo se tramita entre la Junta y las corporaciones locales. El cómo se hace esa sinergia entre las dos administraciones. Nosotros hacemos la parte de tramitación, ellos entran en el tema del informe social y del proyecto.

La identificación de los aspectos negativos se vehicula en torno a cuatro líneas argumentales: las limitaciones de una prestación económica para hacer frente a complejas y muy diversas problemáticas de exclusión social y pobreza; los problemas para realizar un seguimiento adecuado de los expedientes por parte de las secciones de inclusión social encargadas en cada provincia de su gestión; la escasa comunicación entre diferentes administraciones y servicios, con bases de datos no compartidas o con muchas dificultades para el trasvase de información; y las incompatibilidades de la RGC con otras prestaciones, que hacen difícil una adecuada atención a situaciones de precariedad severa.

Podría simplificarse más la gestión, teniendo mayor acceso a base de datos que diese una mejor comunicación entre diferentes administraciones. Aunque es verdad que luego se les va a dar con carácter retroactivo la prestación, pero de qué le sirve eso a la persona si tardamos 6 o 7 meses en tramitársela.

La debilidad un poco que veo es que es muy difícil, no para la RGC sino para cualquier renta, querer acabar todo el campo de la inclusión. El tema es tan diverso.

Lo que hay que fortalecer ahí es el seguimiento de los proyectos individualizados porque al final el objetivo es la inserción laboral en los casos en los que se puede y trabajar otros temas a nivel social en otros ámbitos.

Lo que sí que es verdad que yo siempre he dicho que me parece muy injusto en cuanto a incompatibilidades el que determinadas prestaciones son incompatibles con la RGC siempre y cuando las cobre el titular. Si las cobra el beneficiario se descuenta de la RGC esa cuantía. ¿Qué pasa? Que tenemos gente que son destinatarios únicos y que no pueden hacer la cosa de decir: tú eres el titular y yo el beneficiario porque como yo cobro una pensión de orfandad, me la computan como ingreso, pero no pasa nada. Gente con pensiones a lo mejor de orfandad muy bajas, 200 y pico euros,

por ejemplo, que no podamos complementarles hasta 400 y pico con la RGC por la incompatibilidad.

6.4.1.2. Obligaciones de los destinatarios como un ejercicio de “responsabilidad compartida”

La percepción de la RGC conlleva, además del cumplimiento de los requisitos que justifican el acceso a la prestación, diferentes obligaciones y compromisos a las personas titulares de la prestación en el marco del paradigma de la activación laboral (mantener la inscripción como demandantes de empleo, no rechazar oferta de trabajo, realizar cursos de empleabilidad, etc.) y otras en las áreas familiar, relacional, formativa, etc. que se concretan en el proyecto individualizado de inserción.

El cumplimiento de estas obligaciones y compromisos es supervisado por los profesionales de los servicios sociales básicos encargados de tramitar su solicitud y de evaluar, periódicamente, el mantenimiento en la misma. Los entrevistados consideran que este ejercicio de seguimiento y evaluación implica la explicitación de una “corresponsabilidad” o de una “responsabilidad compartida” en el proceso de superar la situación de exclusión social y, en ese sentido, se consideran adecuadas las obligaciones y se estima necesario el control en un orden proactivo y de impulso.

Nosotros, desde el punto de vista técnico, creemos que tiene que haber una corresponsabilidad. Es decir, estás recibiendo una prestación porque estás en esta situación y te vamos a ayudar a salir de ella.

La trayectoria respecto a los procesos de inclusión realizados en torno a la RGC parece avalar, en los discursos de los entrevistados, tanto la imposición de exigencias y condiciones a los destinatarios como el trabajo técnico de seguimiento por parte de los profesionales de los servicios sociales y de los técnicos encargados de evaluar, en último término, el mantenimiento en la misma.

Yo creo que funcionaba bien. A ver, siempre hay excepciones, pero por lo general ellos sí que sabían cuáles eran sus obligaciones porque, aparte, cuando les informas se lo dices. Aunque lo vean como una obligación, pero nosotros lo veíamos como un beneficio para el menor. A nivel de formación ellos también lo tenían interiorizado. O iban al curso o perdían la renta.

Este proceso de seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones resulta, sin embargo, para algunos entrevistados, un ejercicio complejo, laborioso (para los técnicos comprometidos en su desarrollo), muy severo (para las personas destinatarias), extraordinariamente fiscalizador y, por su rigidez y alta exigencia, en ocasiones puede provocar suspensiones o extinciones de la prestación con efectos muy negativos en las situaciones de pobreza y exclusión social que se pretendían abordar.

Y, luego, también otra cosa que provoca mucha situación de injusticia es el tema de comunicar todo, todo, todo. Entonces, con cualquier cosa ya puede ser causa de extinción de la RGC, y hay que tener en cuenta que son gente que bueno, es complicado.



6.4.1.3. Cuantía insuficiente de la RGC: propuesta de nivel adicional de protección

La cuantía básica mensual de la prestación de la RGC supone el 80% del IPREM vigente en cada ejercicio económico y la cuantía máxima es del 130% del IPREM, con distintos complementos que se han especificado en apartados anteriores. En términos generales, los entrevistados consideran que las cuantías de la RGC son escasas, tanto en términos individuales como de unidades familiares, no reconocen los diferentes niveles de vida inherentes a los diversos hábitats (pueblos, pequeñas ciudades, ciudades más grandes) y, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no siempre se acompañan de complementos hacer frente a gastos de alquiler, suministros del hogar, situaciones sobrevenidas, urgencias, etc.

Consideramos que las cuantías son demasiado bajas. Deberíamos hacer un estudio. Pero un destinatario único con 451,92 euros pues, si está pagando alquiler de vivienda o de una habitación, si es un alquiler de una habitación, por lo menos, dedica la mitad. Luego tiene que comer y otras muchas cuestiones. Son demasiado bajas y deberían incrementarse. A ver, a nivel familiar es más baja. Porque tener que mantener a varios miembros de la familia con estas cuantías...

El tema de alquileres ahora mismo tenemos un grandísimo problema porque han subido muchísimo y llega un momento donde entre alquiler y suministros se come toda la cuantía. Y eso en los pueblos está bien, porque los alquileres son más bajos y no hay ese gasto.

Si bien, para algunos de estos entrevistados la cuantía baja actúa a modo de incentivo para la inclusión social, manteniendo la motivación por el acceso al mercado laboral, es mayoritario el pronunciamiento que apunta a la necesidad de aumentar las cuantías, dado que no permite hacer frente a gastos que deben afrontarse recurriendo a otras prestaciones (tarjetas de alimentos, ayudas de emergencia, ayudas de vivienda, etc.).

Y es una motivación para acceder al mercado de trabajo porque si tú tienes mucho dinero gratis sin madrugar y sin moverte del sofá y lo tienes todo solucionado pues hay personas que quieren trabajar porque mentalmente están mejor saliendo de casa, pero hay personas que no y prefieren quedarse en casa.

En ese sentido, poco dinero es, pero en un momento dado para necesidades básicas puede llegar a ser suficiente. Y si no lo es contamos con ayudas de emergencia, temas de alimentos como las tarjetas de Cáritas para ir al supermercado y demás.

También tiene un importante refrendo la idea de que la RGC debe contar con niveles adicionales en las cuantías para que esta prestación resulte más atractiva y que los destinatarios consideren adecuados los compromisos y exigencias derivados de su percepción.

La única manera de que esa gente venga a nosotros y acepte nuestras condiciones, que yo creo que son exigentes, sin cuestionar esa exigencia, tendría que ser con un nivel adicional, porque si no evidentemente no van a

encontrar, que les va a mover a venir a renta. Tendría que haber un nivel adicional como se hizo con dependencia.

6.4.1.4. La gestión de la RGC: avances y propuestas de mejora

El procedimiento administrativo para el reconocimiento del derecho a percibir la RGC debe considerar, según establece la normativa vigente, a los criterios de simplificación, coordinación interadministrativa e interdepartamental y gestión telemática. Desde el momento del registro de la solicitud, la Gerencia de Servicios Sociales dispone de un plazo de tres meses para dictar y notificar la resolución al interesado. Si en ese plazo no se ha dictado y notificado la resolución, la solicitud se considera desestimada, sin perjuicio de la obligación de dictar resolución expresa por parte de la administración.

Desde el punto de vista de los entrevistados, se hacen importantes esfuerzos para que este tiempo desde la presentación de la solicitud hasta la resolución sea el menos posible, habida cuenta de que se atienden situaciones de exclusión social y pobreza muy graves que necesitan una respuesta muy rápida y ágil.

Yo sí que creo que intentamos que el procedimiento sea lo más ágil posible, pero sí que es cierto que los plazos de tramitación se deberían reducir porque al final son situaciones de necesidad.

Aunque, según sus aportaciones, cada vez se está reduciendo más el plazo efectivo de resolución, en algunos casos por debajo de los dos meses, la concurrencia de tres actores con competencias y funciones muy diferenciadas (servicios territoriales y servicios centrales de la Gerencia de Servicios Sociales, corporaciones locales) y la notable dedicación para realizar una buena valoración técnica y económica de todos los expedientes, etc. hacen que sea necesario emplear cierto tiempo para resolver. A pesar de que se emplean muchos esfuerzos personales en mejorar los procesos de coordinación entre todas las instancias implicadas y de que éstos son bastante efectivos, existen, no obstante, desde su criterio, márgenes aún para agilizar el procedimiento y reducir los tiempos de gestión.

El plazo máximo son 3 meses. No en todas las provincias tendremos el mismo volumen de solicitudes, pero sí que es verdad que en mes y medio o dos meses normalmente está resuelta. Sí que es verdad que es más ágil.

Hay veces que se nos quedan un poco los expedientes atascados, que se intenta que sea lo más ágil posible, pero tenemos que pensar en alguna sugerencia para que el sistema funcione mejor, que estuviera lo menos parcelado posible. Nosotros, al final, eso lo solucionamos con la coordinación que tenemos, intentando que nosotros, como equipo, decir "vamos a agilizar esto", "vamos a mandar un correo para que vaya deprisa".

La alta exigencia que supone para muchas personas hacer acopio de la documentación que deben entregar para acompañar la solicitud, especialmente en el caso de solicitantes que han de conseguir documentos en otros países, así como la complejidad burocrática del procedimiento de presentación, explican algunos retrasos en la tramitación de expedientes:



Entonces bueno, hemos ganado en plazos, pero hay expedientes que se quedan un poco atrás porque por ejemplo el ciudadano no consigue traernos toda la documentación que nosotros necesitamos.

Se complica más por diferentes circunstancias, como cuando se tiene que pedir a una familia de otro país documentación de su país de origen y demás.

Aunque reconocen los importantes esfuerzos que realizan los equipos encargados de la tramitación y la gestión de la RGC, algunas personas entrevistadas apuntan a la conveniencia e interés de realizar una evaluación de los diferentes pasos en orden a identificar las operaciones que pueden agilizarse por la vía de la simplificación (puede ser el caso de la presentación de documentación) o por la línea de la optimización de los tiempos empleados en cada uno de los momentos.

Nosotros hacemos una parte, Valladolid valora económicos, luego pasa CEAS y tiene que hacer su valoración social y su PII..., entonces claro, ahí tendríamos que a lo mejor analizar los tiempos, y a lo mejor igual que se ha hecho en dependencia que han sido muy estrictos en el cumplimiento de plazos.

Hemos mejorado, pero a lo mejor tendríamos que ver cómo reducimos más los tiempos y cómo ver los engranajes para que fuéramos más rápidos, porque nosotros sé que también tardamos en nuestros procesos unos tiempos.

De acuerdo con las aportaciones de los entrevistados, se está realizando un importante esfuerzo para que las modificaciones y la reactivación de la RGC después de un proceso de suspensión por incorporación al mercado laboral se hagan efectivas de la manera más rápida y ágil posible, si bien este trámite todavía exige un tiempo no menor de dos meses que se emplean en realizar una nueva valoración técnica y económica. Sin embargo, no todas las modificaciones se realizan con la misma agilidad: las vinculadas a los cambios en situaciones económicas suelen ejecutarse de una manera más rápida que las derivadas de cambios en las unidades familiares.

Me gustaría poder decirte que sí, pero no es tan rápida como debería. Se tarda unos 3 meses, por mucho que queramos intentar reducirlo... a lo mejor 3 meses no, pero 2 sí, porque tiene que volver a hacer una valoración económica, seguramente tendrás que pedir algún expediente, que la persona te conteste a ese requerimiento... o sea, es complicado.

Si estamos hablando de una modificación que supone un cambio de la unidad familiar eso nos lleva más tiempo, porque supone que tiene que pasar por CEAS para que nos confirmen con un informe social y una visita domiciliaria que este miembro está ahí. Ahí se nos puede demorar un poco más. La suspensión es muy ágil.

En este sentido, las adaptaciones realizadas en la normativa encaminadas a flexibilizar la consideración del cumplimiento de ciertas obligaciones pueden, según algunas reflexiones, redundar en una mayor agilidad en la gestión de la prestación. Es el caso de una modificación reciente en la

renovación de la inscripción como demandante de empleo: esta modificación ha permitido proponer suspensiones temporales de la renta en lugar de su extinción, evitando la repetición del trámite de solicitud una vez superado el plazo establecido.

Hay una cuestión que se resolvió con una de las últimas modificaciones que tiene que ver con la renovación de la demanda de empleo. Antes suponía un incumplimiento de obligaciones y ahora se suspende solamente el expediente durante un mes. Esto mejora una situación, ya que igual era excesivo quitar a una persona una prestación porque se le había podido pasar renovar la demanda, aunque sea una de las obligaciones.

El conocimiento de cómo se ha puesto en marcha del IMV ha permitido articular un ejercicio de evaluación que permite a los entrevistados extraer algunos aprendizajes significativos respecto a la tramitación, gestión y seguimiento de la RGC: la importancia de la atención presencial en todo el proceso (desde la información previa a la presentación de la solicitud hasta el seguimiento del proyecto de inclusión social); el necesario rol protagonista de los servicios sociales públicos, liderando los procesos de inclusión social, contando con el apoyo y la coordinación de las entidades del TSAS; y la exigencia de construir una prestación de garantía de ingresos mínimos muy flexible y adaptada a las realidades económicas cambiantes y muy frágiles de las unidades familiares.

Si queremos, de verdad, que las prestaciones tengan un carácter transformador tiene que haber algo presencial. Nosotros en renta, y es algo que bueno que a mí sí que me parece interesante, hemos tenido atención al público (...). Hasta que vino la pandemia nosotros hemos tenido atención al público todos los días y es que eso, de alguna manera, también ayuda a calibrar muchas cosas.

La Administración Pública tiene que estar. Me parece bien la cooperación con las entidades del tercer sector, pero también nosotros tener un liderazgo de alguna manera. Tenemos que estar y tener presencia en la atención de las familias.

6.4.1.5. Cooperación y colaboración interinstitucional en la implementación de la RGC: luces y sombras

En aplicación de lo establecido en las normas reguladoras de la RGC, las jefaturas de las secciones territoriales de inclusión social despliegan, tal y como han expresado los entrevistados, una importante estructura relacional y tejen una variada red de coordinación que se caracteriza por cuatro aspectos: la enorme diversidad de agentes participantes (servicios sociales de atención primaria; servicios de salud, educación, empleo; entidades del TSAS); la estabilidad y la continuidad en los procesos de comunicación (en algunos casos la relación es prácticamente cotidiana; en otros, más esporádica; pero siempre continua); la fluidez de la relación (con un considerable número de correos electrónicos, llamadas telefónicas, reuniones, etc.); y el predominio, en términos generales, de la coordinación informal (existen algunas estructuras y protocolos formalizados -Red Centinela, Comisiones



de Inclusión, pero la mayoría de los contactos establecidos en la red descansan en la voluntad y el compromiso de los técnicos participantes).

La mayor fortaleza, te hablo a nivel técnico, son las personas que tenemos al otro lado del correo o al otro lado del teléfono. Aunque no haya esa buena voluntad de establecer cauces de comunicación más formales, los construimos de manera informal. Al fin y al cabo, estamos trabajando por y para las personas.

Solemos tener bastantes reuniones, bien por renta garantizada o bien por otras cuestiones con las entidades: en ese sentido la relación es muy fluida.

Desde inclusión también acudimos a la Comisión de Red Centinela para temas de nutrición infantil. También en la Comisión de Inclusión, en la que vienen diferentes entidades tanto del tercer sector como públicas.

Ahora hemos constituido la subcomisión para el plan estratégico de población gitana y viene Vivienda, Sanidad, Educación, Empleo, Cáritas, Cruz Roja, Diputación, Mujer... un montón de gente. Como nos ponemos todos cara y nos conocemos todos, pues también es verdad que la comunicación y la cooperación es muy fluida.

La coordinación con los servicios sociales básicos, dependientes de las administraciones locales, es muy fluida y valorada siempre en términos muy positivos. Aun reconociendo la excesiva carga de trabajo que tienen los trabajadores sociales de estos servicios, la relación con ellos es constante y fundamental para un adecuado seguimiento de los expedientes de RGC:

Hay CEAS que están un poco más colapsados y otro menos, pero los expedientes de RGC los llevan en plazo. En ese sentido no tengo que estar llamando a la compañera. Va bastante bien. Si alguno corre prisa nos coordinamos. Ellas nos llaman a nosotros e intentamos agilizarle, aunque si la documentación no está completa no se va a poder hacer. Y, también, al contrario. Cuando vemos un expediente que está un poco atrasado pues se llama al CEAS y se le dice "oye, mira ver, intenta ir a valorar a esta persona".

Somos todos trabajadores que nos conocemos mucho, que llevamos muchos años también yo creo. Y, luego, hay muy buena disposición y realmente creo que somos administraciones distintas, pero me siento compañera y sé que lo que siempre intentamos escuchar a compañeros de corporaciones locales que para nosotros son una ayuda.

La coordinación con los servicios educativos, los servicios de vivienda y los servicios de salud es, según apuntan los entrevistados, ágil y continuada. A modo de ejemplo de esta coordinación se apunta la existencia de estructuras de participación (por ejemplo, la Red Centinela en salud), herramientas técnicas (informáticas) y grupos de trabajo que facilitan el trabajo en torno a las situaciones comunes:

Tenemos una coordinación muy fluida gracias a un mecanismo de comunicación informático interno. Cada vez que necesitamos un certificado de asistencia regular al colegio se lo mandamos a Educación. Enseguida, en la misma mañana o al día siguiente nos mandan el certificado. Si tenemos

alguna duda por ejemplo con la técnica que lo lleva pues hablamos. En ese sentido una comunicación muy ágil, sin problema.

Con sanidad, educación... además existen mecanismos de coordinación a través de comisiones como la Red Centinela. Hay órganos colegiados para que haya precisamente una coordinación.

Muy bien. Con vivienda, cuando hacen los pisos de alquiler social, va gente de servicios sociales.

Resulta más dificultosa, a la luz de los pronunciamientos recogidos, la coordinación con los servicios de empleo: o no existe, o ésta es muy limitada y basada únicamente en la disposición y voluntad de los técnicos de los servicios de empleo y, por lo tanto, muy dispar dependiendo de los territorios (en unos hay más coordinación y comunicación que en otros).

Nada... no, no, ninguna, no existe, ninguna.

Vamos a ver, con el SEPE hemos conseguido algo a título muy personal. Con SEPE a título muy personal. O sea, lo que puedas conseguir a título personal tú, yo porque me puse en contacto con el SEPE, pero vamos a título personal, pero vamos fatal, en ese sentido fatal.

Eso depende mucho de la provincia. Nosotros aquí con el ECYL tenemos mucha colaboración, y ellos con nosotros. Aquí sí que se ha creado una comisión de empleo donde participa el ECYL.

Se considera, sin embargo, sumamente positiva la relación con las entidades del TSAS, calificándola como necesaria e imprescindible, habida cuenta del papel que asumen en el acompañamiento de las personas en los procesos de inclusión social. También se caracteriza como muy sólida, dada la trayectoria de trabajo conjunto que vienen realizando en el marco de la cooperación público-privada. No obstante, a pesar de este buen clima, los entrevistados plantean que se ha de seguir redoblando los esfuerzos tendientes a mejorar esos procesos de coordinación

Es muy necesaria que haya una coordinación y, sobre todo, con el tercer sector porque ellos son capaces de llegar a gente de manera más directa que las administraciones.

Tenemos muy buena relación porque también nos conocemos desde hace muchos años (...). Pero creo que tendríamos que seguir apostando por ordenar bien los recursos del tercer sector en ese sentido, que yo creo que es algo que se está haciendo ahora desde el servicio de inclusión social y que me parece muy positivo, y tratar de ver dónde pueden encajar de a lo mejor ese trabajo de contraprestaciones que nosotros tenemos, que ahora también lo están haciendo, porque ellos son los que desarrollan muchos itinerarios.

Quizá con el tercer sector en algunas ocasiones hay que hacer un poco más de coordinación o hincapié en algunos aspectos que tienen que ver con la tramitación, las obligaciones, los compromisos... Ellos trabajan más directamente con las personas y a veces pueden demandar que sea más ágil la tramitación.



Por último, los entrevistados han apuntado que la coordinación con el INSS no resulta fácil ni fluida, solo es de carácter personal y está muy limitada a consultas puntuales y a la presentación de balances informativos sobre las solicitudes aprobadas y denegadas:

Pues ha habido una coordinación a nivel particular de lo que hemos podido coordinarnos (...). Desde luego, nos han ido pasando desde el principio siempre información de lo que se iba reconociendo, de los IMV aprobados, de los que había que complementar, de los inadmitidos, denegados, de todo.

Con el IMV se intenta, nos cuesta un poco más porque también sí que hemos dicho de consultas puntuales para no saturarles. (...) Cuesta un poco más. También por la carga de trabajo que ellos tienen, pero bueno, intentamos. Las consultas que hacemos nos las han resuelto.

6.4.1.6. Los procesos de inclusión social vinculados a RGC: eje central del doble derecho que ha de ser objeto de un cambio de paradigma

Como recoge la normativa vigente de RGC, esta prestación tiene una doble finalidad: proporcionar a sus destinatarios los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y, simultáneamente, promover su integración a través de las actuaciones que se determinan en el proyecto individualizado de inserción. Esta importante dimensión de la RGC es, en palabras de los entrevistados, un elemento esencial que ha funcionado relativamente bien porque los proyectos se revisan cada seis y meses y cuentan con el acompañamiento de personal técnico de servicios sociales y de servicios de empleo.

Yo creo que funcionaba muy bien, porque es un seguimiento cada 6 meses. La cercanía de tener siempre cerca una persona de referencia cerca que es el trabajador social de CEAS... yo creo que eso muy bien.

El acompañamiento de una trabajadora social y el empleo es lo que más me gusta.

Sin embargo, ambos aspectos -el seguimiento de los casos y el acompañamiento por parte de los profesionales- admiten importantes márgenes de mejora porque los profesionales de los servicios sociales básicos se encuentran, en muchas ocasiones, desbordados tanto por el número de casos de los que deben realizar el seguimiento, como por la excesiva carga burocrática que este seguimiento implica y los complejos procedimientos de gestión que reducen los tiempos disponibles para una atención social más intensa, continuada e integral:

Faltan recursos humanos en CEAS porque se han convertido también en administrativos. Si tienen que estar tramitando y tramitando `pues no pueden atender a las personas. Entonces sería o aumentar en personas, o simplificar procedimientos de trabajo de estos profesionales que están al pie del cañón y que se están convirtiendo en gestores. La intervención está quedando muy relegada en el plano. (Se debe) simplificar los procedimientos para los trabajadores sociales o aumentar recursos humanos, porque desde luego no llegan.

En esta línea, algunos entrevistados estiman que la formación que se está facilitando desde la Gerencia de Servicios Sociales puede ayudar a realizar un cambio de paradigma en los procesos de acompañamiento para la inclusión social, extensible a otras prestaciones (no solo a RGC), donde cobre una especial relevancia la atención integral centrada en la persona y el proyecto de vida como instrumento fundamental. Esta revisión de la forma de trabajar, confían estos informantes, va a permitir renovar los principios y la metodología de las acciones pro inclusión social, superando modelos más tradicionales que convertían a los proyectos individualizados en documentos con un escaso alcance operativo y con una dudosa efectividad. En esta línea, los itinerarios de inserción laboral deben ser reformulados, haciéndolos más atractivos y mejor conectados y ajustados a los proyectos de vida de cada persona.

Nos están dando mucha formación tanto a servicios sociales como a Gerencia. El tema de la falta de profesionales... que haya más profesionales siempre va a estar bien. Yo creo que es más que se haga un cambio de visión de cómo se trabaja con las personas, que también es algo que nos están formando desde los cursos.

Por cómo yo veo que se están elaborado los "proyectos individualizados de inserción", están todavía más en el papel. Esto es un pequeño cambio de paradigma lo que quieren hacer. Además, no solo en RGC, debería estar en todas las prestaciones.

Es necesaria una reformulación de los itinerarios de inserción sociolaboral para que sean más atractivos a los destinatarios y se ajusten más a los proyectos de vida.

Estos itinerarios han de prestar una peculiar atención a la problemática vinculada acceso a la vivienda, uno de los obstáculos más complejos que han de abordar las familias en situación de pobreza y/o exclusión social.

Falta mucho por trabajar. No sé si mayores ayudas a través de RGC, o ayudas de alquiler a la vivienda, o más viviendas de protección oficial, pero la vivienda es un gran problema para las personas que perciben la RGC. Porque luego, además, el acceso es complicado. Los propietarios de viviendas no suelen aceptar personas que perciban RGC. Y eso provoca guetos en las ciudades. Aquí lo vemos: viviendas que tradicionalmente han sido más baratas, es ahí donde se está asentando la gente porque no les queda otro remedio.

Desde el punto de vista de las jefaturas de las secciones territoriales de inclusión social, la previsible extensión y consolidación de los Equipos de Inclusión Social (EDIS) puede suponer, como en su momento ocurrió con los Equipos de Promoción de la Autonomía Personal (EPAP), una excelente oportunidad para reforzar la intervención social vinculada a la RGC.

Los EDIS serían equipos de inclusión social, de segundo nivel de los CEAS, como el EPAP y el Programa de Apoyo Familiar. Los propios CEAS son los que derivan a ese segundo nivel a personas o familias que lo van necesitando.



Sí que tengo bastante esperanza en los EDIS, aunque lo veo como un trabajo que realmente es muy intenso, dentro de los domicilios apoyados por todo el sistema. Ahí sí que creo que puede haber evolución a mejor.

En la evaluación que los entrevistados realizan del impacto del IMV en los procesos de inclusión sobresale la consideración de que éstos se han visto interrumpidos tanto para los que han dejado de percibir RGC para recibir IMV, como para aquellos que han visto concedida su solicitud de IMV complementando sus ingresos con RGC.

Este diagnóstico anima a los entrevistados a proponer la firma de convenios y acuerdos de colaboración entre la Junta de Castilla y León y el INSS con el objetivo de garantizar a los perceptores de IMV la oferta de acompañamiento social, actividades formativas básicas e itinerarios de inclusión social, especialmente en el caso de que en las unidades familiares haya menores para garantizar su escolarización.

Pues igual a través de un convenio Junta-Seguridad Social decir: los beneficiarios del IMV, puesto que es el mismo sector de población, ofrecerles los itinerarios de la Junta (...). Sí que tienen que poner unas obligaciones mínimas, sobre todo a nivel educativo de los menores, porque, si no, son los grandes perjudicados, y de lo que se trata es de que no se repita el patrón de la pobreza. Luego, no convertir las situaciones en estructurales sino lo más coyuntural posible. Yo creo que la formación y la educación tienen que ir de la mano de estas prestaciones (...).

Yo creo que al final llegaremos a ese punto de convivencia de las dos prestaciones, pero entendemos que es necesario que haya un seguimiento de los expedientes (...); que la prestación no sea un fin en sí mismo y sea un medio para que dejes de cobrarla.

6.4.2. Impacto del IMV en la RGC

6.4.2.1. El IMV ha supuesto un desajuste de la RGC

Preguntadas las personas entrevistadas por el impacto que ha supuesto la aprobación del IMV en la lucha contra la pobreza y exclusión, sus respuestas son coincidentes y muy claras, pudiendo resumirse en dos importantes consecuencias: por un lado, han alejado a los perceptores de los servicios sociales y de la ayuda que sus profesionales les pueden prestar para salir de su situación y, por otro lado, ha complicado mucho la gestión.

Tal y como se apuntaba anteriormente, los entrevistados señalan que la inexistencia de obligaciones de las personas beneficiarias del IMV les aleja de los itinerarios de inserción:

Los efectos yo creo que han sido más bien negativos en el sentido de que al no conllevar ningún tipo de contraprestación estamos notando abandonos en los proyectos individualizados que nosotros teníamos planteados con las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad.

Pero sobre todo para los casos estructurales les tienes que ofrecer alguna integración laboral. Y vemos que no ofrece nada. De momento es una prestación que no lleva una obligación por así decirlo. No lleva unos programas de empleo...

Los técnicos de inclusión entienden que las personas en situación de exclusión necesitan del apoyo y acompañamiento de los profesionales de los servicios sociales. Los profesionales han notado cómo con la puesta en marcha del IMV un número importante de personas han abandonado sus itinerarios formativos y se han desconectado de los servicios sociales, lo que es considerado como muy perjudicial para los beneficiarios de estas prestaciones.

Desde CEAS y propia Gerencia nos hemos encontrado casos en los que se estaba realizando una intervención con ellos desde la corporación local, y una vez que se les ha reconocido el IMV no les han vuelto a ver. Estaban participando en un itinerario formativo y se les ha reconocido el IMV y han dejado de participar.

Con el IMV se pierde la labor profesional del trabajo social, ya que las personas se desvinculan de los profesionales de referencia y no existe un seguimiento de las personas y familias en situación de exclusión, lo que es valorado como un retroceso en los procesos de intervención social.

Respecto de la gestión, las personas entrevistadas coinciden en que la aprobación del IMV ha supuesto un importante incremento del trabajo burocrático:

A nosotros el IMV a nivel de gestión aquí, en la oficina, nos ha llevado más trabajo del que nos ha quitado. Tenemos que estar como muy pendiente. Instar a los ciudadanos que no tienen IMV a que lo soliciten porque somos subsidiarios. Nos ha generado un montón de cobros indebidos...

Para nosotros sigue siendo muy difícil porque ya cada expediente de Renta es un mundo. Ahora con el IMV se nos complica muchísimo más porque, aunque tenemos acceso a bases de datos cuando las personas nos autorizan a hacer la consulta, no siempre están actualizadas. Hay veces que las cuantías se ponen de manera previa a la fiscalización por parte del INSS. Luego además el IMV varía mucho. Nosotros siempre tenemos que ir arrastras de lo que haga el INSS. Si el INSS sube cuantías, pues tenemos que quitar Renta. Si el INSS baja cuantía, tenemos que modificar...

6.4.2.2. El IMV no ha sido bien diseñado y ha estado mal gestionado

Un problema de diseño aludido en todas las entrevistas ha sido el modo en el que se estima la capacidad económica del solicitante. Que se utilice el criterio de considerar los ingresos del año anterior en lugar de atender a la situación que vive la persona en el momento de la solicitud ha supuesto que muchas personas que lo necesitaban quedaran fuera y otras recibieran cuantías muy bajas. Además, se ha señalado que algunas personas y familias se han podido ver afectadas por la disparidad de criterios a la hora de definir la unidad familiar y unidad de convivencia en ambas prestaciones, generando confusión en los ciudadanos.



La falta de información, la gestión telemática, la dificultad de entender los contenidos de las resoluciones, la falta de atención personal en el INSS... ha complicado mucho el acceso a las personas a las que el IMV pretende ayudar.

No les cogían el teléfono... las solicitudes eran complicadas de cumplimentar, porque pretenden que lo presenten a través de las nuevas tecnologías. Es como que les arropa más tener alguien físico, escribirlo... fue caótico.

Las personas entrevistadas han aludido al extraordinario apoyo que ha supuesto las entidades del TSAS. Estas entidades, a través de sus profesionales, han multiplicados sus esfuerzos por ayudar y orientar a las personas solicitantes del IMV.

Las entidades del tercer sector, te hablo de Secretariado Gitano, Cáritas, Cruz Roja... nos lo comentaban. Cuando hablábamos con las compañeras nos lo comentaban: es que sólo estamos trabajando para el IMV.

Con frecuencia, en las entrevistas, se lamentan los problemas de gestión que ha generado la aprobación del IMV insistiendo, sobre todo, en los perjuicios que han supuesto para los ciudadanos.

El caso es que en realidad todo lo que te digo, si te das cuenta, al que le ha perjudicado es al interesado. A nosotros nos ha podido dificultar la gestión, pero claro, son cosas que realmente, para mí, los beneficiarios del IMV y de la renta han sido realmente los perjudicados de toda esta gestión conjunta que ha habido.

6.4.2.3. El IMV ha supuesto un grave trastorno para las personas

Las personas han vivido el proceso con mucha incertidumbre. No han dispuesto de información clara, no han recibido orientación ni apoyo del INSS para tramitar el IMV. Los tiempos de resolución han sido muy extensos y una vez concedida tocaba hacer cuentas y devolver los cobros indebidos de la RGC. En las entrevistas se ha puesto de manifiesto que el IMV ha provocado en los destinatarios finales una fuerte sensación de incertidumbre a la par que ha aumentado su situación de vulnerabilidad social. Las personas han vivido con muchísimo desasosiego todo el proceso, especialmente ante el colapso y la falta de atención por parte del personal del INSS.

La principal consecuencia que ha tenido es alargar, sobre todo, al principio y no tanto ahora porque el INSS resuelve ahora con más agilidad y no se da tanto esta circunstancia, pero al principio de la aprobación del IMV ha generado que se alargasen los plazos de la tramitación de RGC porque al fin y al cabo la RGC es subsidiaria de cualquier otra prestación. Al ser subsidiaria, nosotros tenemos que esperar a que resuelvan otras prestaciones antes de poder resolver la RGC.

La obligación de solicitar el IMV y esperar a la resolución para poder optar a la RGC provocó que muchos solicitantes pasaran mucho tiempo a la espera de resolución.

Al ser subsidiaria la renta garantizada del ingreso mínimo vital, los solicitantes de renta garantizada de ciudadanía tuvieron que esperar mucho tiempo a que su expediente de IMV, que tenían que pedir obligatoriamente, estuviera resuelto,

porque nosotros si no está resuelta su solicitud de IMV no podíamos hacer nada. Su solicitud de IMV tenía que estar denegada, inadmitida o aprobada para que nosotros ya pudiéramos intervenir.

En todas las entrevistas se ha aludido al importante problema generado con los llamados “cobros indebidos”. Ello ha generado gran preocupación y angustia, aunque se ha facilitado la devolución a través de un fraccionamiento de la deuda.

Lo tienen que ingresar ellos en la cuenta nuestra. Lo pueden fraccionar, entonces vienen aquí y solicitan el fraccionamiento y demás. ¿Cuál es el problema? Que muchos ya se lo han gastado. Porque tienen deudas, tienen muchas cosas pendientes, necesidades básicas sin cubrir. Imagínate “es que tenía la caldera estropeada y con lo que me pagaron de IMV me puse la caldera nueva”, “puse el colchón nuevo al niño”. Por otro lado, lo entiendes.

También se ha hecho alusión al problema generado por la forma de interpretar el concepto de “inadmitido” en referencia a la calificación de un expediente del IMV. En un principio no fue interpretado por la Gerencia de Servicios Sociales como denegado, lo que impedía que la persona pudiera solicitar la RGC. Ello generó una especie de “limbo” donde se hallaban las personas que no tenían IMV ni RGC sin que se les hubiera denegado ninguna de esas prestaciones.

Antes cuando eran inadmitidos no podíamos aprobar la RGC. Entonces hasta fechas muy recientes no se consideró... bueno, con los IMV inadmitidos los podíamos considerar como que estuvieran denegados y nosotros podíamos intervenir. Estas personas yo creo que se han visto en tierra de nadie mucho tiempo, o sujetas a ser atendidas desde las prestaciones de urgente necesidad social, entonces han sido personas que han estado mucho tiempo mal realmente.

6.4.2.4. El IMV también ha traído algunas ventajas

Las personas entrevistadas consideran que la aprobación del IMV, pese a los problemas iniciales que ha habido desde su aparición, ha sido beneficioso por llegar a más personas de las que se llegaba exclusivamente con la RGC y, además, ha supuesto, en general, un incremento de las cuantías.

Al final la situación económica les ha mejorado. Yo en ese sentido sí que veo que las cuantías son algo superiores a lo que veníamos viendo de RGC o por ejemplo una RAI. Sí que es verdad que la situación económica quizá sea mejor, pero como la situación de exclusión de muchas personas tiene muchos factores e intervienen muchos ámbitos de la vida, el económico lo puedes ver solucionado pero el resto de los ámbitos ya no mejoran.

6.4.2.5. Propuestas para la buena convivencia entre la RGC y el IMV

Las personas entrevistadas fueron invitadas a proponer medidas que contribuyeran a mejorar la gestión y efectividad de las dos prestaciones: el IMV y la RGC.



La aparición del IMV, como prestación de garantía de ingresos mínimos, en un escenario de convivencia con la RGC, lleva a algunos entrevistados a reflexionar sobre la oportunidad de poner en marcha una especie de “ventanilla única” para la gestión simultánea, complementaria y coordinada de ambas prestaciones. En su opinión, este planteamiento resultaría muy beneficioso tanto para las personas solicitantes y destinatarias (que tendrían centralizada toda la información y la orientación respecto a los diferentes procedimientos a activar), para los equipos técnicos encargados de impulsar y acompañar procesos de inclusión social de manera paralela a la prestación económica (si bien esto exigiría un adecuado refuerzo de las plantillas).

Sería lo ideal: nosotros siempre dependemos para una solicitud inicial que previamente hayan solicitado el IMV. Yo creo que les hemos metido en un círculo a muchas personas del que no pueden salir, que reciben dos prestaciones de dos organismos distintos que cada uno te exige una cosa. Y con eso les complicas a la hora de saber “qué tengo que cumplir con unos” y “qué tengo que cumplir con otros” (...). Sería muy complicado, pero yo creo que va a tener que existir, porque para los casos en los que el IMV no existe o se quedan por debajo de los ingresos que se corresponde, tiene que estar la renta garantizada.

La convivencia de ambas es lo que estamos viviendo. Lo mejor sería la gestión por parte del mismo organismo. No digo por parte de los mismos técnicos, porque tienen que llevar cosas diferentes y para el trabajo práctico las personas nos volveríamos locas. Pero si tiene un único cauce de entrada y un único órgano de gestión sería lo ideal para poder facilitar la relación entre ambas instituciones y que las comunicaciones, al ser un único órgano gestor, sean más rápidas que ahora. Nosotros tenemos buena relación con el INSS y hemos conseguido preguntar cosas, pero por la buena voluntad de la otra persona que te contesta al teléfono, no porque existe un único “río” para las dos cosas. Entonces la convivencia a nivel de gestión, para mí que la Junta tuviera las competencias sería lo ideal.

Otras sugerencias se orientan a ajustar al alza las cuantías de las prestaciones:

La realidad es que la RGC es baja. No da para vivir. Sí que es verdad que luego tiene sus cosas buenas, como que, si tienes ingresos derivados de otro tipo y también tienes gastos, lo van a compensar, esos ingresos con los gastos, cosa que no hace el IMV. Pero poder aumentar las cuantías pues sería bueno para mejorar la calidad de vida y que no existiera un agravio comparativo entre personas que perciben una cosa y no la otra.

Y se insiste en la necesidad de acompañar la prestación con apoyo profesional.

A ver, yo es que con la RGC estaba muy contenta. Me parecía que llegábamos, a veces mejor y a veces peor, depende de la capacidad que tuviésemos en el momento, pero llegábamos a las personas. Y yo he estado en CEAS y la gente estaba contenta con su RGC. Decían “que no me toquen mi RGC”. Y ahora con el IMV pues no. Entonces, me gustaría que fuesen las cuantías del IMV con la gestión y las cosas buenas de la RGC: la gestión de los trabajadores sociales.

En las entrevistas se aludió con frecuencia a otros asuntos que deberían contemplarse para avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión más allá de las prestaciones económicas. Dos fueron los asuntos más recurrentes: el tema de la vivienda y el de la educación.

Yo creo que un buen ejemplo es tema de la vivienda. Es que hay cosas que se nos escapan y creo que son elementos, son problemas estructurales. No puede ser que la vivienda, el alquiler de la vivienda cueste lo que nosotros pagamos de RGC. Es que es como que estamos viviendo en un sistema un poco perverso.

Hay que insistir mucho en el tema de la formación para romper con la transmisión generacional de la pobreza. Nosotros vemos muchas familias que ya teníamos antes y se retransmiten patrones. Es la estrategia que se ha aprobado para trabajar con población gitana... incidir en eso para intentarlo.

6.5. Ideas clave

6.5.1. Datos de implementación de la RGC durante el año 2020

SOBRE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE DE GESTIÓN DE RGC:

1. Apenas se dispone de información sobre los miembros de las unidades familiares (en adelante, u.f.) que disfrutaban de la RGC, y una información un poco más amplia y con datos agregados correspondiente a los titulares de los expedientes.
2. No hay datos de inversión y gestión de RGC respecto del año 2021.

SOBRE RGC (partiendo de los datos disponibles en 2020):

3. Respecto a los titulares, la mayoría son mujeres (62%), de edades comprendidas entre los 36 y 55 años (73%), españoles (91%), sin estudios o estudios primarios (71%), laboralmente activos y en situación de desempleo (91%).
4. No existe suficiente información sobre la situación económica de las u.f.
5. Una parte importante de los titulares son personas que viven solas (44%).
6. Un grupo significativo de u.f. que reciben la RGC están conformados por familias monoparentales (20%).
7. La mayoría de las u.f. viven en pisos de alquiler o cedidos (73%) y residen en poblaciones urbanas, salvo en la provincia de Ávila que son mayoría las u.f. que viven en localidades rurales.

SOBRE EL GASTO EJECUTADO EN RGC (2020):

8. A partir de julio de 2020, desde la aparición del IMV, se ha producido una importante reducción (del 40%) en el gasto ejecutado en RGC.



SOBRE LOS DATOS DE GESTIÓN DE LA RGC (2020):

Solicitudes:

9. El impacto del IMV es muy significativo en el número de solicitudes de RGC y en el número de altas iniciales: a partir de julio de 2020 ambos registros cayeron de forma muy significativa.
10. La distribución por sexo y edad de solicitudes presentadas, pendientes y altas iniciales es muy similar: en todos los estratos de edad son mayoría las mujeres, salvo en el caso del grupo de mayores de 65 años.

Titulares y miembros:

11. La aparición del IMV ha provocado un descenso muy significativo en el número de titulares de (-37,5%) y de miembros (-50%) de RGC, lo que evidencia un importante traspaso de perceptores de la renta autonómica a la estatal. Estos dos registros (titulares y miembros) habían ido incrementándose en los meses anteriores a la puesta en marcha del IMV, consiguiendo en junio de 2020 su pico más alto (10.044 titulares y 13.406 miembros).
12. El número de titulares y de miembros de RGC, en clara tendencia de descenso en el segundo semestre de 2020, tienden a confluir, de manera que en diciembre de 2020 se registra prácticamente el mismo número de miembros que de titulares. De ello se puede deducir que la mayoría de los titulares que permanecen en RGC conforman u.f. unipersonales.
13. La distribución por sexo y edad de los titulares y de los miembros de RGC permite comprobar que el 61% de los titulares son mujeres y el 55% de los miembros de las u.f. son hombres; mientras que solo el 5,3% de los titulares tienen menos de 25 años, casi el 73% de los miembros se encuentran en esa franja de edad.

Bajas y denegaciones:

14. Casi el 70% en las bajas de RGC en 2020 se produjeron desde julio hasta diciembre lo que revela, de nuevo, el impacto de la puesta en marcha del IMV.

6.5.2. Datos de implementación del IMV (sept. 2020 – octubre 2021)

15. Hasta octubre de 2021 se resolvieron en Castilla y León 50.802 solicitudes de IMV. De ellas se habían aprobado 15.866 expedientes el 31,2% de los tramitados. Se denegaron (43,3%) o inadmitieron (25,5%) lo que supone que se desestimaron el 68,8%.
16. El porcentaje de expedientes de IMV denegados en los últimos seis meses de 2021, se sitúa en torno al 63%; los concedidos en torno al 23%; y los inadmitidos alrededor del 10%.
17. 6.507 solicitudes del IMV aprobadas (41%) no contaban anteriormente con la RGC.
18. 9.359 expedientes (el 59% del total) de IMV aprobados contaban con RGC. De ellos, el 83% con RGC activa y el 17% de RGC suspensa.

19. De los IMV tramitados de titulares que disfrutaban de la RGC el 63,7% se les concedió, quedando fuera el 36,3% (3.393 solicitudes).
20. De los expedientes IMV concedidos que disfrutaban de RGC (2.359) el 37,25% se les aprobaron cuantías inferiores a la que percibían de RGC. Estos expedientes recibieron una cuantía media de 314€. Por el contrario, el 62,8% recibió cuantías por un importe superior a lo que percibían de RGC. Este grupo recibió del IMV una cuantía media de 635.80€ de media.
21. A partir de la publicación de la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, se hace compatible la percepción simultánea del IMV y la RGC. Para estos casos, se tiene derecho a percibir en concepto de RGC, como máximo, la diferencia entre la cuantía que de ésta pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia y la cuantía reconocida de IMV.

6.5.3. Entrevistas jefaturas de sección

SOBRE LA RGC:

22. La trayectoria y el trabajo realizado en torno a la RGC avala una prestación que ha ido mejorándose y adaptándose a las nuevas realidades y necesidades, si bien aún hay importantes márgenes de mejora.
23. Las obligaciones y compromisos de los perceptores de RGC deben seguir existiendo en el marco de un proceso de inclusión social con “responsabilidades compartidas”.
24. Las cuantías de RGC son insuficientes, deben aumentarse con niveles adicionales de protección económica (para hacer frente a gastos de vivienda, suministros del hogar, alimentación) que hagan más atractiva a esta prestación.
25. El procedimiento de gestión de la RGC se ha ido mejorando a medida que se han revisado los diferentes pasos, se han acortado tiempos y se han optimizado las líneas de coordinación. No obstante, este procedimiento es susceptible de un proceso de evaluación que redunde en su simplificación y agilización.
26. El conocimiento disponible acerca de la gestión del IMV ha reforzado algunos aprendizajes aplicables a la gestión de RGC: importancia de la atención presencial; protagonismo y liderazgo de los servicios sociales públicos; y flexibilidad y adaptabilidad a las realidades económicas cambiantes y frágiles de los perceptores.
27. La RGC se ha cimentado sobre una red de coordinación que se caracteriza por la diversidad de agentes participantes, la fluidez en la relación y el predominio de la coordinación informal.
28. La coordinación con los servicios educativos, de salud y de vivienda se califica como positiva; con los servicios de empleo es limitada o nula, dependiendo del territorio; con las entidades del TSAS es sólida, pero susceptible de mejora; y con el INSS es difícil y, cuando existe, es meramente informativa.



29. Los procesos de inclusión son la gran potencialidad de la RGC frente a otras prestaciones (entre ellas, IMV); se está trabajando en un cambio de paradigma hacia la atención integral centrada en la persona en torno a los proyectos de vida.

SOBRE EL IMPACTO DEL IMV EN LA RGC:

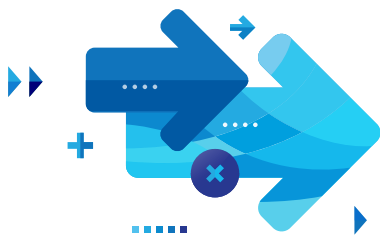
30. La aprobación del IMV ha supuesto un incremento notable del trabajo burocrático.
31. El IMV ha supuesto un desajuste de la RGC tanto en materia de gestión como en la eficacia de los procesos de inclusión, especialmente por el hecho de que el IMV no supone que el beneficiario asuma ninguna obligación.
32. En los procesos de inserción es muy importante contar con el apoyo y acompañamiento de los profesionales de los servicios sociales comunitarios.
33. Se aprecian problemas de diseño como la consideración de la capacidad económica (ingresos del año anterior) o la definición de unidad familiar.
34. El IMV ha supuesto un grave trastorno para las personas: incertidumbre, desinformación, gestionar dos prestaciones, tiempos muy largos hasta que se comunican las resoluciones, devolución de cobros...
35. El IMV tiene cuantías mayores y se extiende a más personas que la RGC.
36. Se propone que ambas prestaciones se gestionen por los servicios sociales de la Junta de Castilla y León (ventanilla única) y se mejoren las cuantías de la RGC.
37. Se insiste en la necesidad de contar/ofrecer apoyo y acompañamiento profesional para la inserción social.
38. No hay que olvidar que el acceso a la vivienda y la educación son dos elementos centrales en la prevención y atención a las situaciones de pobreza y exclusión.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 7

Análisis normativo de las rentas mínimas autonómicas y del tratamiento mediático del IMV en ocho comunidades autónomas



7. ANÁLISIS NORMATIVO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y DEL TRATAMIENTO MEDIÁTICO DEL IMV EN OCHO COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este capítulo se recogen dos tipos de análisis. Por un lado, un análisis normativo de las rentas autonómicas en las ocho comunidades autónomas seleccionadas (Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco) atendiendo a diez cuestiones clave. Este análisis permite comprobar las diferencias de enfoque de su correspondiente sistema de garantía de rentas entre las distintas comunidades. Por otro lado, se recogen los resultados de un análisis del tratamiento mediático que se ha hecho de la aparición del IMV y su convivencia con las respectivas rentas autonómicas en las ocho comunidades seleccionadas a las que se ha añadido Castilla y León. Este apartado también contiene un análisis de cómo se ha tratado la aparición del IMV en la prensa de ámbito nacional.

7.1. Análisis normativo de las rentas mínimas autonómicas: heterogeneidad de modelos y diversidad en la reacción ante la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital.

A continuación, se recogen los aspectos clave del sistema de garantía de rentas de las comunidades autónomas seleccionadas. Se han analizado para el estudio comparativo diez elementos claves en la configuración de la renta: consideración o no como derecho subjetivo, requisitos de acceso, subsidiariedad-complementariedad con otras rentas, reconocimiento del doble derecho, el convenio de inclusión, la compatibilidad con el empleo, la duración, el papel de los servicios sociales, las cuantías y el lugar donde se inicia el proceso.

7.1.1. Andalucía.

Denominación: Renta Mínima de Inserción Social.

URL de referencia:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/rmi.html#toc-normativa-reguladora>

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: sí.

Normativa aplicable:

Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

Requisitos básicos:

Las personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social (en adelante, RMIS) deberán tener una edad mínima de 25 años y máxima de 64 años. Las personas entre 18 y 24 años pueden, también, ser titulares de RMIS en las siguientes circunstancias: 1º. Tener menores o personas con discapacidad a cargo; 2º. Ser huérfano o huérfana de ambos progenitores; 3º. Haber sido víctima de violencia de género; 4º. Haber estado, al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad, bajo la tutela de un sistema de protección de menores; 5º. Tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%; 6º. constituir unidad familiar pluripersonal sin menores a cargo; 7º. Encontrarse en una de las situaciones establecidas como de urgencia o emergencia social. Asimismo, pueden ser personas titulares de la RMIS las personas de entre 16 y 17 años emancipadas, que tengan menores o personas con discapacidad a cargo, hayan sido víctimas de violencia de género o se encuentren en situaciones de urgencia o emergencia social (art. 3.2. Decreto ley 3/2017).

Las unidades familiares solicitantes deben acreditar 1 año de empadronamiento, excepto cuando por razones laborales o de salud de todas o alguna de las personas integrantes, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por períodos no superiores a 6 meses, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de solicitud (art. 7.1.b. Decreto ley 3/2017). Además de otras excepciones a este requisito (entre otras, ser víctima de violencia de género o de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, ser persona sin hogar o persona tutelada por la administración de la Junta de Andalucía en el año inmediatamente anterior a la solicitud) se deja la posibilidad de eximir de este requisito por fuerza mayor debidamente acreditada a través de un informe social por los servicios sociales comunitarios.

Carácter subsidiario:

La RMIS tiene carácter subsidiario con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como a cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudiera ser concedida a la persona titular (art. 5.c. Decreto ley 3/2017). También se reconoce su naturaleza complementaria con cualquiera de los recursos de los que disponga la unidad familiar, así como con las prestaciones



económicas y de servicios a los que pudiera tener derecho (art. 5.b. Decreto ley 3/2017).

Doble derecho:

Según el artículo 9 del Decreto ley 3/2017, las personas solicitantes y beneficiarias de la RMIS tienen derecho a recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un plan de inclusión sociolaboral en función de la valoración de su situación. Ha de ser realizada una evaluación o diagnóstico de sus necesidades y deben disponer de un plan de inclusión sociolaboral de forma integrada y coherente con el proyecto de intervención social. El reconocimiento de la prestación implica, además, la asignación de un profesional de los servicios sociales comunitarios que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención social.

Convenio de inclusión:

El artículo 17 del Decreto ley 3/2017 plantea que el plan de inclusión sociolaboral se diseñará de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde resida la unidad familiar beneficiaria y el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de un mes desde la fecha en que se dicte resolución de concesión de la RMIS en Andalucía con la participación de la persona titular y, en su caso, de las beneficiarias. Este plan tiene, además de la condición de derecho, el carácter de obligatorio, en la medida en que, tal y como establece el artículo 7.1.h., la persona solicitante de la unidad familiar y, en su caso, las personas mayores de 16 años que la integren deben suscribir y el compromiso de participación y cumplimiento del plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud. Asimismo, es una causa de suspensión y de extinción de la RMIS su falta de colaboración para elaborar, revisar y/o cumplir el plan de inclusión sociolaboral.

Compatibilidad con el empleo:

La persona solicitante de la RMIS y las personas de la unidad familiar mayores de 16 años que se encuentren en situación de búsqueda de empleo deben estar inscritas en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo (art. 7.1.d).

Si bien, como se ha apuntado anteriormente, se reconoce la naturaleza complementaria de la RMIS con cualquiera de los recursos de los que disponga la unidad familiar (art. 5.b. Decreto ley 3/2017), la percepción de la renta se puede suspender temporalmente por un período máximo de 6 meses cuando cualquier miembro de la unidad familiar suscriba un contrato de trabajo temporal de duración igual o inferior a 6 meses cuyos ingresos mensuales sean superiores a la cuantía de la RMIS (art. 39.2. Decreto ley 3/2017).

Duración:

La RMIS tiene una duración inicial de 12 meses; se podrá acordar la ampliación (previa solicitud por el titular de la unidad familiar) en periodos sucesivos de 12 meses mientras persistan las circunstancias que la motivaron y se mantengan los requisitos y condiciones exigidas (arts. 16.1. y 16.2. Decreto ley 3/2017).

Papel de los Servicios Sociales:

El papel de los servicios sociales es muy amplio y se materializa en muchos momentos de la gestión de la RMIS, desde la solicitud hasta el seguimiento, evaluación y propuesta de modificación y suspensión de ésta. Como ya hemos apuntado, son los profesionales de los servicios sociales comunitarios, por ejemplo, los encargados de acreditar circunstancias que eximan a las personas del cumplimiento del requisito de 1 año de empadronamiento de forma estable en Andalucía. También se ha planteado anteriormente el reconocimiento de la prestación implica la asignación de un profesional de los servicios sociales comunitarios que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención social. Los servicios sociales comunitarios participan en el diseño del plan de inclusión sociolaboral y se coordinan con los servicios de empleo y los centros educativos para el desarrollo de actuaciones en sus ámbitos correspondientes. Además, tienen las siguientes funciones: a. detección de personas en situación de pobreza, exclusión o riesgo de estarlo, el diagnóstico de sus necesidades y potencialidades; b. información a las personas interesadas, asesoramiento en la cumplimentación de la solicitud y documentación a presentar; c. Negociación, elaboración y suscripción con las personas beneficiarias de los planes de inclusión sociolaboral y con el servicio andaluz de empleo; d. seguimiento de la participación de las personas incluidas en los planes; e. comunicación a la CCAA de todas las circunstancias de que tenga conocimiento; f. coordinación con los dispositivos de empleo, educación, salud y vivienda de la administración pública municipal o autonómica; g. participación en el desarrollo de los protocolos de coordinación; h. elaboración de informes sociales en circunstancias específicas (art. 50. Decreto ley 3/2017).

Cuantías 2021:

La RMIS consiste en una prestación económica mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125% de dicho IPREM. Este límite podrá alcanzar un máximo del 145% del IPREM cuando la unidad familiar esté formada por 6 o más personas, de las cuales al menos 3 sean personas menores de edad, al objeto de garantizar la protección social de estas. Existen otras circunstancias que, en el caso de acreditarse en la unidad familiar, aumentan la cuantía: familias monomarentales o monoparentales con menores a cargo, personas con reconocimiento de discapacidad de grado igual o superior al 33% sin derecho a otras prestaciones, etc.



Tabla 7.1.1.

Cuantías del Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía

Tramo personal y familiar	Cálculo sobre IPREM	Importe mensual
1 persona.	78%	440,62 €
2 miembros unidad familiar.	88%	497,11 €
3 miembros unidad familiar.	98%	553,60 €
4 miembros unidad familiar.	108%	610,09 €
5 miembros unidad familiar.	118%	666,58 €
Cuantía máxima unidad familiar, sin excepciones.	125%	706,13 €
Complementos:	6 o más miembros unidad familiar (al menos 3 menores). Solicitante con custodia compartida menores (5% IPREM +/Menor). Familias monoparentales (10% IPREM +). Unidad con personas con discapacidad (10% IPREM +).	

Fuente: Elaboración propia

Solicitud y resolución:

La solicitud, acompañada de los documentos preceptivos, se presentará preferentemente en los servicios sociales comunitarios de la localidad donde la persona solicitante se encuentre empadronada y resida (art. 27.5. Decreto ley 3/2017). La resolución, que corresponde a la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, se ha producir y notificar en el plazo de dos meses a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver; transcurrido el plazo para resolver sin haberse dictado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada (art. 32.2. Decreto ley 3/2017).

Normativa posterior IMV:

Una vez puesto en marcha el IMV, no se ha publicado una normativa que articule la convivencia de esta prestación con la RMIS. Sin embargo, se han publicado dos normas que han contemplado medidas para adaptar la renta mínima a la situación generada por la pandemia de la COVID-19: el Decreto ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) y el Decreto ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). La primera norma regula los procedimientos extraordinarios en la concesión, ampliación, mantenimiento, vigencia, etc. de la RMIS, así como los procesos de notificación y el aplaza-

miento en la realización de los planes de inclusión sociolaboral para las resoluciones provisionales. El capítulo VII identifica y define la situación de emergencia social de unidades familiares con menores a cargo o unipersonales en el estado de pandemia y establece una prestación extraordinaria para esta situación. El 12 de mayo de 2021 se emitió una instrucción del Director General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía para la tramitación de los expedientes de RMIS conforme a la normativa indicada.

Otras informaciones de interés:

Los perceptores de RMIS fueron obligados a solicitar el IMV en la prórroga de la RM (que se realiza anualmente). En el caso de ser concedido el IMV, la RMIS quedaba extinguida.

El proceso ha sido, como en otras CCAA, muy complejo, con falta de información, difícil de cumplir los plazos de resolución y no se ha establecido ningún tipo de compensación entre administraciones para hacer frente a los pagos indebidos como consecuencia del reconocimiento de ambas prestaciones.

Dado que la cuantía de la RMIS se encuentra por debajo del IMV, la renta autonómica tiene un carácter subsidiario, pero no complementario.

7.1.2. Asturias

Denominación: Salario Social Básico.

URL de referencia: https://www.socialasturias.es/servicios-sociales/prestaciones-economicas-e-inclusion-social/salario-social-basico_752_1_ap.html

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: sí.

Normativa aplicable:

Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico y Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico. A partir del 12 de julio de 2022 entrará en vigor la Ley del Principado de Asturias 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales (que deroga Ley 4/2005).

Requisitos básicos:

Pueden solicitar el Salario Social Básico (en adelante, SSB) las personas mayores de 25 años o las personas menores de 25 (mayores de edad), que formen unidad económica de convivencia independiente y se encuentren en situación de orfandad absoluta, discapacidad igual o superior al 45%, tengan menores o personas dependientes a cargo, acrediten relación matrimonial o afectiva análoga y permanente, sean víctimas de violencia de género o doméstica o concluyan la estancia en instituciones tutelares de menores por límite de edad, en centros específicos de menores infractores o en instituciones penitenciarias (art. 6. Decreto 29/2011 y art. 7.2. Ley 3/21). A estos requisitos, la Ley 3/21, art. 7.2., añade que estas circunstancias han de contar "con informe social favorable de la Consejería competente en la materia".



Las personas solicitantes deben acreditar 2 años de residencia efectiva e ininterrumpida en alguno de los concejos de Asturias (art. 8.1. Decreto 29/2011 y art. 22.1.a. Ley 3/21). Se contemplan algunas excepciones: emigrantes retornados, situaciones de violencia de género, traslados por motivos formativos o laborales, etc.

Carácter subsidiario:

El SSB es una prestación económica diferencial, complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos, derechos, rendimientos de bienes y prestaciones sociales económicas previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de las otras que se integren en su unidad económica de convivencia independiente, los cuales deberán reclamarse y hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud (art. 1.2. Decreto 29/2011). En los mismos términos se recoge esta naturaleza en la Ley 3/2021, art. 20.3.

Doble derecho:

El reconocimiento del SSB lleva aparejado el derecho a obtener apoyos personalizados y participar en programas integrales que favorezcan la incorporación e inserción de las personas y colectivos en riesgo de exclusión (art. 1.5. Decreto 29/2011). La perspectiva del doble derecho constituye uno de los principios generales propios que rigen el sistema público de Servicios Sociales las personas tendrán derecho tanto a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades vitales como a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral (art. 4.1.c. Ley 3/2021).

Convenio de inclusión:

La percepción del SSB se condiciona a la suscripción, por parte de la persona titular de un programa personalizado de inserción y a la participación en la ejecución de las medidas en él contenidas (art. 23.1. Decreto 29/2011). Esta condición se extiende, en el art. 22.1. Ley 3/2021, al resto de personas integrantes de la unidad económica de convivencia independiente cuya edad, salud y situación familiar les permitan ejercer una actividad profesional, exceptuando las personas mayores de 65 años. En esta Ley que entrará en vigor en julio de 2022 se determina que el programa se acordará por escrito en el plazo máximo de 3 meses desde la notificación de la concesión (art. 48.1) y recogerá los compromisos de las personas y los apoyos que pondrá a su disposición la Administración (art. 48.3), restringiendo las medidas de incorporación social y laboral al seguimiento de las iniciativas del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias cuando no se aprecie riesgo de exclusión social (art. 48.5).

Compatibilidad con el empleo:

Todas las personas que conforman la unidad económica de convivencia independiente y que se encuentran en edad laboral tienen la obligación de estar inscritos como demandantes de empleo (art. 53.3.d.1º. Decreto 29/2011), siempre que su situación de salud y familiar les permita ejercer actividad profesional (art. 27.b. Ley 3/2021). El derecho al SSB se extingue, entre otras casu-

sas, por la realización de un trabajo por tiempo superior a doce meses por el que se perciba una retribución igual o superior al importe de la prestación económica (art. 46.f. Decreto 29/2011 y art. 32.g. Ley 3/2021).

El Decreto 29/2011 (art. 19.3) establece que la Consejería competente en materia de asuntos sociales puede establecer, a efectos de reconocimiento del SSB, exenciones de cómputo de recursos atendiendo a razones de incentivo o estímulo al empleo o la actividad remunerada. Asimismo, el art. 24.4. de la Ley 3/2011 señala que, como medida para incentivar el empleo, la Ley de Presupuestos Generales establecerá un límite exento de cómputo derivado de las variaciones de ingresos de las personas que integren la unidad económica de convivencia independiente provenientes de rentas derivadas del trabajo por cuenta propia o ajena y de la participación en planes o programas de incorporación sociolaboral.

Duración:

Duración indefinida mientras la unidad económica de convivencia independiente reúna los requisitos establecidos en la Ley y en este Reglamento. El cumplimiento de tales requisitos se verificará con una periodicidad anual, incluyendo la evaluación del proceso de incorporación social y laboral (art. 36. Decreto 29/2011 y arts. 26.1. y 26.2. Ley 3/2021).

Papel de los Servicios Sociales:

De acuerdo con el art. 81 de la Ley 3/2021, a los concejos les corresponde las siguientes funciones (prácticamente las mismas recogidas en el art. 68 del vigente Decreto 29/2011): detección de las personas en situación de exclusión y diagnóstico de necesidades; b. información general a la ciudadanía sobre los derechos y prestaciones del Sistema; c. prestación de los servicios de apoyo personalizados previstos; d. elaboración, negociación y suscripción con las personas beneficiarias de los programas personalizados de incorporación social y laboral; e. seguimiento de la participación de las personas incluidas en los programas personalizados de incorporación social y laboral; f. comunicación a la Administración del Principado de todas las circunstancias de que tengan conocimiento y que puedan tener incidencia en el importe del Salario Social o en su mantenimiento; g. ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de su competencia.

Cuantías 2021:

Tanto el Decreto 29/2011 (art. 2.1.) como la Ley 3/2021 (art. 24.1.) señalan que la prestación económica del salario social básico ascenderá a la cantidad necesaria para completar los recursos de la unidad económica de convivencia independiente, hasta alcanzar la cuantía mensual que fije anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias. Se plantea un módulo básico (para una sola persona) y módulos complementarios y adicionales por cada integrante adicional de la unidad de convivencia independiente. La cuantía mínima no puede ser inferior al 10% del módulo básico y la máxima no puede superar el 165%.

Se contemplan, además, complementos por discapacidad o dependencia, a familias con menores y por alquiler de vivienda.



Tabla 7.1.2.

Cuantías del Salario Social Básico de Asturias

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona (Módulo Básico).	-	448,28 €
2 miembros ud. Convivencia independiente.	-	546,89 €
3 miembros ud. Convivencia independiente.	-	618,62 €
4 miembros ud. Convivencia independiente.	-	690,33 €
5 miembros ud. Convivencia independiente.	-	721,72 €
6 miembros ud. Convivencia independiente.	-	739,65 €
Cuantía mínima:	10% módulo básico	44,83 €
Cuantía máxima:	165% módulo básico	739,66 €
Complementos:	Complemento vital a familias con menores, por dependencia o discapacidad y para el alquiler de vivienda	

Fuente: Elaboración propia

Solicitud y resolución:

Se dirige al Centro de Servicios Sociales competente de acuerdo con la zonificación establecida por la normativa autonómica y se puede presentar en los registros del Ayuntamiento del concejo de residencia de la persona interesada, centros municipales de servicios sociales o cualesquiera otros registros legalmente previstos (art. 53 Decreto 29/2011). La resolución de la solicitud se amplía de 2 a 3 meses con la entrada en vigor de la Ley 3/2021.

Normativa posterior IMV:

Una vez puesto en marcha el IMV, en Asturias se ha publicado la Ley del Principado de Asturias 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales que entrará en vigor, de acuerdo con la disposición final segunda, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (12 de julio de 2021). Como tal, no puede considerarse una normativa de adaptación del SSB al IMV sino, más bien, una regulación específica de la prestación autonómica de garantía de ingresos mínimos.

En tanto actuación extraordinaria para mejorar la convivencia de IMV y SSB, la Dirección General de Gestión de Derechos Sociales publicó el 28 de julio de 2020 el "Protocolo de actuación para la transición entre el Salario Social Básico y el Ingreso Mínimo Vital". Este documento analizaba el impacto del IMV en el SSB, identificaba los supuestos de personas que tenían derecho al segundo y no al primero (personas mayores de 65 años que viven solas y unidades de convivencia que lleven entre 6 meses y 1 año conviviendo) y concluía que el resto de las personas que cobraban SSB y podían tener dere-

cho al IMV podrían, en consecuencia, ver mejorada su situación ya que las cuantías de IMV son superiores a las de SSB. En orden a facilitar esa transición, se plantearon las vías para recabar el consentimiento de las personas que reciben el SSB para presentar la solicitud de IMV y se fijó un calendario para este fin desde el 15 de junio hasta el 17 de agosto de 2021.

Otras informaciones de interés:

La ruptura del acuerdo entre la administración autonómica y el INSS imposibilitó la aplicación del *Protocolo de actuación para la transición entre el Salario Social Básico y el Ingreso Mínimo Vital*, obligando a que todos los perceptores de SSB tuvieran que solicitar el IMV.

Se firmó un acuerdo con las entidades del TSAS para ayudar en la tramitación del IMV durante el colapso de los servicios sociales básicos. Algunas entidades (Mar de Niebla, Cruz Roja, Fraternidad de San Francisco) firmaron contratos para la prestación de los servicios.

Muchas solicitudes de IMV tardaron más de 1 año en ser resueltas. Se suspendió el SSB cuando se resolvió satisfactoriamente la solicitud de IMV. Como el IMV tiene una cuantía mayor que el SSB no se complementan, pero el SSB complementa al máximo la resolución del IMV. Cuando un perceptor ha cobrado el IMV y el SSB, se ha permitido devolver las cantidades indebidas en plazos. Si, por lo que fuera, no se ha podido devolver, no se puede acceder a otras prestaciones porque en Hacienda se activa una alerta de deuda.

Los complementos al SSB solo se pueden conseguir en los Ayuntamientos más grandes (Gijón, Oviedo y Avilés) que disponen de ayudas de emergencia o de vivienda de carácter municipal.

7.1.3. Cataluña

Denominación: Renta Garantizada de Ciudadanía - Renda garantida de ciutadania.

URL de referencia: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/pobresa_i_inclusio_social/renda_garantida_ciutadania/

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: Sí.

Normativa aplicable:

Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía y Ley 1/2020, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía.

Requisitos básicos:

El requisito básico para el acceso a la renta garantizada es no disponer de una cantidad de ingresos o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con el importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral de ingresos fijado por el indicador de renta de suficiencia de



Cataluña. La situación debe darse, como mínimo, durante los dos meses inmediatamente anteriores a la solicitud y debe permanecer mientras se tramita el procedimiento de concesión y se percibe la prestación (Art. 2. Ley 1/2020). No computan como ingresos para determinar el umbral económico, las prestaciones económicas, públicas y privadas de dependencia, becas escolares de comedor y transporte, de urgencia para evitar desahucios, de becas públicas para estudiar (bachillerato o universitarias) y las que existan o se puedan establecer con la finalidad explícita de complementar la renta garantizada. Tampoco computan como ingresos las ayudas económicas no regulares y puntuales inferiores a dos veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (Art. 1. Ley 1/2000).

En cuanto a edad, podrán ser beneficiarios los mayores de 23 años, o de 18 si se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: a. tener a cargo menores o personas con discapacidad; b. ser huérfanas de los dos progenitores; c. haber sido víctimas de violencia machista en el hogar; d. cualquier otra situación o circunstancia que se establezca por reglamento (Art. 7.1.a. Ley 14/2017). Además, se exige estar empadronado y residir legalmente de forma continuada y efectiva en Cataluña en los 24 meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud. (Art. 7.1. L. 14/2017).

Subsidiariedad y compatibilidad:

La renta garantizada de ciudadanía es compatible y complementaria con las rentas del trabajo a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

La renta garantizada de ciudadanía es subsidiaria de todas las ayudas, los subsidios, las prestaciones o las pensiones de cualquier administración a que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación, y la renta garantizada de ciudadanía constituye la última red de protección social.

La renta garantizada de ciudadanía es también subsidiaria de los ingresos de cualquier tipo a los que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación, a excepción de los ingresos de las prestaciones ya mencionadas en el apartado anterior.

Doble derecho:

La Renta Garantizada de Ciudadanía consta de dos prestaciones económicas: Una prestación garantizada, no condicionada, sujeta a los requisitos establecidos por la presente ley y una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral, que tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado a necesitar la prestación y, por lo tanto, dejar la renta garantizada de ciudadanía.

La normativa sobre renta garantizada de ciudadanía dispone ésta como un derecho subjetivo no condicionado mientras que la prestación complementaria de activación e inserción sí está condicionada al compromiso de elaborar un plan de inclusión social o de inserción laboral (Art. 2 Ley 14/2017).

Convenio de inclusión:

Los titulares de la prestación complementaria de activación e inserción de la RGC tienen que acordar y suscribir un acuerdo de inclusión social o laboral, que defina las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro de la unidad familiar para prevenir el riesgo o la situación de exclusión. El acuerdo se ha de determinar para cada persona atendiendo a las características, las necesidades y las posibilidades específicas, y se tiene que evitar incluir actuaciones o medidas innecesarias, con el fin de fomentar la autonomía de los beneficiarios.

El acuerdo debe incluir medidas sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o de vivienda, entre otras. Asimismo, puede contar con la participación de las entidades de iniciativa social para desarrollarlo (Art. 20. Ley 14/2017).

Compatibilidad con el empleo:

La renta garantizada de ciudadanía es compatible y complementaria con las rentas de trabajo derivadas de contratos a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

La cuantía de la renta garantizada de ciudadanía no puede ser objeto de incremento como consecuencia de una reducción del tiempo de trabajo contratado mediante el contrato de trabajo a tiempo parcial, salvo que se produzca por razones acreditadas de carácter económico, técnico, organizativo o productivo.

Duración:

Las personas tienen derecho a percibir la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía por todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad y se cumplan los requisitos establecidos.

Papel de los Servicios Sociales:

Los profesionales referentes de los servicios sociales junto con los del Servicio Público de Empleo forman parte del nivel de intervención técnica de carácter básico. El nivel de intervención técnica incluye todas aquellas actuaciones que permitan hacer la evaluación, el seguimiento y el traspaso de una unidad a otra, en función de la situación en que se encuentren las personas destinatarias de la renta garantizada de ciudadanía. Estas actuaciones se llevan a cabo mediante la plataforma web de gestión de la renta garantizada de ciudadanía y otras formas de colaboración que se puedan establecer, en función de la complejidad de cada caso.

Cuantías 2021:

El importe máximo de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, y el umbral de ingresos para percibir la prestación, incluida la cantidad correspondiente a la prestación complementaria de activación e inserción, es, cuando se trate de una unidad familiar de un solo miembro, del 100 % de la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña. En el año 2021 fue de 569,12 €. Este importe se amplía según el número de



miembros de la unidad familiar. Si dos miembros 150% de la cuantía de indicador de renta. Si más de dos se incrementa el importe máximo mensual en cien euros por miembro, hasta el quinto miembro.

La prestación complementaria de activación e inserción tiene un importe mensual de ciento cincuenta euros, y se modifica en la misma proporción en que varíe el indicador de renta de suficiencia de Cataluña vigente en cada momento. Solo tienen derecho a esta cantidad los titulares y beneficiarios que suscriban el compromiso de seguir el plan de inserción laboral o de inclusión social y cumplan las actividades detalladas en el plan de trabajo.

Tabla 7.1.3.

Cuantías de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona ud. Familiar.	Máx. 100% indicador renta suficiencia	569,12 €
2 miembros ud. Familiar.	Máx. 150% indicador renta suficiencia.	853,68 €
3 miembros ud. Familiar.	Máx. 150% indicador +100 euros.	953,68 €
4 miembros ud. Familiar.	Máx. 150% indicador +200 euros.	1.053,68 €
5 miembros ud. Familiar.	Máx. 150% indicador +300 euros.	1.153,68 €
Cuantía máxima incluyendo excepciones.	182% indicador renta suficiencia.	1.035,80 €

A estas cuantías hay que añadir 150 € para titulares o beneficiarios que suscriban plan de inserción laboral o de inclusión social y que cumplan con sus medidas

Fuente: Elaboración propia

Solicitud:

Según Ley 14/2017, las solicitudes serán recibidas por los Servicios Públicos Competentes en Materia de Empleo.

Normativa posterior IMV:

Tras la aprobación del IMV, la Generalitat de Catalunya aprobó el Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital.

El 7 de agosto del mismo año se deroga ese Decreto ley por acuerdo de la Diputación Permanente.

Otras informaciones de interés:

La renta garantizada tiene una cobertura mayor de más intensidad que el IMV. Los profesionales implicados en la gestión consideran que el IMV ha complicado un poco las cosas porque ha obligado a los perceptores de renta a solicitar el IMV. Para los nuevos beneficiarios es preciso solicitar el IMV primero y la RCG complementa después.

La Generalitat prevé aumentar la RGC en los presupuestos para 2022.

Respecto a la devolución de pagos indebidos, se han condonado la deuda generada en los tres primeros meses.

7.1.4. Comunidad de Madrid

Denominación: Renta Mínima de Inserción.

URL de referencia: <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-minima-insercion>

Año de aprobación del primer programa: 1990.

Año de aprobación del programa actual: 2001.

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: sí.

Normativa aplicable:

Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid y Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

Requisitos básicos:

Para percibir la RMI (en adelante, RMI), según el art. 6 del Decreto 126/2014 la persona solicitante debe acreditar ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años y mayores de 65 pueden acceder a esta prestación en determinadas circunstancias: menores de 25 años con menores o personas con discapacidad a su cargo, que hayan sido tutelados por la Comunidad de Madrid hasta alcanzar la mayoría de edad, en situación de orfandad absoluta, encontrarse en situación de grave exclusión social, ser víctima de violencia en el ámbito familiar o víctima de violencia de género o participar en un programa de inclusión social; mayores de 65 años que viva sola o que ningún miembro de su unidad de convivencia pueda ostentar la titularidad de la RMI o que no haya accedido a la pensión de jubilación no contributiva por no cumplir los períodos de residencia legal exigidos por la Seguridad Social (art. 8 Decreto 126/2014).

Es requisito para el acceso y mantenimiento de la RMI residir de manera permanente en la Comunidad de Madrid y estar empadronado en alguno de sus municipios. Se entiende por residencia permanente tener fijada la residencia habitual en la Comunidad de Madrid. Para el reconocimiento de la prestación será necesario tener una residencia efectiva e ininterrumpida en la Comunidad de Madrid durante el año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud; no se considerará interrumpida la permanencia en el territorio de la Comunidad de Madrid por salidas inferiores a 30 días cada año natural (arts. 6.1.a y 7.1. Decreto 126/2014).

Carácter subsidiario:

La RMI tiene carácter subsidiario de las prestaciones que pudieran corresponder al titular de la prestación o a los miembros de su unidad de convivencia; el carácter subsidiario de la prestación se mantendrá durante su percepción (art. 4. Decreto 126/2014). La RMI tiene, también, carácter com-



plementario, hasta el importe que corresponda percibir a la unidad de convivencia beneficiaria de la prestación, respecto de los recursos de que dispongan sus miembros, así como de las prestaciones económicas a que pudieran tener derecho (art. 5. Decreto 126/2014).

Doble derecho:

El preámbulo de la Ley 15/2001 establece que la Comunidad de Madrid reconoce a sus ciudadanos un doble derecho social: el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos del empleo o de regímenes de protección social, y el derecho a recibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social. El art. 1.2. del Decreto 126/2014 señala que el derecho a la prestación de la RMI, así como el derecho a los apoyos personalizados para la inserción social y laboral, se reconocerán con el alcance y en los términos establecidos en la citada Ley, en el Reglamento y en sus disposiciones.

Convenio de inclusión:

Es un requisito de acceso y mantenimiento de la RMI que la persona solicitante suscriba el compromiso de formalizar el preceptivo Programa Individual de Inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo (art. 6.1.g Decreto 126/2014 y art. 12.f. Ley 15/2001). El incumplimiento de este requisito puede dar lugar a la suspensión temporal de la prestación (art. 38.1.e. Decreto 126/2014) y a la extinción si el incumplimiento es reiterado (art. 41.1.h.).

El contenido del Programa Individual de Inserción deberá ajustarse a las circunstancias, capacidades y preferencias de las personas a quienes se dirige. Asimismo, deberá adecuarse a un modelo integral de intervención, contemplando todas las actuaciones que se consideren necesarias para la consecución de los objetivos. Deberá contener, al menos: 1. la valoración consensuada sobre las causas y circunstancias que dan origen al Programa; 2. el diagnóstico social de la situación; 3. la relación de acciones a realizar por la persona a la que va destinado; 4. la periodicidad de las entrevistas de seguimiento (art. 55.1-3. Decreto 126/2014).

Compatibilidad con el empleo:

Es obligación de los beneficiarios no causar baja voluntaria en un trabajo, ni rechazar oferta de empleo adecuada a sus capacidades y habilidades (Art. 30.g. Decreto 126/2014). Asimismo, será obligatorio mantenerse en búsqueda activa de trabajo, lo que implicará mantener activa la demanda de empleo, presentarse a las ofertas de empleo propuestas y aceptar empleos adecuados a sus capacidades, habilidades y circunstancias (Art. 30.h. Decreto 126/2014).

Entre los motivos de suspensión temporal de la prestación se incluye la percepción de nuevos ingresos derivados del desarrollo de una actividad laboral de duración inferior a doce meses, cuando dichos ingresos sean iguales o superiores a la cuantía de RMI correspondiente en función del número de miembros de la unidad de convivencia, siempre que dicha actividad sea superior a un mes o que el cómputo de los días trabajados efectivamente,

en el caso de contratos de trabajo por días, sumen un total de treinta días durante un período de tres meses (art. 38.c. Decreto 126/2014).

Duración:

El derecho a la percepción de la RMI se prolongará en tanto el titular reúna los requisitos establecidos, a no ser que se produzca la suspensión o extinción del derecho por las causas contempladas en la normativa. Los perceptores deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos cada año o cuando sean requeridos para ello por la administración. Se establecen plazos superiores de acreditación para aquellas personas cuyas circunstancias personales y familiares tengan pocas probabilidades de variación (art. 11. Ley 15/2001).

Papel de los Servicios Sociales:

El rol que deben desarrollar los servicios sociales básicos abarca desde la recepción de solicitudes y la comprobación de rentas hasta la acreditación de situaciones y el seguimiento de éstas. Entre otras funciones han de asumir: la recepción de solicitudes, la comprobación del cumplimiento de requisitos y la remisión del expediente a los Servicios Sociales regionales; la elaboración de informes y acreditación de situaciones de exclusión social, la aportación por los trabajadores/as sociales de su criterio técnico y la elaboración con las personas interesadas del programa individualizado de inserción, la coordinación con otras entidades públicas -servicios de empleo, educativos- y sociales -entidades del TSAS- (arts. 26, 28, 29 31, 32, 35, 37, 40, 41, 52, 61 y 68. Decreto 126/2014).

Cuantías 2021:

La cuantía de la RMI estará integrada por la suma de una prestación mensual básica y un complemento mensual variable, que se fijará en función de los miembros que formen la unidad de convivencia. Dichas cuantías se fijarán anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. En el caso en que la unidad de convivencia disponga de recursos, del importe de la prestación se deducirán los ingresos mensuales de cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia, excepto aquellos relacionados en el artículo 16 del Reglamento. Cuando dos o más unidades de convivencia comparten vivienda, se reduce la prestación, aunque no mantengan entre ellas relaciones de parentesco (art. 27. Decreto 126/2014).



Tabla 7.1.4.

Cuantías de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona (Prestación mensual básica).	Determinado Presupuestos Generales	400,00 €
1er miembro adicional Unidad de Convivencia.	112,67 €	512,67 €
2º miembro adicional Unidad de Convivencia (y ss.).	75,11 €	587,78 €
3er miembro adicional Unidad de Convivencia.	75,11 €	662,89 €
4º miembro adicional Unidad de Convivencia.	75,11 €	738,00 €
5º miembro adicional Unidad de Convivencia.	75,11 €	813,11 €
6º miembro adicional Unidad de Convivencia.	75,11 €	888,22 €
Cuantía máxima.	SMI anual	950,00 €
Complementos:	Pensión alimenticia no resuelta, siempre y cuando se acredite mediante convenio regulador, se aplicará por cada menor un importe mínimo equivalente al complemento mensual de la RMI para 3ª y ss. Personas (75,11€)	

Fuente: Elaboración propia

Solicitud y resolución:

La solicitud, junto con la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos, se presentará preferentemente en el registro público del centro municipal de servicios sociales que corresponda a la persona en función de su domicilio, sin perjuicio de la posibilidad de presentación conforme al resto de normas sobre procedimiento administrativo (Art. 31.2. Decreto 126/2014). El plazo de resolución es de 3 meses desde la fecha de entrada del expediente en la Consejería, lo que se traduce en 4 meses de procedimiento si sumamos el mes previo en los Servicios Sociales de Base; la concesión tiene efectos económicos desde el primer día del mes siguiente a la fecha de resolución de concesión (arts. 34.1. y 34.3. Decreto 126/2014).

Normativa posterior IMV:

Desde la aparición del IMV no se ha aprobado ninguna normativa relativa a la RMI.

Otras informaciones de interés:

Los perceptores de RMI fueron obligados a solicitar el IMV. En algunos casos, se han dictado medidas cautelares de suspensión de la RMI. Se planteó un posible trasvase de información y datos de la Comunidad de Madrid a INSS, pero se paró alegando problemas de protección de datos. Se comentó que se mandaría una carta a los perceptores de RMI para autorizar a compartir esa información, pero nunca se llevó a cabo.

En el caso de cobros indebidos, se están requiriendo y, en algunos casos, se está permitiendo la devolución en plazos. Para muchas familias esto resulta imposible, lo que, previsiblemente, implicará una reclamación judicial, el embargo de cuentas, una declaración de insolvencia y, a la larga, les va a perjudicar en la inserción laboral porque, en el caso de tener ingresos laborales, se va a ejecutar la orden de embargo (se estima que pueda tener un efecto rebote de desincentivo para el trabajo).

Se prevé un importante problema futuro con la obligación de los perceptores de IMV a presentar la declaración de la renta. Muchos no lo han presentado, no la han presentado nunca, no saben cómo hacerlo. Tendrán que recurrir a una gestoría, en el mejor de los casos, para presentarla o perderán el IMV. Si pierden el IMV solicitarán RMI y, cuando lo hagan, les pedirán que vuelvan a solicitar el IMV. La RM tarda entre 3 y 6 meses en resolverse. Muchas familias van a quedar en el limbo.

7.1.5. Comunidad Valenciana

Denominación: Renta Valenciana de Inclusión.

URL de referencia: <https://inclusio.gva.es/es/web/integracion-inclusion-social-cooperacion/renta-valenciana-de-inclusion-rvi>

Normativa aplicable:

Decreto 60/2018, de 11 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión y Decreto ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: sí.

La renta valenciana de inclusión (en adelante, RVI) es un derecho subjetivo que se concreta a través de una prestación económica y/o una prestación profesional para realizar un proceso de inclusión social dirigidas a cubrir las necesidades básicas que garanticen la calidad de vida combatiendo la exclusión y la vulnerabilidad social, facilitando el acceso a la educación, la formación, el empleo, la vivienda, la promoción de la salud y de la autonomía personal y la autodeterminación, la cultura, el acceso y formación a tecnologías de la información y la comunicación, la movilidad, la participación social y la formación en igualdad de género y oportunidades (art. 6. Decreto ley 7/2020).

La RVI consta de varias modalidades de prestaciones económicas y/o prestación profesional de inclusión social, en función de la situación de vulnerabilidad económica, social o laboral de la persona y su unidad de convivencia: 1. Renta complementaria de ingresos, que comprende las siguientes modalidades: a) Renta complementaria de ingresos del trabajo. b) Renta complementaria de ingresos por prestaciones. Y 2. Renta de garantía, que comprende las siguientes modalidades: a) Renta de garantía de ingresos mínimos. b) Renta de garantía de inclusión social (art. 8. Decreto ley 7/2020).



Requisitos básicos:

Es requisito para solicitar la RVI tener una edad comprendida entre los 25 y 64 años y estar empadronado o tener residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Valenciana por un mínimo de 12 meses de manera continuada, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud o haber estado empadronado o haber tenido residencia efectiva un total de 5 años, de manera continuada o interrumpida, entre los 10 años inmediatamente anteriores a la solicitud. A los efectos de acreditación de residencia efectiva se considerará tener asignada asistencia médica o estar inscrita como demandante de empleo o tener personas descendientes escolarizadas. Para su práctica, o a falta de inscripción en el padrón, y con el fin de acreditar el requisito de residencia efectiva, los servicios sociales de atención primaria podrán requerir apoyo y colaboración de entidades de iniciativa social que lleven a cabo programas de intervención con colectivos en situación de exclusión social u otros supuestos que se consideren reglamentariamente (art. 13.1. Ley 19/2017).

Carácter subsidiario:

La RVI tiene carácter subsidiario de las prestaciones económicas vigentes y previstas en el resto de los sistemas de protección social, incluido el Ingreso Mínimo Vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos (Art. 11.2. Decreto ley 7/2020). Será obligación de las personas destinatarias reclamar, durante todo el período de duración de la prestación, cualquier derecho económico, incluyendo el ingreso mínimo vital que les pueda corresponder (Art. 12.2.1º. c. Decreto ley 7/2020). La RVI es, también, complementaria respecto al Ingreso Mínimo Vital o a cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, hasta el importe del módulo garantizado que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión (Art. 7.b. Decreto ley 7/2020).

Doble derecho:

La RVI ha de garantizar: a. el derecho subjetivo a una prestación económica para cubrir necesidades básicas a la unidad de convivencia que carezca de los recursos económicos suficientes para la cobertura de las mismas; y b. el derecho subjetivo a la inclusión social mediante una prestación profesional a la unidad de convivencia que requiera dicho proceso orientado tanto a favorecer su inclusión social, a prevenir el riesgo de exclusión social, como a facilitar el proceso de emancipación de las personas en situación de empobrecimiento (Art. 1. Decreto ley 7/2020).

En la norma existen diversas referencias a cuestiones relativas al plan de inserción como derecho (derecho a un plan personalizado de intervención, derecho a participar en los planes personalizados, etc.). El acceso a la prestación de garantía de inclusión social está sujeta al desarrollo de plan individualizado de inserción y existe obligación de transformar la renta de garantía de ingresos mínimos en renta de garantía de inclusión social cuando existen menores en la unidad de convivencia. Además, las personas titulares y beneficiarias de la RVI están obligadas a cumplir con los compromisos y obligaciones específicas que se hayan acordado en el plan personalizado de intervención (art. 11. Ley 19/2017).

Convenio de inclusión:

Las personas titulares de la renta de garantía de inclusión social y, en su caso, la persona o personas beneficiarias de la unidad de convivencia, además de las obligaciones generales establecidas para el resto de modalidades, están obligadas de acuerdo con el plan personalizado de intervención a: cumplir con los compromisos y obligaciones específicas que se hayan acordado en el plan personalizado de intervención; solicitar la inscripción como demandante de empleo y participar en las acciones de mejora de la empleabilidad en las que fuese prescrito en el correspondiente itinerario, una vez determinada la idoneidad y aptitud para ello; participar en el itinerario de inclusión social desarrollado por los servicios sociales de atención primaria o en colaboración por entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro que figuren inscritas en el Registro de Titulares de Actividades de Acción Social o en el itinerario de inserción laboral desarrollado por los servicios públicos de empleo o por entidades sociales acreditadas para ello; etc.

Compatibilidad con el empleo:

La “renta complementaria de ingresos del trabajo” se define como la prestación periódica, de naturaleza económica y/o profesional, dirigida a complementar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuente con un nivel mensual de recursos económicos que resulten insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna y que no alcanza en el importe que se determina para esta modalidad de renta (art. 9. Ley 19/2017).

Duración:

La RVI es una prestación periódica y de duración indefinida, siempre que se mantengan en el tiempo los requisitos y condiciones que originaron el derecho a su percepción y que permitan su renovación (art. 7.e. Ley 19/2017). Se plantea una vigencia de 3 años desde la fecha de resolución, transcurridos los cuales se deberá proceder a su renovación (art. 33.4. Ley 19/2017).

Papel de los Servicios Sociales:

Las entidades locales, a través de los servicios sociales de atención primaria (dada la consideración de la renta como prestación básica del sistema público de servicios sociales), desarrollan las siguientes atribuciones: a. detección de personas o unidades de convivencia que se encuentren en situación o riesgo de exclusión y la realización de las prestaciones profesionales a través de los diferentes instrumentos de inclusión social: configuración del diagnóstico social, suscripción con las personas del acuerdo de inclusión social; elaboración del plan personalizado de intervención; itinerario social, familiar o individualizado; participar, en su caso, en la elaboración del itinerario de inserción laboral en coordinación con los servicios públicos de empleo; b. la instrucción y presentación del expediente, del informe social, así como del informe- propuesta de resolución sobre la concesión de la renta, en la modalidad que corresponda; c. el seguimiento, revisión y evaluación de los instrumentos de inclusión social a través de los



servicios sociales de atención primaria mediante un acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, utilizando instrumentos de inserción laboral en colaboración y coordinación con los equipos profesionales de los servicios de empleo locales y el servicio público de empleo y formación (LABORA) (art. 48. Ley 19/2017).

Cuantías 2021:

El importe mensual reconocido de la prestación económica de la renta valenciana de inclusión se fija partiendo del importe del módulo garantizado que, en su caso, corresponda por la modalidad de renta y el número de personas que conforman la unidad de convivencia (art. 16. Decreto Ley 7/2020).

Tabla 7.1.5.

Cuantías de la Renta Valenciana de Inclusión de la Comunidad Valenciana

MODALIDAD RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS		
Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona.	35% SMI	387,92 €
2 personas Unidad de Convivencia.	42% SMI	465,50 €
3 personas Unidad de Convivencia.	45% SMI	498,75 €
4 personas Unidad de Convivencia.	47% SMI	520,92 €
5 personas Unidad de Convivencia.	51% SMI	565,25 €
6 o más personas Unidad de Convivencia.	55% SMI	609,58 €
MODALIDAD RENTA DE GARANTÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL		
Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona.	70% SMI	775,83 €
2 personas Unidad de Convivencia.	82% SMI	908,83 €
3 personas Unidad de Convivencia.	90% SMI	997,50 €
4 personas Unidad de Convivencia.	96% SMI	1.064,00 €
5 personas Unidad de Convivencia.	102% SMI	1.130,50 €
6 o más personas Unidad de Convivencia.	110% SMI	1.219,16 €

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7.1.6.

Cuantías de la Renta Valenciana de Inclusión de la Comunidad Valenciana (continuación)

MODALIDAD RENTA COMPLEMENTARIA DE INGRESOS DEL TRABAJO		
Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona.	80% SMI	886,66 €
2 personas Unidad de Convivencia.	88% SMI	975,33 €
3 personas Unidad de Convivencia.	96% SMI	1.064,00 €
4 personas Unidad de Convivencia.	104% SMI	1.152,66 €
5 personas Unidad de Convivencia.	112% SMI	1.241,33 €
6 o más personas Unidad de Convivencia.	120% SMI	1.330,00 €
MODALIDAD RENTA COMPLEMENTARIA DE INGRESOS POR PRESTACIONES		
Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona.	70% SMI	775,83 €
2 personas Unidad de Convivencia.	82% SMI	908,83 €
3 personas Unidad de Convivencia.	90% SMI	997,50 €
4 personas Unidad de Convivencia.	96% SMI	1.064,00 €
5 personas Unidad de Convivencia.	102% SMI	1.130,50 €
6 o más personas Unidad de Convivencia.	110% SMI	1.219,16 €
COMPLEMENTO DE ALQUILER DE VIVIENDA HABITUAL Y DERECHOS ENERGÉTICOS		
Tramo personal y familiar	Cálculo / Importe mensual	
Importe máximo	25% cuantía correspondiente a la Renta Garantía de Inclusión	
Importe máximo	50 €	

Fuente: Elaboración propia

Solicitud y resolución:

Las competencias en materia de renta valenciana de inclusión, en el marco de los servicios sociales generales, corresponderán a la Generalitat, a las diputaciones provinciales y a las entidades locales en su respectivo ámbito territorial (Art. 46. L. 19/2017).

En el caso de la renta complementaria de ingresos: solicitud y documentación será presentada en el registro de la Generalitat y en el resto de los lugares previstos en la Ley 16/2015. Por su parte, con relación a la renta de garantía, solicitud y documentación pertinente será presentada, preferen-



temente, en el registro oficial del ayuntamiento donde se encuentre el domicilio, aunque también podrá presentarse en los registros oficiales de la Generalitat y en los lugares previstos en la Ley 39/2015 (Art. 29. L. 19/2017).

En el caso de la renta complementaria de ingresos en sus dos modalidades el plazo de resolución es de 6 meses desde la fecha de registro de la solicitud y la documentación preceptiva, según se establezca reglamentariamente; en el caso de la renta de garantía en sus dos modalidades el plazo de resolución es de 3 meses desde la entrada en el registro de la Generalitat del informe-propuesta de resolución (art. 33. Ley 19/2017). En ambos casos, transcurrido un plazo de 6 meses sin que la resolución fuera dictada y notificada, se entiende estimada por silencio administrativo. Los efectos económicos de la prestación se producirán a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de solicitud (Art. 34.1. Ley 19/2017).

Normativa posterior IMV:

Decreto ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.

Otras informaciones de interés:

La RVI tiene mayor cobertura y con mayores cuantías que el IMV.

Aunque no existen acuerdos o protocolos entre INSS y Comunidad Valenciana, con la aparición del IMV se concedió esta prestación, de oficio, a los perceptores de la prestación por hijo a cargo.

La Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas. Secretaria y Portavoz informó por SMS y por carta del proceso de solicitud de IMV, con acompañamiento de servicios sociales básicos en información y tramitación. Se habilitó en los centros comunitarios servicios informáticos específicos para su tramitación.

Si la solicitud de IMV resulta denegada, la RVI sigue su curso. Si se concede, se hacen los cálculos oportunos porque RVI es superior y se le abona la diferencia. La RVI tiene un complemento de 50 euros mensuales por cada miembro a mayores de familias de más de 6 miembros (reforzando la protección a la infancia) y de 350 euros mensuales a personas que abandonan procesos de prostitución para iniciar itinerarios de inclusión (reforzando línea de género). También cuenta con complementos para suministros del hogar, alquileres y pago de hipoteca.

La RVI, al gestionarse desde SS, es mucho más flexible que el IMV respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso: es posible no cumplir todos los requisitos de RVI, pero resultar concedida con informe motivado por los servicios sociales.

La Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas. Secretaria y Portavoz cruzó los datos de ambas prestaciones y, en el caso de doble percepción, no se ha pedido el reembolso por decisión de la Consellera (consideró que era un problema del INSS que no tenían por qué pagar las personas). También han procedido de esta forma cuando han percibido indebidamente RM e INSS: en ningún caso se ha solicitado la devolución.

7.1.6. Galicia

Denominación: Renta de Integración Social de Galicia - Renda de Inclusión Social de Galicia (RISGA)

URL de referencia: <https://politicassocial.xunta.gal/es/temas/inclusion-social/ayudas-y-prestaciones/renta-de-inclusion-social-de-galicia-risga#:~:text=La%20renta%20de%20inclusion%20social%20de%20Galicia%20es,y%20del%20Sistema%20p%20p%20Ablico%20de%20empleo%20de%20Galicia.>

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: sí

En Galicia, a la prestación de garantía de ingresos mínimos se la denomina Renta de Integración Social de Galicia (RISGA). Se considera como derecho subjetivo.

Normativa aplicable:

Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (DOG de 31 de diciembre) y Decreto 14/2019, de 31 de enero, de desarrollo de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, en lo relativo a la tramitación de la renta de inclusión social de Galicia y de las ayudas de inclusión social (DOG de 1 de marzo).

Requisitos básicos:

Se exige una edad mínima de 25 años para poder solicitarla y acreditar una residencia superior a 6 meses en un periodo de 12.

Carácter subsidiario:

La RISGA es subsidiaria e incompatible con las pensiones no contributivas o con cualquier otra prestación o pensión de importe igual o superior a dichas pensiones (Art. 16.1. D. 14/2019) y las personas beneficiarias deberán solicitar de las personas y organismos correspondientes las pensiones y prestaciones vigentes a las que cualquier miembro de la unidad de convivencia pueda tener derecho (Art. 63.4. D. 14/2019).

Doble derecho:

En la propia definición de la renta de inclusión social de Galicia, se concibe la misma como un derecho subjetivo en el acceso a la prestación pública, destinada a garantizar los recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos, así como a conseguir progresivamente su autonomía e integración social y laboral, mediante el derecho y el deber de participar en procesos personalizados de inserción (Art. 5. D. 14/2019).

Convenio de inclusión:

El convenio de inclusión sociolaboral con compromiso de actividad será requisito obligatorio en los casos que se perciba el tramo de inserción de la renta de inclusión social en Galicia. También, en los casos que proceda, el convenio incluirá el mantenimiento de las acciones que para la integración social sean necesarias para lograr la integración laboral, las cuales serán equivalentes a las exigibles en el proyecto de integración social del tramo personal y familiar. Art. 35 D. 14/2019.



Compatibilidad con el empleo:

El trabajo con carácter previo y con ingresos inferiores a la renta de inclusión social de Galicia, generará una compatibilidad hasta el importe correspondiente por tramo. Existe un tramo de transición al empleo del que se podrá ser beneficiaria una sola vez, aquella persona que ya perciba la renta de inclusión social de Galicia como titular de la prestación y acceda a una actividad laboral remunerada, siempre que el contrato de trabajo tenga una duración mínima de seis meses continuados. El tramo de transición se abonará por un máximo de seis meses y el derecho a su abono cesará en el momento en que finalice la actividad laboral. El cobro de este tramo consistirá en un complemento de ingresos gradualmente descendiente y para los criterios de aplicación para el cálculo de su cuantía se tendrá en cuenta si las rentas de trabajo son superiores o inferiores a la renta de inclusión social de Galicia (Art. 37-39. D. 14/2019).

Duración:

La duración del tramo personal y familiar de la renta de inclusión social de Galicia será anual y prorrogable si subsisten las necesidades que justificaron su concesión (Art. 24). La duración del tramo de inserción y, en consecuencia, del itinerario descrito en el convenio de inclusión sociolaboral, será como máximo 12 meses, prorrogable por 6 meses más en función del cumplimiento de los objetivos hasta un máximo de 18 meses, sin perjuicio de la suscripción de un nuevo convenio (Art. 33 D. 14/2019).

Papel de los Servicios Sociales:

Corresponde a los trabajadores sociales de los Servicios Sociales Comunitarios la valoración y calificación de la situación o riesgo de exclusión social (Art. 4.1. D. 14/2019). Cumplimentarán, además, un informe social en el que deberá evaluarse la concurrencia de los factores de exclusión descritos (4.2.) e incluirá una propuesta de idoneidad de la aplicación de la prestación (Art. 49.1.). Constatan la residencia efectiva (Art. 11.1.a.). Los Servicios Sociales Comunitarios serán parte en la creación de los proyectos de integración social, así como en su seguimiento (Art. 20. D. 14/2019). Se coordinarán con los servicios públicos de empleo (Art. 28.2. L. 14/2019). El Trabajador Social de referencia de los servicios sociales comunitarios-básicos de los ayuntamientos orientará e informará a las personas interesadas en todo lo referente a los trámites y la documentación de la solicitud y deberá registrar las intervenciones que se realicen con la persona beneficiaria y con las integrantes de la unidad de convivencia en el SIUSS (Art. 41.3. D. 14/2019).

Cuantías 2021:

Contempla tres tramos. Tramo personal – familiar. Solo prestación económica. Tramo de inserción, se recibe un complemento por suscribir un convenio de inclusión y tramo de transición al empleo que establece la compatibilidad con los ingresos por empleo con merma gradual y progresiva durante seis meses.

Podrá ser beneficiaria del tramo de inserción de la renta de inclusión social de Galicia la persona que reúna los requisitos generales de acceso a la renta

de inclusión social, así como las condiciones para incorporarse a un itinerario de formación-empleo según el informe de los servicios sociales y el diagnóstico de empleabilidad. La duración del tramo de inserción será, como máximo, de doce meses, prorrogable por seis meses más en función del cumplimiento de los objetivos, hasta un máximo total de dieciocho meses. Una vez concluida la percepción del tramo de inserción, la persona interesada sólo podrá solicitar una única nueva incorporación a este tramo una vez transcurridos doce meses. La cuantía del complemento de inserción podrá ser del 15% o del 35% del IPREM, según se realicen o no actividades formativas.

Solicitud:

En los Servicios sociales comunitarios básicos del ayuntamiento de residencia o en la Jefatura territorial de la Consellería de Política Social de la provincia de residencia.

Tabla 7.1.7.
Cuantías de la Renta de Integración Social de Galicia

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
1 persona.	75% IPREM	423,68 €
1er conviviente adicional.	14% IPREM +	502,76 €
2º conviviente adicional.	12% IPREM +	570,55 €
3er conviviente adicional y ss.	10% IPREM +	627,04 €
4º conviviente adicional.	10% IPREM +	683,53 €
5º conviviente adicional.	10% IPREM +	740,02 €
Cuantía máxima (sin menores en ud. Convivencia).	120% IPREM	677,88 €
Cuantía máxima (con menores en ud. Convivencia).	135% IPREM	762,62 €
Complementos:	Complemento de alquiler (compatible con otras ayudas de alquiler) sin menores en unidad familiar se añade el 10% del IPREM (56,49€). Con menores se añade el 15 % del IPREM (84,74 €)	

Fuente: Elaboración propia

Normativa posterior IMV:

No se ha aprobado ninguna norma relativa a la RISGA con fecha posterior a junio de 2020. Se ha abierto un periodo de consulta para la reforma de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.

Otras informaciones de interés:

Los perceptores de renta autonómica están obligados a pedir el IMV pero no se interrumpe el cobro de la RISGA durante la tramitación. La devolución



de los “indebidos” (cuando se cobra el IMV) se hace con muchas facilidades: hasta 2 años con uno de carencia. Si menores se condona el 80% de la deuda.

Muy interesante la Tarjeta Básica recargable mensualmente. Destinada a personas que no pueden acceder a ninguna prestación económica y se encuentran en situación de necesidad. Se trata de una tarjeta para hacer frente al pago de los costes de alimentación, farmacia y droguería. La prestación corre a cargo de decisión facultativa de las TS de los SS.SS. básicos y lo gestiona Cruz Roja¹: mínimo 403 € máximo 706 €/mes.

7.1.7. Navarra

Denominación: Renta Garantizada de Navarra.

URL de referencia: <https://www.navarra.es/es/tramites/on/-/line/Renta-Garantizada>

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: Sí

Normativa aplicable:

Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada que desarrolla la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

Requisitos básicos:

Con carácter general tener una edad igual o superior a 24 años o más de 18 años emancipados con menores a cargo. Los solicitantes deberán acreditar un periodo de residencia de, al menos, dos años en la Comunidad de Navarra. La unidad familiar debe carecer de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Para establecer la carencia de medios no se computarán las ayudas económicas de carácter finalista como becas para la educación o la formación, becas-comedor y becas de transporte, ayudas técnicas del ámbito socio-sanitario... No se computa la vivienda habitual (Ley Foral 15/2016 arts. 11, 12 y 14).

Subsidiariedad y compatibilidad:

Esta renta tiene carácter complementario y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstas en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud (Ley Foral 15/2016, art.1.3).

Las prestaciones establecidas en la normativa sobre Renta Garantizada serán compatibles con la percepción de cualquier otra renta y pensiones no con-

¹ Más información en: <http://eapn-galicia.com/es/tarjeta-b%3%A1sica-un-primer-paso-para-garantizar-las-necesidades-b%3%A1sicas-de-toda-la-poblaci%3%B3n-gallega-para-superar-el-bienestar-y-respetar-la-dignidad-de-las-personas/#comments>

http://eapn-galicia.com/wp-content/uploads/2020/07/Nota-informativa-programa-tarjetas-moedeiro_V3_asinada.pdf

tributivas de jubilación (Disposición adicional primera). En el caso de que la persona solicitante sea perceptora de una pensión no contributiva de jubilación y reúna los requisitos, en lugar de percibir la Renta Garantizada tendrá derecho a la deducción fiscal sobre la Renta de las Personas Físicas, cuando no exista en la unidad familiar del pensionista otro miembro que pueda acceder a la Renta Garantizada por el procedimiento ordinario.

Doble derecho:

En el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley Foral 15/2016 se destaca que se trata de garantizar como derecho subjetivo el acceso a unos recursos económicos adecuados y el acceso a unos servicios de inclusión social de calidad. Pretende así mismo, promover la inserción laboral de todas las personas que están en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo. Para ello propone diferenciar y a la vez coordinar los dos componentes de estas actuaciones: la garantía de rentas y la prestación de servicios de acompañamiento social y de empleo. Se trata de acciones que responden a lógicas diferentes. El acceso a prestaciones de garantía de rentas debe depender de la concurrencia de circunstancias y características objetivas, de naturaleza fundamentalmente económica, debe estar engarzado con el acceso a otras prestaciones económicas públicas y debe mantener los incentivos al empleo. El acceso a los servicios sociales de acompañamiento de la inclusión, por su lado, debe producirse desde una lógica de intervención social, que tenga en cuenta situaciones, capacidades y oportunidades de las personas y su entorno, y los ritmos y tiempos del desarrollo personal, con independencia de si en un momento u otro de dicha intervención se accede o no a una prestación económica.

Convenio de inclusión:

En el art.3 del Decreto Foral 26/2019 se establece que el servicio social de base correspondiente, si apreciara que una persona se encuentra en situación de exclusión social, informará a ésta sobre las características del Derecho a la Inclusión Social a los efectos de facilitar su ejercicio.

Los servicios sociales, tras el correspondiente diagnóstico, elaborarán una propuesta de acompañamiento social fijando un programa personalizado para su proceso de inclusión social en todas las dimensiones, en cuyo diseño e implementación participarán activamente las personas perceptoras. El programa personalizado incluirá un convenio de inclusión social en el que se fijen su duración, objetivos, compromisos adquiridos por las personas y resultados previstos. Igualmente, incluirá los servicios y programas que prestarán las Administraciones Públicas de Navarra, para acompañar la ejecución del itinerario de inclusión, así como los prestados por organizaciones y entidades en la intervención social y sociolaboral, coordinadas con el servicio social competente. Se incluirá también el sistema de seguimiento y reorientación de las actuaciones acordadas.

En este proceso intervendrán los Servicios Sociales de Base o los Equipos de Incorporación Sociolaboral a través de sus profesionales y la persona solicitante y, si procede, otros integrantes de la unidad familiar.



Compatibilidad con el empleo:

Una vez determinada la capacidad económica que da derecho a la prestación, se aplicará el estímulo al empleo a todos los ingresos por actividades laborales, sean por trabajo por cuenta ajena o por actividades empresariales y profesionales, de los miembros de la unidad familiar (art. 21.1. Decreto Foral 26/2018). En el caso de estar percibiendo la Renta Garantizada y se produzcan unos ingresos sobrevenidos procedentes de actividades laborales, se valorarán y afectarán a la cuantía percibida (art. 14. Ley Foral 15/2016). La aplicación de los estímulos al empleo requerirá la comunicación de los ingresos obtenidos cada mes por rentas del trabajo. Estos se aplicarán en el mes siguiente a aquél en que se hayan producido los ingresos por rentas del trabajo. Se podrán aplicar tantas veces como se produzcan las circunstancias en uno o varios miembros de la unidad familiar, simultáneamente o no (art. 21.2. y .3 Decreto Foral 26/2018).

La RG no está condicionada el primer año. A partir de ahí se exige alguna renta por trabajo. El segundo año si no ha habido ningún ingreso por trabajo se suspende la renta un mes.

Duración:

La concesión de la Renta Garantizada se realizará por el servicio competente en materia de garantía de ingresos y tendrá con carácter general una duración de doce meses, renovables por periodos de igual duración, mientras continúe la situación de necesidad (art. 16. Ley Foral 15/2016).

Papel de los Servicios Sociales:

La Renta Garantizada atribuye un papel destacado a los servicios sociales quienes se encargarán de recoger la solicitud, hacer un codiagnóstico (art. 4 Decreto Foral 26/2018) de las situaciones de exclusión y se implicarán en el programa personalizado y convenio de inclusión social junto a la persona solicite, unidad familiar y otros equipos (art. 4.3. Ley Foral 15/2016 y art. 5 del Decreto Foral 26/2018).

El servicio social de base correspondiente determinará, en función de las circunstancias personales y familiares, qué personas de la unidad familiar no se encuentran en condiciones de incorporarse al mercado laboral, informando de esta circunstancia en la solicitud de la prestación. Para ello podrá recabar la información pertinente a los servicios de empleo y otros servicios públicos (art. 25.c Decreto Foral 26/2018).

Corresponderán a los Servicios Sociales de Base, además, las siguientes actuaciones, tras haber recibido la solicitud: a. comprobación de que la documentación presentada por la persona interesada es completa, antes de tramitarla ante el Departamento de Derechos Sociales; b. aportar al expediente cualquier documentación que obre en su poder y que sea necesaria o de interés para la tramitación de la solicitud; c. el servicio social de base determinará, en función de las circunstancias personales y familiares, que las personas de la unidad familiar no se encuentran en condiciones de incorporarse al mercado laboral, informando de esta circunstancia en la solicitud de la prestación. Para ello, podrá recabar la

información pertinente a los servicios de empleo y otros servicios públicos (Art. 25. D.F. 26/2018).

Los servicios sociales participarán en la renovación de la Renta Garantizada en los mismos términos que en el procedimiento para la concesión inicial.

Cuantías 2021:

La cuantía base para una unidad perceptora de un solo miembro, será de 636,73 euros, a partir de la cual se aplicarán los siguientes complementos por cada persona adicional: 2.ª persona: 35% adicional. 3.ª persona: 25% adicional. 4.ª y siguientes personas: 15% adicional.

La cuantía de la prestación será la resultante de deducir de dicho límite los ingresos computables que tuviese la unidad perceptora en los términos previstos en esta ley foral. En ningún caso la cuantía total de la prestación podrá superar el doble del límite de ingresos establecido para una persona.

En los casos en los que la cuantía de Renta Garantizada a conceder fuese inferior al 10% de la prestación para una persona, la concesión efectiva se equipará a este límite.

Tabla 7.1.8.

Cuantías de la Renta Garantizada de Navarra

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
Ud. Perceptora de 1 sólo miembro.	Orden foral anual (últ. 2019).	636,73 €
2ª persona.	35% adicional.	859,59 €
3ª persona.	25% adicional.	1.018,77 €
4ª persona y ss.	15% adicional.	1.114,28 €
5 personas.	15% adicional.	1.209,79 €
6 personas.	15% adicional.	1.273,46 €
Límite de ingresos.	2 veces o < cuantía para 1 persona.	1.273,46 €

Fuente: Elaboración propia

Solicitud:

Los Servicios Sociales recogerán las solicitudes en el Servicio Social de Base que por domicilio le corresponda, que irán acompañadas de la documentación necesaria para la comprobación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la prestación (art. 19. Ley Foral 15/2016).

Normativa posterior IMV:

No se ha aprobado ninguna norma relativa a la Renta Garantizada con fecha posterior a junio de 2020. Se ha suscrito un convenio (pasarela) que permite que los ciudadanos de Navarra puedan disfrutar del IMV sin necesidad de presentar la solicitud al INSS mediante el reconocimiento en bloque.



Otras informaciones de interés:

El IMV no aporta mucho a los ciudadanos navarros. La RG cubre a más personas con mayor cuantía. La aprobación del IMV ha supuesto, en opinión de los profesionales, un caos de gestión y una confusión para las personas y familias perceptoras.

El Gobierno de Navarra actuó de oficio y pasó a los perceptores de Renta Garantizada a IMV. Los perceptores de RG cumplimentaban un formulario donde autorizaba al Gobierno de Navarra a hacerlo. Cobran dos nóminas: del INSS (IMV) y del Gobierno de Navarra (complemento).

Están obligados a solicitar el IMV. De otro modo se suspende la RG.

La RG no está condicionada el primer año. A partir de ahí se exige alguna renta por trabajo. El segundo año si no ha habido ningún ingreso por trabajo se suspende la renta un mes.

En general se hace un trabajo importante desde los servicios sociales básicos, con reuniones grupales informando de los ingresos por IMV que tendrán que devolver (los atrasos).

7.1.8. País Vasco

Denominación: Renta de Garantía de Ingresos - Diru-sarrerak Bermatzeko Errenta.

URL de referencia: https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/ayuda_subvencion/lanbide_1201/es_5401/es_18720.html#

Consideración de la renta mínima como derecho subjetivo: Sí

Normativa aplicable:

Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos que desarrolla la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

Requisitos básicos:

No disponer de recursos suficientes. Ser mayor de 23 años o de 18 en determinadas situaciones. Constituir una unidad de convivencia como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud con algunas excepciones. Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la prestación, a la fecha de presentación de la solicitud y durante el periodo de percepción de la prestación, y haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la comunidad autónoma del País Vasco al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. Si no se cumple el periodo mínimo previo, deberán haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante 5 años continuados. No vivir en una residencia ni en prisión. Haber solicitado cualquier otro tipo de prestación a la que se tenga derecho y tener firmado un Convenio de inclusión (art. 9 Decreto 147/2010).

Subsidiariedad y compatibilidad:

Tiene carácter subsidiario y, en su caso complementario, de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente, que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de las personas miembros de su unidad de convivencia, no pudiendo, en consecuencia, ser complementada, en ninguna de sus modalidades, por otras prestaciones o ayudas de la misma índole. En caso de existir ayudas de similar naturaleza tendrán la consideración de ingresos, siendo, en consecuencia, objeto de cómputo a efectos de determinación de la cuantía de la Renta de Garantía de Ingresos. Será compatible con la Prestación Complementaria de Vivienda e incompatible con las ayudas de emergencia previstas para la cobertura de gastos de alquiler.

La Renta de Garantía de Ingresos presenta dos modalidades (art. 4 Decreto 147/2010).

- a) La Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos procedentes de rentas de trabajo, cuando su nivel mensual de recursos computables no alcance el importe de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social que pudiera corresponder en función de la procedencia de los ingresos y del número de las personas miembros de la unidad de convivencia, resultando insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral.
- b) La Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo dirigida a complementar el nivel de recursos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de recursos computables inferior al importe de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social que pudiera corresponder en función del número de personas miembros de la unidad de convivencia, resultando insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o de mejora de la situación laboral.

Entre las dos modalidades de Renta de Garantía de Ingresos previstas en el párrafo anterior se otorga prioridad a la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, debiendo optarse por esta modalidad no sólo cuando sea la persona solicitante de la prestación quien disponga de rentas de trabajo, sino también cuando sea cualquier otro miembro de la unidad de convivencia quien se encuentre en dicha situación.

Doble derecho:

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social asume, entre otros, el principio del doble derecho. En virtud de este principio se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral (art. 3. Ley 18/2008).



Convenio de inclusión:

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social considera como instrumento para la inclusión social y laboral el convenio de inclusión. El convenio de inclusión se configurará como el dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza que se estimen necesarias para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral (art. 7 Ley 18/2008).

Los convenios de inclusión se definirán como documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia, y para facilitar su inclusión social y laboral (art. 65. Ley 18/2008). Las partes intervinientes en los convenios de inclusión serán, por un lado, los ayuntamientos, a través de sus Servicios Sociales y, por otro, las personas que, por encontrarse en riesgo o situación de exclusión, sean susceptibles de ser destinatarias de estos.

Los convenios se suscribirán con las personas titulares de Renta básica para la inclusión y protección social, orientando el convenio a la inclusión social y laboral, salvo que el servicio social correspondiente y los servicios de empleo estimen que no resulta posible considerar, en ese momento, un proceso de incorporación laboral y de Renta complementaria de ingresos del trabajo, orientando el convenio fundamentalmente a la mejora de la situación laboral cuyos contenidos vendrán determinados por el Servicio Social de Base correspondiente en coordinación con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Podrán incluirse como destinatarios del convenio de inclusión a otros miembros de la unidad de convivencia. (Art. 66). Los Servicios Sociales de los ayuntamientos elaborarán el diagnóstico de las necesidades individuales y/o familiares de inclusión social y laboral de las personas destinatarias de los convenios. A partir del diagnóstico, los servicios sociales diseñarán, de forma personalizada, la correspondiente propuesta de convenio, que será negociada y acordada con los destinatarios.

Compatibilidad con el empleo:

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social contempla una modalidad específica de Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo.

Duración:

El reconocimiento del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos, en cualquiera de sus modalidades, se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, se cumplan las condiciones económicas o de otra naturaleza exigidas para el acceso a la prestación y se cumplan las obligaciones previstas concediéndose por un periodo de dos años, renovable con carácter bienal mientras subsistan dichas causas y se sigan cumpliendo las condiciones y las obligaciones mencionadas (Art. 38. Decreto 147/2010).

Papel de los Servicios Sociales:

Tendrán un papel relevante en el programa, especialmente en la Renta de Garantía de Inclusión Social. Desarrollarán informes para la determinación de la condición de extrema necesidad en la unidad de convivencia (Art. 5.3.) Serán los encargados de realizar revisiones en la renta de garantía de ingresos cada 6 meses y determinar su continuidad o no (Art. 5.5.) Desarrollarán los apoyos específicamente orientados a la inclusión social de los destinatarios (Art. 6.1.) Propondrán a la persona titular cuando en la unidad hubiera más de 1 con opciones de serlo (Art. 10.1.) Junto a los Servicios de Empleo, desarrollarán un juicio sobre las unidades que se encuentran en situación de extrema necesidad o de no incorporarse al mercado laboral (Art 12). Verificarán las circunstancias que puedan poner fin a la prestación (Art. 45). Trasladarán toda la información de importancia a las Diputaciones Forales (Art. 64. D. 147/2010) Recogerán la solicitud y comprobarán la existencia de la situación de necesidad y otras circunstancias para su concesión- denegación, instruyendo el procedimiento que será resuelto por las Diputaciones Forales. Serán parte en la firma del convenio de inclusión (Art. 59-69 L. 18/2008).

Cuantías 2021:

La cuantía mensual es similar en ambas modalidades (Renta Básica y Renta Complementaria) y se aplica a cada unidad de convivencia en base a la diferencia entre la cuantía de los ingresos mínimos garantizados por la prestación y los recursos disponibles en su unidad de convivencia. Si la unidad de convivencia carece absolutamente de todo tipo de recursos, la cuantía mensual de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social se otorgará en su integridad.

Los ingresos mínimos garantizados se definirán como porcentajes del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de la solicitud y serán los siguientes: 88% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia unipersonales; 113% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia de dos personas; 125% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia de tres o más personas. La cuantía de los ingresos mínimos garantizados no podrá superar en ningún caso el 125% del salario mínimo interprofesional anual.

Las cuantías son superiores en determinados casos: pensionistas, víctimas de maltrato doméstico, personas con discapacidad o calificadas como dependientes o valoradas por los Servicios Sociales: 100% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia unipersonales; 125% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia de dos personas; 135% del salario mínimo interprofesional anual para las unidades de convivencia de tres o más personas. La cuantía de los ingresos mínimos garantizados no podrá superar en ningún caso el 135% del salario mínimo interprofesional anual.

En el caso de las unidades de convivencia monoparentales, la prestación se verá complementada con un subsidio mensual equivalente a un 6,4% del salario mínimo interprofesional anual.



Tabla 7.1.9.

Cuantías de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco

Tramo personal y familiar	Cálculo	Importe mensual
Ud. de convivencia unipersonal.	88% SMI	836,00 €
Ud. de convivencia dos personas.	113% SMI	1.073,50 €
Ud. de convivencia tres o más personas.	125% SMI (cuantía máxima)	1.187,50 €
Casos especiales		
Ud. de convivencia unipersonal.	100% SMI	950,00 €
Ud. de convivencia dos personas.	125% SMI	1.187,50 €
Ud. de convivencia tres o más personas.	135% SMI (cuantía máxima)	1.282,50 €
Familias monoparentales con 1 o varios menores a cargo.	6,4% SMI /mes	60,80 €

Fuente: Elaboración propia

Solicitud:

Las solicitudes de RGI y PCV, sus modificaciones y renovaciones se presentan en las Oficinas de Lanbide- Servicio Vasco de Empleo- que corresponda al municipio de su empadronamiento y residencia efectiva. Las ayudas se resuelven por el Gobierno Vasco a través de Lanbide.

Normativa posterior IMV:

No se ha aprobado ninguna norma relativa a la Renta Garantizada con fecha posterior a junio de 2020. Se ha suscrito un convenio (pasarela) que permite que los ciudadanos del País Vasco puedan disfrutar del IMV sin necesidad de presentar la solicitud al INSS mediante el reconocimiento en bloque.

Otras informaciones de interés:

El 8 de octubre de 2021 se publica el tercer borrador del Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y el 14 de diciembre de 2021 se aprueba en Consejo de Gobierno el Anteproyecto.

Este Anteproyecto pretende actualizar y fortalecer el sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión como sistema autónomo, constituido en un todo coherente e integrado, incardinado en los servicios de empleo, pero con una perspectiva de transversalidad en la política para la inclusión, con intervención de otros sistemas sectoriales como los servicios sociales, la sanidad, la educación y la vivienda, con el objetivo de responder a las nuevas situaciones de pobreza, mejorando su capacidad de protección, evitando la cronificación de situaciones de emergencia social (Gobierno Vasco. Identificación del Anteproyecto)².

² <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/02-proyecto-de-ley-de-modificacion-de-la-ley-sobre-garantia-de-ingresos-y-para-la-inclusion-social/>

En el apartado III de la Exposición de Motivos del Anteproyecto, se alude al necesario ajuste que hacer en materia de diseño del conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social y se justifica por dos razones esenciales. Por una parte, el IMV se plantea como una prestación “suelo”, un mínimo común que ofrece la oportunidad de que el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión extienda su protección a todas aquellas personas domiciliadas en Euskadi que se hallen en situación de necesidad. Por otra, en lo que se refiere a la gestión del IMV, la Disposición adicional quinta del Real Decreto ley 20/2020 prevé, la transferencia a Euskadi de las funciones y servicios de gestión de esta prestación. Esa transferencia de la gestión del IMV hará posible una gestión integrada del conjunto de las prestaciones económicas que conforman el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, dando una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Ello obligará a la gestión autonómica de ambas prestaciones y la necesidad de seguir desarrollando las políticas activas de empleo y los servicios sociales que las personas beneficiarias de estas prestaciones puedan requerir lo que supondrá un ajuste normativo, financiero y organizativo importante. Precisamente, buena parte de las disposiciones contenidas en esta ley está orientada a facilitar una gestión más eficiente, ágil y racional de un sistema conformado por una prestación de configuración estatal y otra genuinamente autonómica, con requisitos, obligaciones y criterios de acceso propios.

En el apartado IV del Anteproyecto establece los objetivos de la nueva regulación. Por un lado, mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas que ofrece el sistema de garantía de ingresos y, por otro, mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades para desenvolverse en la vida laboral y social, a servicios sociales y de empleo de calidad.

Se alude a los criterios básicos que han guiado la elaboración de esta ley, que son los siguientes:

- Profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia de la política vasca de garantía de ingresos, multiplicando, específicamente, su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.
- Clarificar el concepto de unidad de convivencia, garantizando el acceso a las prestaciones de todas las unidades de convivencia que puedan residir en un mismo domicilio y, al mismo tiempo, estableciendo mecanismos que tengan en cuenta las economías de escala que se producen en el caso en el que diversas unidades familiares compartan un mismo domicilio y fomenten la agrupación de las personas sin vínculos familiares en unidades pluripersonales.
- Ajustar el sistema de cálculo de la prestación, asegurando la suficiencia y la racionalización de las cuantías garantizadas, especialmente en el caso de las familias de mayor tamaño.
- Mejorar la atención a las necesidades y colectivos que hoy no están adecuadamente cubiertos, evitando la desigualdad en el acceso al sistema.



- Facilitar una gestión más eficaz de las prestaciones, reconociendo el derecho de las personas usuarias a relacionarse por medios electrónicos, favoreciendo el acceso por las declaraciones responsables, racionalizando los procedimientos de actualización de las cuantías y el control de las prestaciones y garantizando una mayor seguridad jurídica de las personas perceptoras.
- Reforzar el acompañamiento laboral de los servicios de empleo y el acompañamiento social de los servicios sociales, mediante la introducción de procedimientos de diagnóstico, estratificación o segmentación capaces de identificar las necesidades de las personas beneficiarias y de prescribir los servicios de apoyo que esas necesidades requieren.
- Impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias, favoreciendo la implicación de las empresas vascas y de la economía solidaria en la lucha contra la exclusión.
- Consolidar un sistema estructural de bonificación del empleo que evite la trampa de la pobreza y dé respuesta a la pobreza en el empleo.
- Mejorar la gobernanza del conjunto del sistema para la garantía de ingresos y la inclusión social, facilitando la participación del conjunto de las administraciones competentes, y del Tercer Sector Social de Euskadi, en su gestión.
- Consolidar las políticas de garantía de ingresos e inclusión social mediante el refuerzo de los mecanismos que permitan estabilizar, articular e impulsar las actividades de investigación, innovación, evaluación, difusión, análisis y formación que se realizan en la actualidad, en el marco de una estrategia más amplia de I+D+I en este ámbito.

7.1.9. Heterogeneidad de los sistemas regionales de rentas mínimas y de las iniciativas de convivencia con el Ingreso Mínimo Vital.

Se ofrece a continuación un análisis comparativo de cómo las ocho comunidades autónomas enfocan estos nueve elementos clave. La normativa reguladora de las rentas autonómicas es muy detallada y plantea numerosos matices y casos especiales que es imposible comparar de modo preciso, por ello, en este análisis se hace una comparación general sacrificando la precisión en beneficio de facilitar una mejor comprensión de las similitudes y diferencias entre planteamientos de las rentas garantizadas en esas CCAA.

Consideración como derecho subjetivo:

Todas las CCAA consideran su prestación de garantía de rentas como derecho subjetivo.

Requisitos básicos:

Además de la situación de carencia de medios de subsistencia, se plantean otros requisitos de acceso que tiene que ver fundamentalmente con la edad y el tiempo de residencia en el territorio. La edad mínima varía entre los 23 y 25 años. Algunas comunidades sitúan como límite los 65 años (Andalucía, Madrid y Valencia). Se hacen múltiples excepciones a la edad mínima, la más

frecuente es considerar como beneficiarios a mayores de 18 años sin recursos y con cargas familiares o a mujeres víctimas de violencia de género.

En cuanto a tiempo de residencia, las diferentes normas reguladoras establecen un periodo mínimo de residencia de uno o dos años, salvo Galicia, que establece seis meses.

Subsidiariedad y compatibilidad:

Todas las CCAA consideran su renta como subsidiaria y complementaria de cualquier otro tipo de prestaciones económicas hasta la cuantía máxima de prestación.

Doble derecho:

Se entiende como reconocimiento del doble derecho cuando la norma considera como derechos independientes el recibir una prestación económica que garantice la subsistencia en condiciones dignas y el ser ayudado para lograr la inclusión social y laboral. Aunque todas las normas aluden explícita o implícitamente a este doble derecho, algunas de ellas consideran el derecho a la inclusión social y laboral también como una obligación. Probablemente, solo las CCAA que contemplan modelos separados de garantía de rentas según se incluya o no procesos de apoyo a la inclusión social y laboral pueden considerarse que asumen el principio del doble derecho. Este es el caso de Cataluña, Galicia y Navarra.

Convenio de inclusión:

Todas las CCAA contemplan la elaboración de un convenio de inclusión al que dan nombres distintos. En todos los casos es obligatorio salvo en Galicia y Cataluña, que solo están obligados a suscribirlo quienes quieran recibir el tramo de inserción (Galicia) o de activación e inserción (Cataluña).

En la mayoría de los casos el convenio se elabora desde los servicios sociales comunitarios, salvo en el caso del País Vasco, que lo hacen los servicios de empleo y Cataluña que lo hace los servicios sociales pero el departamento competente en materia de prestaciones sociales.

En todos los casos se alude a la necesidad de coordinarse y colaborar entre servicios sociales y servicios de empleo.

Compatibilidad con el empleo:

En todas las CCAA analizadas se reconoce la compatibilidad de la renta garantizada con el empleo, aunque de manera distinta. No reconocer la compatibilidad supondría un freno a la inclusión laboral, por eso todas ellas contemplan la compatibilidad de la prestación con la percepción de rentas procedentes del trabajo. Algunas CCAA se limitan a reducir la prestación en la misma proporción que los ingresos declarados (Andalucía, Cataluña y Comunidad de Madrid) mientras que otras establecen distintas formas de estímulo a la inserción laboral: Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

Duración:

La consideración de las distintas prestaciones de garantía de rentas como derecho subjetivo explica que en todas las CCAA la duración de la prestación



sea ilimitada mientras las personas beneficiarias reúnan los requisitos que permitieron su acceso y cumplan con las obligaciones establecidas. Tan solo se aprecian criterios diferentes en cuanto al periodo de renovación. Algunas CCAA establecen que hay que renovar la prestación cada año y otras cada dos y alguna cada tres (Comunidad Valenciana). Navarra plantea obligación de actividad laboral a partir del primer año, de modo que si a partir del segundo no se acredita alguna actividad laboral se suspende la renta durante un mes.

Papel de los servicios sociales

En la mayor parte de las CCAA analizadas asignan a los servicios sociales un papel protagonista, especialmente a los servicios sociales de base o comunitarios. A ellos se les encarga recibir las solicitudes, hacer las valoraciones y el diagnóstico social, elaborar el plan de inclusión, hacer seguimiento y acompañamiento social para la inclusión, así como las propuestas de renovación o suspensión y se les encarga la tarea de colaborar con los servicios de empleo de la respectiva comunidad autónoma. En el caso del País Vasco, la gestión está centralizada en el Servicio Vasco de Empleo (Lambide), aunque en el caso de beneficiarios de renta básica de inclusión, se reserva un papel destacado a los servicios sociales.

Cuantías:

Las cuantías de las prestaciones de ingresos mínimos difieren mucho de una Comunidad a otra. Así, si comparamos la cuantía que recibe una persona que vive sola sin derecho a complementos, las cantidades oscilan entre los 400 de la Comunidad de Madrid y los 836 del País Vasco. En torno a los 400 euros están las comunidades de Andalucía, Asturias y Galicia. Con cuantías que superan los 600 euros está Navarra y la Comunidad Valenciana y sobre los 700 euros Cataluña, si el titular suscribe el convenio de inclusión. Respecto a la Comunidad Valenciana hay que hacer una precisión: la cuantía es de 775 si se opta por la modalidad de inclusión, si no es así, la cantidad se rebajaría hasta los 379 euros, la más baja de todas las CCAA analizadas.

Solicitud:

Las solicitudes se hacen en la mayoría de los casos en los servicios sociales, bien en los servicios sociales comunitarios o en otras oficinas de los servicios sociales de las CCAA. En el caso de Cataluña y País Vasco, las solicitudes se presentan en los servicios de empleo.

Normativas posteriores a la aprobación del IMV:

En algunas CCAA se aprobaron normas o protocolos que permitían adaptar la renta autonómica a la nueva situación creada con la aprobación del IMV.

Andalucía, Comunidad de Madrid y Navarra no han modificado su regulación normativa relativa a su correspondiente renta de garantía de ingresos. Asturias ha aprobado una nueva Ley que entrará en vigor a mediados de 2022 y publicó un *"Protocolo de actuación para la transición entre el Salario Social Básico y el Ingreso Mínimo Vital"*. La Comunidad Valenciana aprobó un Decreto ley en junio de 2020 de modificación y adaptación de la renta valenciana al IMV. Galicia ha abierto un periodo de consultas con objeto de ela-

borar una nueva Ley y, por último, el Gobierno Vasco ha aprobado un anteproyecto de Ley que hace una nueva regulación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

En el caso de Cataluña, se aprobó un Decreto ley en julio de 2020 de adaptación de la Renta Garantizada al IMV, pero se derogó en agosto.

7.2. La implantación del Ingreso Mínimo Vital en los medios de comunicación: análisis formal y de contenido de noticias de la prensa digital.

En el presente informe se ha considerado oportuno realizar una aproximación al tratamiento que la aparición del IMV ha tenido en la prensa de las ocho CCAA que han sido objeto de análisis en el estudio comparativo. Con este marco general, el trabajo realizado se ha planteado dos objetivos específicos:

- De un lado, identificar cuál ha sido el contenido y los principales temas abordados en las noticias respecto a la aparición de esta prestación y a la convivencia con las rentas mínimas;
- De otro, realizar un análisis formal de dichas noticias en orden a valorar su relevancia e importancia desde el punto de vista de su tratamiento periodístico.

El estudio pretende acometer un acercamiento a la información publicada en las versiones web de los diarios más relevantes (según el número de lectores) en cada CA de acuerdo con el estudio de Audiencia General de Medios (2021) realizado por la Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC). Siguiendo este criterio, se han consultado 102 noticias publicadas en el período temporal que va desde marzo de 2020 hasta diciembre de 2021 en 23 diarios.



Tabla 7.2.1..

Diarios consultados

Comunidad Autónoma	Diario	Nº de noticias seleccionadas
Andalucía	Ideal de Andalucía	6
Asturias	La Nueva España	7
	El Comercio	3
Castilla y León	El Norte de Castilla	6
Cataluña	Ara	1
	El periódico	5
	El Punt-Avui	3
Comunidad de Madrid	El Mundo (sección Madrid)	2
	Telemadrid*	3
Comunidad Valenciana	Información	5
	Levante	3
	Las provincias	3
Galicia	Faro de Vigo	3
	El progreso	4
	La Voz de Galicia	3
Navarra	Diario de Navarra	4
País Vasco	El Correo	4
	El Diario Vasco	3
Edición nacional de los siguientes diarios:	ABC	6
	El Mundo	5
	El País	5
	Expansión	3
	La Razón	5
	La Vanguardia	5
	20 minutos	5
Número total de noticias analizadas:		102

* Ante la imposibilidad de acceder a las ediciones regionales de la Comunidad de Madrid en los buscadores de los periódicos de tirada nacional, se han incluido, en este caso, 3 noticias de la web de Telemadrid.

Fuente: Elaboración propia

El ánimo que ha presidido el trabajo no ha sido de exhaustividad en la búsqueda de las noticias, algo que excede a las pretensiones de estudio comparativo planteado, sino de identificación y selección de noticias directamente vinculadas con la temática objeto de este estudio que pudieran ofrecer una panorámica general del tratamiento que la aparición del IMV ha tenido en la prensa digital.

Analizadas las noticias identificadas por los buscadores de los citados diarios con los términos “Ingreso Mínimo Vital” y “Rentas Mínimas”, 102 han sido objeto de un análisis formal y de contenido atendiendo a los siguientes aspectos:

Tabla 7.2.2.

Criterios utilizados para el análisis formal y de contenido de las noticias de prensa

Datos básicos	Análisis formal	Análisis de contenido
Titular		Género
Fecha	Tamaño del archivo de texto	Contenido
Periódico	Archivos audiovisuales	Tema
Edición	Elementos extra	Clave temática
Ámbito geográfico	Inclusión de hipervínculos	Tono
Sección	Prioridad e importancia	Lenguaje y regla de transparencia
Autor/es		Fuentes
		Datos cronológicos
		Recomendaciones de estilo EAPN

Fuente: Elaboración propia

En los siguientes apartados se recoge el análisis de las noticias identificadas en cada una de las CA, exponiendo las ideas claves respecto al tratamiento que la garantía de ingresos mínimos ha tenido en la prensa regional. En el apartado final se realiza una aproximación global, que considera las 102 noticias (incluidas las 34 de los diarios con edición nacional), destacando las ideas fundamentales relativas al contenido y la forma del conjunto de noticias analizadas.

7.2.1. Andalucía

Las noticias analizadas en la prensa andaluza han resultado ser, en su totalidad, de género informativo y con dos tipos de contenidos: social (se exponen experiencias de personas en situación de exclusión o pobreza y su relación con las prestaciones económicas, se aportan datos que dimensionan el fenómeno de la pobreza y la exclusión social o se desarrolla la implantación del IMV y las dificultades que han ido surgiendo en dicho proceso) y de información pública (con explicaciones del proceso de solicitud de las rentas mínimas, sus condiciones de acceso y sus características en términos de cuantía, así como exponiendo las novedades introducidas en el diseño y gestión del IMV). 5 noticias están firmadas por periodistas y 1 por la redacción; 4 hacen referencia al ámbito nacional, 1 a la región y 1 al ámbito local.

El contenido de las noticias se presenta, en buena parte de las ocasiones, focalizando las dificultades y aspectos negativos que han ido surgiendo en la puesta en marcha del IMV, evidenciando las trabas burocráticas y los elementos obstaculizadores en el acceso a esta prestación. En los textos analizados se abordan, entre otros temas, el “atasco” en la resolución de las solicitudes presentadas, los “complejos e incomprensibles” requisitos de acceso, la “errática” gestión, la limitada ejecución presupuestaria, los problemas de cobertura, el incumplimiento de las expectativas de la “medida estrella” del Gobierno o “el naufragio” en el primer año de vida del “programa bandera de igualdad económica” del Gobierno de coalición.



La aportación de experiencias personales sirve para ilustrar el impacto que esas dificultades tienen en las personas que se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión social, resaltando en **negrita** expresiones que califican al IMV como un “engaño, para tener a la gente más tranquila”. Algunas noticias, con un carácter de información pública, desarrollan las características de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos y las modificaciones que se han introducido en la gestión del IMV en orden a mejorar su acceso y cobertura.

En términos de clave temática sobresalen las noticias que evidencian los perjuicios, las aproximaciones críticas, el tono lánguido y la identificación de retrocesos y peligros. El tono de las noticias puede considerarse neutro en 4 ocasiones, negativo en 1 y positivo en 1. Todas ellas resultan fáciles de comprender para el lector dado que utilizan un lenguaje y unos tecnicismos comprensibles y cercanos, en términos generales, para un lector medio.

7.2.2. Asturias

Las noticias en prensa digital recogidas para la comunidad autónoma de Asturias son de género informativo, con contenidos mayoritariamente de carácter social (la puesta en marcha de una medida enfocada a la protección de familias vulnerables, la necesidad de reforzar la garantía de ingresos mínimos en el contexto de las consecuencias sociales y económica de la pandemia del coronavirus, los datos de perceptores del salario social y del IMV, las pasarelas desde el agotamiento de los subsidios de desempleo hacia la nueva prestación de ingresos mínimos, etc.). También se ha recogido una noticia de información pública (con orientación sobre los requisitos y características del IMV) y otra de naturaleza política (que glosa la reclamación de Unidas Podemos del desbloqueo de la tramitación de la Ley que regula el IMV).

El contenido de las noticias asturianas destaca por su claridad y transparencia en la información aportada, especialmente cuando se trata de explicar la extensión del IMV y a la hora de exponer su orientación, posibles beneficiarios y proceso de solicitud.

Se observa un cierto equilibrio entre aproximaciones positivas que destacan la parte solidaria y generosa de las rentas mínimas y el IMV (calificando estas medidas como logros sociales, aludiendo a sus fortalezas y beneficios, reforzando su función de incentivo al empleo) y los apuntes que revelan las debilidades y limitaciones en la implementación de esta medida (sobre todo, se centra la atención en las dificultades de acceso, la limitada cobertura y la insuficiencia de las cuantías). Los titulares de las noticias ejemplifican esta doble orientación: el enfoque de la “renta mínima” en las familias más vulnerables o la respuesta de urgencia frente a la pobreza podrían ser ejemplos de noticias que refuerzan el carácter protector del IMV; las 11.000 familias en espera del ingreso vital o el rechazo de 7 de cada 10 solicitudes son las ideas que recogen los titulares que hacen balance del año de implantación de la prestación. Las modificaciones y adaptaciones del IMV son expuestas en clave de información de servicio público, aportando los contenidos clave de las reformas y su intención de mejora.

En el análisis de la clave temática se puede afirmar que predominan las noticias que apuntan visiones optimistas, en tono positivo, de reconocimiento del progreso social que significa una medida de protección económica en tiempos de crisis, sin escatimar la perspectiva crítica sobre su extensión, acceso y desarrollo.

7.2.3. Castilla y León

Todas las noticias en prensa digital recogidas para la comunidad autónoma de Castilla y León son de género informativo, con una orientación geográfica de índole estrictamente regional y con una clara apuesta por contenidos políticos (declaraciones de las autoridades regionales en materia de servicios sociales y economía y hacienda, anuncios de representantes del partido político en el gobierno regional sobre iniciativas legislativas, exposición de las medidas que la administración autonómica desarrolla respecto a la garantía de ingresos mínimos y análisis del impacto del IMV en las familias en situación de exclusión y pobreza).

El contenido de las noticias inventariadas en Castilla y León resulta claro, sencillo y obedece, en la mayoría de las ocasiones, a una regla de transparencia: resultan comprensibles, utilizan un lenguaje accesible y no abordan cuestiones excesivamente técnicas.

El cariz eminentemente político de las noticias se evidencia en sus contenidos, muchas veces centrados, en primer lugar, en recoger las declaraciones de representantes políticos y de la administración regional para, en segundo lugar, aportar datos que tienen como fuentes fundamentales a los mismos representantes. Este hecho limita un tono neutral de la información en la medida en que se exponen problemas y soluciones desde una parte (la administración regional) implicada en una materia de naturaleza multinivel (la garantía de los ingresos mínimos). Varias noticias, siguiendo este esquema, recogen declaraciones de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre la deficiente gestión del IMV, sobre su limitada cobertura y, en consecuencia, acerca de las expectativas truncadas de derivar el ahorro de Renta Garantizada a fines sociales. Dos noticias glosan las mejoras de la renta mínima autonómica en orden a garantizar su compatibilidad con el IMV utilizando como fuentes al Consejero de Economía y Hacienda y al Secretario General del Partido Popular de Castilla y León.

En términos de clave temática cabe resaltar la mezcla de contenidos de retrocesos y logros, de crítica y elogio: por su contenido y orientación, las noticias identifican, de manera especial, las limitaciones del IMV, y contraponen a éstas las medidas correctoras articuladas por el Gobierno regional.

7.2.4. Cataluña

Las noticias analizadas en los periódicos catalanes, de género informativo, han abordado tres tipos de contenidos: político, social y de información pública. El primero recibe un tratamiento más amplio desde un punto de vista formal (noticias medianas, con material audiovisual); el segundo se concreta en noticias con extensión y consideración muy diversas (un mero



apunte, un pequeño desarrollo de valoraciones de entidades sociales, o un análisis extenso del impacto del IMV en los servicios sociales); el tercero se evidencia en una noticia de gran extensión (que explica, con detalle, características y requisitos de la prestación). De las 9 noticias analizadas, 4 han sido escritas por periodistas y 2 por las redacciones de los periódicos.

De las cinco noticias seleccionadas, tres abordan el recurso de inconstitucionalidad que la Generalitat interpuso contra diversos artículos del Decreto Ley 20/2020 por el que se aprobó el Ingreso Mínimo Vital por entender que vulnera las competencias autonómicas en materia de Seguridad Social y Asistencia Social. Así, expone la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso, el contenido de las reuniones bilaterales mantenidas entre el Gobierno español y la Generalitat y, finalmente, el rechazo de dicho recurso con un breve análisis de sus derivaciones económicas y jurídicas. Otras tres noticias desarrollan, de manera breve o muy breve, algunos datos de implementación del IMV y los estudios realizados por Intermón-Oxfam y por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas e impulsado por la Federación de Entidades Catalanas de Acción Social y el Ayuntamiento de Barcelona. En estos dos últimos casos, se explican las dificultades y obstáculos más relevantes que está encontrando esta prestación en términos de acceso y cobertura. Las noticias restantes se plantean desde un punto de vista de información de servicio público, aportando las claves de la solicitud y percepción del IMV, así como del complemento de ayuda para la infancia.

En el análisis de la clave temática sobresalen las noticias que evidencian aproximaciones críticas, tanto en lo relativo al conflicto de competencias entre la administración autonómica y central, especialmente en la exposición de los límites de implementación del IMV: *"caos burocrático"*, *"saturación y bloqueo administrativo"*, *"los servicios sociales en pleno estado de alarma se van a convertir en receptores de la frustración de las familias y están colapsados"*, *"el colapso del IMV pone al límite los Servicios Sociales de Barcelona"*. Las noticias que abordan asuntos de orden estrictamente informativos incluyen, en ocasiones, valoraciones de distinto grado y alcance sobre el nivel de cobertura del IMV. Se puede considerar que 5 noticias adoptan un tono neutro, 1 tono positivo y 3 negativo.

7.2.5. Comunidad de Madrid

Dada la imposibilidad de acceder mediante los buscadores a las ediciones de Madrid en las hemerotecas digitales de los periódicos de tirada nacional (El País, ABC, La razón, etc.), con la única excepción del periódico El Mundo, y en el ánimo de contar con un número mínimo de noticias de cada CA, se han incluido, en este caso, noticias publicadas en la web de la televisión pública de la comunidad, Telemadrid.

De las cinco noticias seleccionadas, tres tienen un claro contenido político recogiendo las declaraciones de líderes políticos o de agrupaciones políticas sobre la implantación del IMV: la presidenta de la Comunidad de Madrid, el alcalde de Madrid y el portavoz adjunto del Partido Socialista de Madrid en la Asamblea Regional. En los tres casos, las noticias, siendo bre-

ves (pequeñas, en los términos utilizados en el análisis formal), se acompañan de fotografías o de un vídeo: en dos casos, de los líderes políticos (Isabel Díaz Ayuso y Juan Lobato) y, en otro, de personas esperando para recibir ayudas de alimentos.

En este último caso, la imagen se puede considerar estereotipada, no preserva la intimidad de las personas (sus caras aparecen sin difuminar o *pixelar*) y el texto que la acompaña es denigratorio (se utiliza el término “colas” en velada alusión a la desafortunada expresión “colas del hambre”).

Las tres noticias políticas adoptan una posición de crítica, bien a la concepción, el diseño, la gestión y la implementación del IMV (las protagonizadas por los líderes del partido popular) o bien sobre las rentas mínimas regionales (la que incluye el vídeo de los líderes de la oposición en la comunidad madrileña). Las dos noticias que informan sobre el despliegue del IMV en la Comunidad de Madrid presentan un lenguaje neutro, con indicación de los datos más sobresalientes en cuanto a solicitudes, perceptores, importe de la nómina, comparación con otras CCAA e informaciones facilitadas por la Delegación de Gobierno y el INSS.

7.2.6. Comunidad Valenciana

El análisis de la aparición del IMV a través de las noticias identificadas permite observar un acercamiento muy heterogéneo y diverso a este asunto, tanto desde el contenido abordado como desde las perspectivas y los puntos de vista utilizados. Respecto a los primeros, informaciones de contenido político (declaraciones de responsables políticos nacionales, apuntes sobre las iniciativas legislativas del gobierno nacional) conviven con otras que hacen balance de la puesta en marcha de la prestación estatal y que exponen los datos que avalan las dificultades que ésta tiene en cuanto a su gestión e implementación; también son numerosas las noticias que asumen un objetivo de información pública y se han identificado dos piezas de opinión. Respecto a los segundos, se han identificado noticias de carácter estrictamente informativo con otras con una perspectiva crítica, en este caso con dos orientaciones: una de carácter estrictamente político (muy crítica con el líder del partido político impulsor del IMV) y otra de orden evaluativo (de la cobertura y extensión de la prestación estatal).

Prácticamente la totalidad de las noticias ponen su foco en la situación nacional, a excepción de las que analizan la implantación del IMV en el territorio regional. Por su tamaño y el acompañamiento de material audiovisual, fotografías, hipervínculos... puede considerarse que la mayoría de las noticias tiene una importancia baja, una tiene una importancia alta y una muy alta. Resulta significativo que la mitad de las noticias están firmadas por periodistas y solo una por la redacción del periódico. Se puede considerar, también, que la redacción de las noticias respeta las recomendaciones en el tratamiento de asuntos relativos a la pobreza y la exclusión social; también las imágenes que las acompañan respetan la privacidad (las personas que aparecen no son reconocibles, respetan la identidad de los menores) y evitan transmitir estereotipos o ideas estigmatizantes, si bien predominan las foto-



grafías de líderes políticos o imágenes de los pasos del procedimiento telemático de presentación de las solicitudes.

Atendiendo al lenguaje utilizado se puede considerar que todas las noticias utilizan términos claros y comprensibles para los lectores, si bien el tono de este lenguaje adopta orientaciones de tres tipos: predominan las exposiciones neutras, sin valoración, especialmente en las noticias de información pública; una noticia, haciendo balance del avance legislativo en temas sociales del año 2020, adopta un tono positivo en términos generales; el tono negativo se evidencia en los artículos de opinión que cuestionan el procedimiento para la solicitud del IMV (“las barreras burocráticas cimentan el laberinto de su tramitación”) o descalifican a una parte del equipo de gobierno nacional que lo ha puesto en marcha, confundiendo términos y conceptos (“ha conseguido imponer la renta básica universal, ahora denominada renta mínima”).

7.2.7. Galicia

Las noticias recogidas en la prensa gallega, de género informativo, abordan contenidos sociales y políticos que simultanean declaraciones políticas de responsables autonómicos (Conselleira de Política Social) y responsables nacionales (Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, Ministro de Inclusión y Seguridad Social, Delegado de Gobierno en Galicia), con informaciones de servicio público (informando de las características del IMV y de los requisitos de acceso) y balances de la puesta en marcha de esta medida en el primer año de su implantación (cobertura, acceso, familias perceptoras, etc.). También se da cuenta de iniciativas de partidos políticos (Podemos) en orden a regular la complementariedad entre la RISGA (renta mínima gallega) y el IMV.

El análisis formal de las noticias permite observar un tratamiento desigual en cuanto al tamaño, prioridad, importancia y relevancia de las noticias. Se ha observado la publicación de noticias muy breves, con apuntes básicos de novedades en el diseño del IMV o reseñas de intervenciones políticas, con desarrollos más amplios a modo de informe o reporte de los datos más significativos de la implantación de esta medida. La redacción y presentación de las noticias, en muchas ocasiones, tiene como fuentes de información las declaraciones o notas de prensa facilitadas por los responsables políticos de la administración nacional y regional, si bien el contenido informativo se privilegia sobre el político. En este sentido, se puede afirmar que la mayoría de las noticias tienen una orientación informativa y que se apuesta por una exposición neutra de los datos o de las novedades legislativas, con una clara vocación de utilidad pública. La selección de noticias de la prensa gallega, sin que pueda ningún ánimo exhaustivo ni representativo, sí permite observar cierta equidistancia política en el tratamiento de la información.

7.2.8. Navarra

Las noticias navarras destacan por el detalle en la aportación de datos relativos a la puesta en marcha del IMV y a la extensión e intensidad protectora

de la Renta Garantizada. En el primer caso, las fuentes son de dos tipos: el informe elaborado por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales y las declaraciones de representantes de las administraciones central (Delegado del Gobierno en Navarra) y foral (Consejera de Derechos Sociales). En todos los casos seleccionados se realiza una exposición neutra de los datos de perceptores, cuantías, cobertura, perfiles de beneficiarios, etc., si bien la noticia que ilustra los datos aportados por el informe citado aporta una aproximación crítica de las limitaciones y debilidades de los primeros meses de implementación del IMV, y la noticia relativa a la Renta Garantizada contrapone la renta mínima autonómica con la medida de carácter nacional (la primera siguió creciendo durante el año 2020, en convivencia con la segunda). La noticia que glosa las conversaciones entre el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social destaca por una exposición muy descriptiva del estado de la negociación, con una breve declaración de las Consejeras de Economía y Hacienda y de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra.

Las cuatro noticias analizadas, redactadas por agencias de noticias o por el propio servicio de redacción del periódico, revelan un acercamiento significativo a la materia de la garantía de ingresos mínimos: no se ha identificado ninguna noticia de importancia baja o muy baja; por su tamaño y el acompañamiento de fotografías se pueden considerar todas de importancia alta o normal. En términos de clave temática se puede apuntar el predominio de un enfoque claro, que cumple criterios de transparencia, con el uso de términos sencillos y directos, fácilmente comprensibles, que refuerza los beneficios del IMV y de la Renta Garantizada y que pone el énfasis en los logros y aspectos positivos de poder disponer de un sistema autonómico de ingresos mínimos.

7.2.9. País Vasco

Las noticias identificadas en la prensa del País Vasco destacan por la completa aproximación en cuanto a contenidos, enfoques y géneros. Varias noticias tienen una orientación de claro servicio público en la medida en que recogen informaciones de detalle sobre destinatarios del IMV y de la renta mínima vasca o sobre trámites que han de realizar sus perceptores (obligación de presentar la Declaración de la Renta y la exención de impuestos por la Hacienda Foral para los residentes en Euskadi que perciban el IMV y la renta mínima vasca); otras realizan una aproximación a la materia contando con las aportaciones de especialistas tanto del País Vasco como de otros territorios; también se ha identificado una noticia con una declaración política en torno al traspaso de la competencia del IMV a la hacienda foral y en otras se alude, sin poner el foco, a declaraciones de los responsables políticos de la administración central y autonómica que ilustran o aportan información sobre el IMV y la renta mínima; un artículo de carácter interpretativo, firmado por investigadores, aporta un análisis especializado desde el ámbito del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

Por sus características formales ha de destacarse la amplia y exigente aproximación a la garantía de ingresos en Euskadi desde múltiples enfoques y



aproximaciones: informativa, de servicio público, de análisis, declaraciones políticas, etc. Se trata de noticias de importancia alta y normal (solo una se puede considerar de importancia baja), con una redacción clara y comprensible para el lector no iniciado, a excepción del artículo firmado por investigadores, y con una orientación que refuerza la aproximación optimista, de identificación de beneficios y logros, sin escatimar un apunte de los aspectos críticos y una reivindicación de los pasos en orden a mejorar y fortalecer el sistema vasco de garantía de ingresos mínimos. El recurso a informes de instituciones públicas (Lanbide, Servicio Vasco de Empleo) y las consultas a diversos especialistas (Daniel Raventós, Manuel Aguilar Hendrickson, etc.) permite un acercamiento completo a distintos aspectos implicados en el diseño, implementación, gestión e impacto de las medidas de garantía de ingresos mínimos. Todas las noticias cuentan con autoría de periodistas (salvo el artículo interpretativo, elaborado por profesores universitarios), lo que da cuenta de la relevancia que la materia tiene para los servicios de redacción de los periódicos consultados.

7.2.10. Tratamiento del Ingreso Mínimo Vital en la prensa regional: baja importancia periodística y seguimiento crítico de su implementación

Consideradas todas las 102 noticias identificadas para este trabajo (34 de diarios con edición nacional y 68 de diarios de tirada regional), se observa que los períodos en los que se han recogido más noticias publicadas coinciden con la aparición del IMV (abril-junio de 2020), el cumplimiento de un año desde su puesta en marcha (abril-junio de 2021) y el anuncio de las modificaciones al Real Decreto realizadas en octubre de 2021.

La distribución de las noticias por su ámbito geográfico de referencia es la siguiente: el 58,8% aborda temas de ámbito nacional, el 39,2% relativos a la CA y solo el 2% se circunscribe al ámbito local. Por otro lado, el 43,1% de las noticias se han identificado en la sección de Economía y el 26,5% en la sección regional/local. Casi el 54% de las noticias fueron escritas por periodistas, el 29,4% por agencias y el 15% por la redacción de los propios diarios.

Teniendo en cuenta distintos elementos formales de las noticias (tamaño de la noticia, existencia de vídeos, número de elementos extra, presencia de hipervínculos), se ha considerado que el 44,1% de las noticias tiene una importancia baja o muy baja, frente al 14,7% cuya importancia se puede considerar alta o muy alta; el resto -42- han tenido una consideración de importancia normal.

El 44,1% de las noticias tiene un tamaño mediano (de 2001 a 4000 caracteres sin espacios); el 35,3% pequeño (de 0 a 2000 caracteres) y el 20,6% grande (superior a 4000 caracteres). Solo el 9,8% ha acompañado la noticia de un archivo audiovisual (vídeos), en todos los casos de tamaño pequeño (inferior a 10 minutos), si bien prácticamente todas las noticias contaban con algún elemento extra: fotografía, gráfico, infografía, tablas, etc. En el 38,2% se han identificado hipervínculos o enlaces a otras noticias o páginas web que permiten ampliar información.

Prácticamente todas las noticias (94,1%) son de género informativo (apenas se han recogido 4 de opinión y 2 de carácter interpretativo). Predomina, sin ninguna duda, el contenido de carácter social -62,7%- (con informaciones sobre el desarrollo e implantación de la prestación, estudios sobre la pobreza y la exclusión social, informes con datos relativos a la cobertura de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos). También son relevantes, pero mucho menos numerosas, las noticias con un carácter de información de servicio público -18,6%- (aportando información sobre el IMV, destinatarios, requisitos, procedimiento de solicitud, organismos para la información y tramitación, etc.), y las que abordan asuntos de orden estrictamente político -12,7%- (declaraciones de líderes políticos: representantes del gobierno nacional y/o regional, de los partidos en la oposición, etc.). Son poco frecuentes las noticias con un contenido de índole estrictamente económica -solo el 5,8%- (presupuestos destinados al IMV, estudios de impacto económica, etc.).

Los temas abordados son, pues, de distinta naturaleza: desde la exposición de experiencias de personas en situación de pobreza y/o exclusión que acceden (o no) a estas prestaciones hasta verdaderos manuales informativos sobre el procedimiento de solicitud.

Pueden destacarse, no obstante, cuatro temas especialmente significativos (por su frecuencia e importancia en términos de tratamiento formal): las medidas que se han puesto en marcha para articular el IMV (protocolos y actuaciones de los organismos públicos), los problemas de acceso y cobertura de la nueva prestación (en ocasiones, en comparación con las rentas autonómicas), los informes de evolución (con datos de perceptores, cuantías, etc. aportados por entidades sociales: Cáritas, EAPN, Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales) y los problemas de articulación del IMV y las rentas autonómicas. Otros temas, como el traspaso de competencias entre las CCAA y la Administración Central o las negociaciones entre ambos, adquieren más relevancia en algunos entornos autonómicos, como se ha podido observar en el análisis realizado por cada CA (Cataluña, Navarra, País Vasco).

El análisis de contenido de las noticias, siguiendo las guías establecidas en la literatura, arroja las siguientes conclusiones: 79 noticias cumplen la regla de la claridad/sencillez y 68 son transparentes en la presentación de la información. De las noticias que han podido evaluarse en cuanto a las claves temáticas (aproximadamente 52), el 51,6% transmite idea de perjuicio/pesimismo, el 62,3% de crítica/reclamación, el 53% de languidez/dubitación, el 58,1% de retroceso o ineficacia, y el 58,3% de peligro/debilidad. En otro sentido, el 53,4% aporta ideas de generosidad/solidaridad.

Los aspectos negativos más evidenciados en las noticias tienen que ver con las dificultades burocráticas en el acceso al IMV, los problemas de gestión, el coste económico de la medida y las críticas a las decisiones políticas adoptadas al respecto. En el lado positivo sobresale el énfasis en el avance de derechos, la contribución al bienestar y la equiparación que supone el IMV con sistemas de bienestar más avanzados.



En el 86,3% de las noticias se ha considerado que el lenguaje utilizado por los redactores y las agencias era fácilmente comprensible, si bien algunos contenidos, por su especialización, pueden resultar exigentes para ser comprendidos por un lector medio.

La aplicación de las recomendaciones de EAPN en la redacción de noticias que aborden temas relativos a la pobreza y la exclusión social arroja un resultado positivo. Descartadas aquellas noticias (en torno a 18) en las que no ha sido posible evaluar estos criterios (por tratarse de noticias muy breves o de contenido muy limitado), se ha considerado que prácticamente todas cumplen las recomendaciones en los textos, evitando mostrar a las personas empobrecidas como indignas o culpables de su situación, sin legitimar la asociación entre pobreza y delincuencia, pereza, etc. ni asociar las personas empobrecidas con ilegalidad. Tampoco presentan a las personas empobrecidas como objetos de compasión pública ni se utilizan términos inadecuados (pordioseros, vagabundos, transeúntes, vagos, etc.); solo en 2 noticias se ha comprobado este uso desaconsejado. Sin embargo, debe apuntarse que 14 noticias han planteado el IMV y las rentas mínimas como ayudas, no como derechos y 7 han reflejado estereotipos o lugares comunes en relación con la pobreza; frente a éstas, 15 destacan por haber evidenciado la lucha contra ideas excluyentes, denigratorias y prejuicios.

Por último, respecto a las imágenes utilizadas (92 noticias disponen de este recurso), en muy pocas ocasiones se ha advertido déficits o problemas relevantes (muestran a personas reconocibles, reflejan a personas en actitudes hostiles, descuidadas, pidiendo limosna) que pueden contribuir a transmitir representaciones estigmatizantes y discriminatorias. También son pocos los casos cuyos pies de foto contextualizan en tono positivo la imagen, si bien son mayoría las que tienen especial cuidado para no exponer situaciones de extrema vulnerabilidad.

7.3. Ideas clave

7.3.1. Análisis normativo de las rentas mínimas autonómicas

1. Todas las CCAA estudiadas consideran la prestación de garantía de rentas como derecho subjetivo.
2. La consideración de la prestación de garantía de rentas como derecho subjetivo explica que en todas ellas la duración de la prestación sea ilimitada, mientras las personas beneficiarias reúnan los requisitos que permitieron su acceso y cumplan con las obligaciones establecidas.
3. Además de la situación de carencia de medios de subsistencia, se plantean otros requisitos de acceso que tiene que ver fundamentalmente con la edad (mínima: entre 18 y 25 años; máxima: 65 años) y el tiempo de residencia en el territorio (desde 6 meses a 2 años).
4. Todas las CCAA consideran su renta como subsidiaria y complementaria de cualquier otro tipo de prestaciones económicas hasta la cuantía máxima de prestación.

5. Aunque todas las normas analizadas aluden explícita o implícitamente a al doble derecho (recibir una prestación económica que garantice la subsistencia en condiciones dignas y el ser ayudado para lograr la inclusión social y laboral), algunas de ellas consideran el derecho a la inclusión social y laboral también como una obligación.
6. Todas las CCAA que han sido estudiadas contemplan la elaboración de un convenio de inclusión; en la mayoría se elabora desde los servicios sociales comunitarios; en todos los casos se plantea como necesaria la coordinación y colaboración entre los servicios sociales y los servicios de empleo.
7. En todas las CCAA analizadas se reconoce la compatibilidad de la renta garantizada con el empleo, aunque con fórmulas diferentes: reducción de la prestación en la misma proporción que los ingresos declarados o establecimiento de medidas de estímulo a la inserción laboral son dos de ellas, son algunas de ellas.
8. En la mayor parte de las CCAA analizadas se asigna a los servicios sociales un papel protagonista, especialmente a los servicios sociales de base o comunitarios (desde recibir las solicitudes hasta hacer el acompañamiento social para la inclusión, pasando por el diagnóstico social y el diseño del plan individualizado de inserción).
9. Las cuantías de las prestaciones de ingresos mínimos difieren mucho de una comunidad a otra; por ejemplo, si se compara la cuantía que recibe una persona que vive sola sin derecho a complementos, las cantidades oscilan entre los 400 de la Comunidad de Madrid y los 836 del País Vasco.
10. En algunas CCAA se han aprobado normas o protocolos con el objetivo de adaptar la renta autonómica a la nueva situación creada con la aprobación del IMV; otras no han modificado la regulación de su prestación de garantía de ingresos mínimos.

7.3.2. La implantación del Ingreso Mínimo Vital en los medios de comunicación

11. El 44,1% de las noticias analizadas tenía una importancia baja o muy baja; el 38,2% disponía de hipervínculos o enlaces a otras informaciones; solo el 9,8% acompañaba la información con un archivo audiovisual, si bien prácticamente todas las noticias contaban con algún elemento extra: fotografía, gráfico, infografía, tablas, etc.
12. Predomina el contenido de carácter social (62,7%), con informaciones sobre el desarrollo e implantación de la prestación, estudios sobre la pobreza y la exclusión social, informes con datos relativos a la cobertura de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos; son relevantes, pero mucho menos numerosas, las noticias con un carácter de información de servicio público (18,6%) y las que abordan asuntos de orden estrictamente político (12,7%).



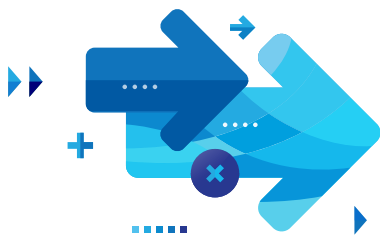
13. Destacan cuatro temas especialmente significativos por su frecuencia e importancia: las medidas que se han puesto en marcha para articular el IMV; los problemas de acceso y cobertura de la nueva prestación; los informes de evolución; y los problemas de articulación del IMV y las rentas autonómicas.
14. La mayoría de las noticias consideradas se pueden considerar claras y sencillas, con información fácil de entender.
15. Los aspectos negativos más evidenciados en las noticias tienen que ver con las dificultades burocráticas en el acceso al IMV, los problemas de gestión, el coste económico de la medida y las críticas a las decisiones políticas adoptadas al respecto.
16. En el lado positivo sobresale el énfasis en el avance de derechos, la contribución al bienestar y la equiparación que supone el IMV con sistemas de bienestar más avanzados.
17. Prácticamente todas las noticias analizadas cumplían las recomendaciones de EAPN en la redacción de noticias que aborden temas relativos a la pobreza y la exclusión social.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 8

Análisis cualitativo de la convivencia entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas



8. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA CONVIVENCIA ENTRE EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

La aprobación e implementación del IMV ha sido objeto de diferentes aproximaciones y miradas desde las peculiaridades políticas, institucionales, organizativas y socioeconómicas de las diferentes CCAA. La diferente trayectoria que estas CCAA han tenido en los últimos años respecto a sus respectivas políticas de inclusión social y, muy especialmente, respecto a sus esquemas de rentas mínimas, ha provocado, sin duda, una muy diversa consideración de las amenazas y de las oportunidades que implicaba la aparición de una prestación “suelo” de carácter estatal. En consecuencia, la heterogeneidad en las medidas de políticas, estrategias y modelos de intervención adoptadas desde las diferentes CCAA para articular la convivencia entre la prestación estatal y las rentas autonómicas ha conllevado situaciones muy dispares y análisis muy diversos.

El acercamiento a esas diferentes aproximaciones analíticas y estratégicas desde los diferentes territorios es el objeto de este apartado que ha exigido la recogida de datos primarios utilizando una metodología cualitativa a partir de un cuestionario específico¹, elaborado “ad hoc” por el equipo investigador y enviado a informantes clave de las CCAA seleccionados para el trabajo comparativo planteado en este informe.

¹ Ver anexo.

Tabla 8.1.

Ficha técnica del estudio cualitativo por comunidades Autónomas

Objeto:	Valoración de las características del IMV, procedimiento para el acceso y gestión de la prestación. Balance del impacto del IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Afectación de la aparición del IMV a los procesos de intervención social con familias en riesgo o situación de pobreza y/o exclusión social. Propuestas para articular la convivencia del IMV y las rentas mínimas autonómicas.
Metodología:	Cualitativa.
Herramienta:	Cuestionario auto cumplimentado en formato electrónico.
Trabajo de campo:	Octubre-noviembre de 2021.
Tratamiento de datos:	Sistematización y análisis de la información cualitativa (Excel).

Fuente: Elaboración propia

El cuestionario auto cumplimentado se planteó con el objetivo de recoger las reflexiones, valoraciones, opiniones y análisis de personas relevantes por su conocimiento directo de los esquemas autonómicos de rentas mínimas (en su diseño, gestión e implementación) y de la articulación de éstas con el IMV: profesionales de servicios sociales básicos vinculados a su tramitación y seguimiento, técnicos de línea media y perfiles directivos de servicios sociales autonómicos y locales encargados de la gestión de las prestaciones, profesionales de entidades del TSAS que trabajan con personas y familias solicitantes y/o perceptores de rentas mínimas e IMV (Cáritas, Cruz Roja, EAPN, Fundación Secretariado Gitano, Red Acoge y Centros de Desarrollo Rural), técnicos o responsables de sindicatos (UGT, CCOO, ELA-STV) estudiosos e investigadores universitarios y representantes o miembros de Colegios Profesionales de Trabajo Social.

Tras la primera versión del cuestionario se sometió a una prueba o pre-test con cuatro profesionales del ámbito público y privado cuya actividad profesional estaba relacionada con personas incluidas en el público objetivo del IMV. Se trataba de comprobar si la encuesta estaba bien diseñada y respondía a los intereses del estudio. Aplicado el pre-test se elaboró la versión final de la encuesta y se distribuyó para su cumplimentación.

El cuestionario, realizado en formato electrónico mediante un soporte especializado en encuestas telemáticas, consta de un total de 22 preguntas ordenadas en torno a cuatro bloques: 1). Valoración general del IMV; 2). Balance de la puesta en marcha e implantación del IMV y propuestas de mejora; 3). Grado de acuerdo o desacuerdo con diferentes afirmaciones; 4). Otras reflexiones, opiniones y sugerencias. Además de las preguntas de identificación (algunas de ellas de respuesta opcional), las preguntas incluidas en el cuestionario son de dos tipos: preguntas abiertas y preguntas con respuestas en forma de escala cuyos extremos son de acuerdo / desacuerdo. Las formula-



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

das en forma de escala contemplaban un espacio en el que invitaba a apuntar los motivos o justificaciones de la respuesta.

El cuestionario fue enviado a lo largo del mes de octubre en dos momentos (envío inicial y recordatorio), recibiendo un total de 164 encuestas cumplimentadas, de las cuales 123 estaban totalmente cumplimentadas y 41 de manera parcial. Teniendo en cuenta la exigencia en tiempo de la cumplimentación del formulario (en torno a 40 minutos), los temas abordados y el esfuerzo de reflexión y síntesis que se pedía a los informantes, se puede considerar que el número de respuestas recibidas es muy satisfactorio. Asimismo, la representación territorial, la diversidad de entidades participantes, la heterogeneidad de cargos desempeñados en las entidades y la alta experiencia profesional de los encuestados dotan a los resultados aquí expuestos de una especial significación e interés.

Tabla 8.2.

Informantes clave que han respondido al cuestionario

Por comunidad autónoma:		Por entidad	
Andalucía:	17	Administración local:	26
Asturias:	7	Cáritas:	12
Castilla y León:	40	Centro de Desarrollo Rural:	3
Cataluña:	16	Colegio Profesional TS:	2
Comunidad de Madrid:	8	Cruz Roja:	53
Comunidad Valenciana:	7	EAPN:	3
Galicia:	8	Fundación Secretariado Gitano:	7
Navarra:	8	Otras entidades TSAS:	7
País Vasco:	15	Sindicatos:	5
No consta:	38	Universidad:	4
		No consta:	42
Por años de experiencia:		Por cargo en la entidad:	
De 0 a 2 años:	4	Técnico de intervención directa:	70
De 3 a 5 años:	18	Técnico de líneas medias:	23
De 6 a 10 años:	19	Cargos directivos:	14
De 11 a 15 años:	30	Universidad:	5
De 16 a 20 años:	15	No consta:	52
De 21 a 25 años:	13		
Más de 25 años:	24		
No consta:	41		

Fuente: Elaboración propia

En las páginas siguientes se exponen las ideas fundamentales obtenidas a partir de los 164 cuestionarios cumplimentados, acompañándolas de fragmentos de texto extraídos de las respuestas aportadas por los encuestados identificadas por su perfil y procedencia.

8.1. ¿Qué ha supuesto la aprobación del IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en su comunidad autónoma?

Muchas de las respuestas a estas cuestiones combinan el reconocimiento al valor de esta medida con críticas en el modo y momento de implementarla.

Entre las ventajas, se destaca que una prestación de estas características aporta estabilidad y seguridad a las personas sin ingresos, garantiza una prestación en todo el Estado y se valora el hecho de que no se tenga que pasar por los servicios sociales a solicitarla con todo lo que ello supone de tener que exponer la situación personal y responder a preguntas incómodas. Si bien, otras personas que solicitan vía telemática el IMV echan de menos el trato personal con los profesionales de los servicios sociales

“Ha supuesto una mayor cobertura en tiempo y en cuantía. El IMV llega a una capa más amplia de ciudadanos. Ha supuesto una mayor “anonimato” para las personas beneficiarias, al no tener que pasar por servicios sociales. Hay una cierta dignificación en el proceso de solicitud. Para muchas personas no pertenecientes a colectivos culturales señalados y que no cuentan con una tradición personal y familiar de solicitud de ayudas sociales para vivir, el hecho de que su solicitud, sus circunstancias y su vida sea conocida por diferentes personas de los Servicios sociales, lo sienten como vergonzante. Por el contrario, hace un año, en los inicios del IMV, comprobamos que había personas receptoras de RGC y con tradición familiar en este sentido, que mostraban reticencias en relación con la forma tan fría, impersonal y distante de solicitud del IMV. Tenían confianza en que los CEAS apoyaran su RGC una vez conocida su situación. Éramos conscientes que este desajuste duraría un tiempo, de que se tienen miedo a los cambios” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

Por otro lado, las ventajas que se atribuyen el IMV son matizadas en el caso de aquellas comunidades autónomas con sistemas de garantía de rentas de mayor cobertura y cuantía.

“Ha supuesto que las personas tengan los mismos ingresos, pero de dos fuentes diferentes” (Técnico Admón. Local. Navarra).

Parece claro que una de las principales consecuencias en materia de gestión es que ha obligado a todas las comunidades autónomas a hacer ajustes en su sistema de garantía de rentas y, lo que es más grave, muchas personas que estaban más o menos ajustadas a su prestación autonómica, han visto cómo se les ha obligado a pedir otra prestación, esperar que se resuelva, comprobar que cobran menos y tener que pedir el complemento y eso con meses de espera, incertidumbre y sin ingresos. Son muchas las críticas respecto a su implementación, que algunos califican de caótica.



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

“El inicio fue caótico: La Seguridad Social cerrada, sólo solicitud online. Cuando abren citas muy lejanas, etc. También las primeras semanas nos encontramos con beneficiarios de RGC que la Junta les exigía realizar la solicitud de IMV en un mes y si no, les quitaban la RGC. También ha habido personas que les aprobaron rápidamente, pero con cuantías inferiores, y han tenido que esperar tiempo para que se hicieran los ajustes oportunos” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

No se duda en calificar la situación inicial como un caos burocrático, tanto para los perceptores de RMI como para los nuevos solicitantes de IMV.

Los motivos utilizados para calificar la implementación como caótica se relacionan con:

- Grandes expectativas iniciales que no se han cumplido (muchas denegaciones).
- Falta de información y desatención por parte del INSS.
- Continuos requerimientos para completar la documentación debida.
- Cobros indebidos que hay que devolver.
- Dificultad para cumplimentar el formulario, especialmente para personas con competencias limitadas (tecnológicas y de comprensión lectora)
- Tiempo de espera muy largos.
- Establecer el año anterior como referente de ingresos excluye la pobreza sobrevenida.
- No llega a los que más lo necesitan.

“El impacto contra la pobreza a nivel autonómico ha sido leve, pues se ha decido que hay una serie de perfiles sociales que están excluidos de esta ayuda por la documentación requerida, como por ejemplo personas sin hogar, personas que no tiene vivienda fija o que no pueden acceder al padrón municipal. Por otro lado, la propia implementación ha excluido a mucha gente que podía acceder a esta ayuda. Junto a esto y al hecho de la lentitud de respuesta por parte de la administración y la complejidad del mismo trámite ha supuesto que no llegue a tener un impacto en la lucha contra la pobreza muy alto ni significativo” (Técnico entidad TSAS. Cataluña).

Por otro lado, los profesionales apuntan otros problemas derivados de la aprobación del IMV más relacionados con la cobertura y procesos de intervención social.

- En muchas ocasiones deben solicitar las dos prestaciones (la autonómica y la estatal) para, al final, cobrar lo mismo, porque ambas se complementan.
- Puede resultar un agravio el ofrecer una prestación económica sin condición alguna mientras otras personas reciben una prestación similar a la que se asocia una serie de compromisos sometidos a seguimiento.

- Se cuestiona la utilidad de una prestación incondicional y mantenida en el tiempo para salir de situaciones de exclusión.

8.2. ¿Considera que, en su comunidad autónoma, la aprobación del IMV ha supuesto una mejora para las personas en situación de pobreza y/o exclusión?

Las respuestas obtenidas a esta pregunta recogen un amplio abanico de posiciones que se sitúan entre la negación y la confirmación, con muchos matices entre ambos extremos.

Las respuestas que afirman que la aprobación del IMV ha supuesto una mejora para las personas en situación de pobreza y exclusión social esgrimen argumentos relacionados con las limitaciones e ineficiencias de las rentas mínimas autonómicas (es el caso de las respuestas de informantes de Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña), los problemas y las demoras injustificadas en los procesos de resolución, las cuantías muy bajas y la cobertura escasa (estas últimas por debajo de las establecidas para el IMV en algunas CCAA). Algunas reflexiones sobre la mejora observada por la implantación de esta prestación valoran el avance realizado, pero lo estiman insuficiente para hacer frente a necesidades básicas y suministros del hogar y para, en definitiva, superar el umbral de la pobreza. También evalúan positivamente el progreso que supone el reconocimiento de un derecho subjetivo, aunque, por el momento, su gestión y resolución haya generado mucha inseguridad e incertidumbre tanto en la ciudadanía como en los profesionales encargados del acompañamiento en su tramitación.

“Creo que sí. Aunque parezca increíble, muchas unidades familiares tenían cero ingresos, ya que la gestión de la renta mínima autonómica era, y es, muy ineficiente. Se pasan años esperando una respuesta y cuando les requieren documentación, es complicado obtenerla, por lo que se archivan o resuelven negativamente muchos expedientes” (Técnica administración local. Andalucía).

Las respuestas que se inclinan por enfatizar la nula o escasa mejora que ha supuesto la implantación del IMV se justifican en el reconocimiento de que la renta mínima de su CA es mucho más protectora y su funcionamiento es, aunque con márgenes de mejora, positivo (esto se observa en las aportaciones de informantes de Asturias, Navarra y País Vasco). Son muchos y muy significativos los pronunciamientos acerca del interés de la prestación estatal en términos de consolidación de derechos y dignificación de las personas, pero sus beneficios teóricos se han visto lastrados, según estos informantes, por una mala implementación, calificada como *caótica y despropósito*, y por la *difícil convivencia* entre ella y las rentas autonómicas.

“En principio parecía que iba a ser algo que dignificara a aquellas personas que la iban a percibir al no estar condicionada más que a ingresos. La realidad es que es un despropósito que ha colapsado los servicios sociales municipales debido a la falta de agilidad, falta de transparencia y poca



coordinación con la comunidad autónoma que está teniendo muchas dificultades por el doble cobro entre otras cuestiones” (Técnica administración local. Principado de Asturias).

Resulta muy significativa, por lo numerosa (en buena parte de las CCAA consultadas) y por lo transversal (lo apuntan técnicos tanto de entidades públicas como del TSAS, sindicatos, etc.), la reflexión que valora el impacto del IMV de manera ambivalente dependiendo de los perfiles de las personas en situación de pobreza y/o exclusión: en general, podría resumirse en la idea de que el IMV ha resultado positivo para familias que no percibían ningún tipo de ayuda con anterioridad (y que con esta prestación han accedido por primera vez al sistema), pero ha tenido un impacto negativo para familias extensas (con más de una unidad de convivencia) y para familias con mayor nivel de activación laboral (que se han visto perjudicadas en el caso de haber trabajado en el año anterior a la solicitud). Para estas últimas, el perjuicio, en la estimación que realizan los encuestados, ha sido triple porque: 1) no han recibido o han perdido apoyo para afrontar necesidades básicas; 2) han visto castigada su dedicación laboral; y 3) han quedado desvinculadas del sistema de Servicios Sociales.

“Ha supuesto una mejora para aquellas personas que se encontraban en una situación de exclusión y/o pobreza y no estaban percibiendo ninguna prestación. No obstante, creo que hay dos “modalidades de familia” en las que el impacto ha sido más bien negativo. Por un lado, están aquellas familias con mayores niveles de activación y que ya estaban en la senda de la inclusión, accediendo a empleos temporales y precarios, compatibilizando la renta mínima autonómica con los ingresos procedentes del trabajo. Estas familias se han encontrado que, al haber considerado para la aprobación de su IMV los ingresos del año anterior (rentas del trabajo) la cantidad reconocida de IMV ha sido muy inferior a lo esperado y les ha situado en situación de desprotección y desigualdad frente a las primeras familias de las que hablo. Por otra parte, hay otro conjunto de familias afectadas de forma importante por la discrepancia entre la unidad de convivencia contemplada por el IMV y la unidad de convivencia que recoge la RGC. La situación de muchas familias es la convivencia en familia extensa donde hay varias unidades familiares que han sido consideradas como una única unidad de convivencia, teniendo en cuenta todos sus ingresos a la hora de determinar el importe mensual del IMV. De esta forma, hay familias en las que viven padres/madres, hijos/as y nietos/as y que están viendo comprometida su situación por esa nueva consideración” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

8.3. ¿Cómo ha afectado la implantación del IMV a los procesos de intervención social que se venían desarrollando con las personas y familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión?

La avalancha de demandas de información, certificados, informes, apoyo en la gestión y tramitación... ha supuesto, en muchas ocasiones, un colapso

de la atención social primaria que ha obligado a dejar de hacer otros tipos de intervenciones. A ello hay que añadir la gestión de ayudas de emergencia ante situaciones donde se interrumpía la renta autonómica y no se volvía a activar hasta la resolución del IMV, son procesos de muchos meses, demasiados si hablamos de situaciones de privación.

“El proceso de Intervención con estas familias ha continuado, pero se ha modificado. Se ha trabajado la contención, el acompañamiento en el difícil proceso burocrático. Se ha tenido que dejar a un lado el objeto de los planes de intervención y se ha pasado a intentar acompañarlos para entender y atender su angustia frente a los constantes requerimientos administrativos de las dos administraciones a las que tenían que dar respuesta de forma urgente, en la mayor parte de las ocasiones en diez días” (Técnico administración local. Comunidad de Madrid).

Existe cierto consenso en que la aprobación del IMV y las dificultades de acceso ha supuesto una gran confusión que ha afectado tanto a destinatarios como a técnicos implicados en la atención a estos colectivos. Esa confusión ha generado inseguridad, lo que dificulta cualquier tipo de proceso de intervención social.

“Negativamente, aunque el IMV no lleva asociado un proceso de intervención social, para las personas que estaban en procesos de intervención social, ha supuesto generar expectativas no cumplidas, gran dificultad en la tramitación, tanto por la documentación requerida como la brecha digital y dificultades para atención presencial. Además, la falta de coordinación entre administraciones, que origina cobros indebidos, con las consecuencias que esto supone para las familias” (Técnica entidad TSAS. Principado de Asturias).

En las CC.AA. con prestaciones de ingresos mínimos de mayor cobertura, el impacto ha sido menor que en aquellas donde las cuantías del IMV son superiores a las de la renta autonómica.

“En Cataluña pueden ampliar el IMV con la RGC. La RGC va acompañada de un plan de trabajo. Esto provoca que las familias tienen que continuar trabajando en su plan, para poder salir de la situación que se encuentran” (Técnica entidad TSAS. Cataluña).

Muchas personas que han respondido a la encuesta han manifestado que se han producido abandonos en los procesos de inclusión que se estaban llevando a cabo con las personas y familias afectadas por situaciones de exclusión. Explican que es relativamente frecuente que algunas personas y familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión perciban a los servicios sociales, por distintas razones, poco más que como una fuente de ingresos. Para estas personas, las acciones de promoción las ven más como obligaciones que como medios para superar su situación. Ello puede explicar que cuando no se les obliga a pasar por los servicios sociales, no lo hagan por motivación propia. Al no estar obligados a ir a los servicios sociales básicos han dejado de participar en los Planes Individualizados de Inserción (PII).



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

“Negativamente, ya que no se siente con compromiso alguno de mantener interacción con el sistema ni con ningún proceso de intervención social, no pudiendo actuar los profesionales en procesos de carácter preventivo o de detección de nuevas necesidades no vinculadas a ámbitos económicos” (Técnico administración local. Galicia).

Algunos profesionales de la intervención social entienden que se ha perdido una manera de ejercer presión sobre las personas en situación de pobreza y/o exclusión social para que adopten actitudes y conductas que les pudiera sacar de esa situación. Las personas pueden acceder a la prestación de manera directa, sin necesidad de pasar por los servicios sociales ni someterse a compromisos (itinerarios de inserción) vinculados a la recepción de la prestación (contraprestación). Sobre este asunto hay opiniones diversas.

“En algunos casos (mínimos), han dejado de venir por los servicios sociales al no tener obligación de tener un programa personalizado de inserción que les obligaba el salario social de esta comunidad” (Técnico administración local. Principado de Asturias).

“Se ha perdido la vinculación con los itinerarios de inserción sociolaboral y con la escolarización, y se ha perdido también el seguimiento que se podía hacer desde servicios sociales que servía ya no sólo para la renta en sí sino para identificar otras necesidades” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Desde mi experiencia profesional, en general no se han visto afectados los procesos de intervención que se venían desarrollando, si bien en algunos casos, la concesión del IMV ha supuesto el abandono de las personas beneficiarias del proyecto de intervención” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

Por otro lado, hay profesionales que entienden que esa desvinculación permite un trabajo más operativo, en cuanto colaborativo, en la medida que los cambios para la inclusión son deseados por la persona y no impuestos.

“El que las personas y familias con falta de recursos económicos puedan tener unos ingresos mínimos garantizados permite realizar una intervención social, más global y centrada en toda la problemática social, sin la presión de la falta de recursos” (No identificado).

“No se han modificado los procesos de intervención social, porque nuestro trabajo no se puede basar en el “ingreso” únicamente. Los procesos de intervención tienen que ser tendentes a conseguir la autonomía plena y esa autonomía se consigue preparando a la persona en el acceso a empleo. En ese recorrido, muchas fases previas: formación, empoderamiento, acompañamiento, orientación, etc. La Renta Mínima sí ofrece, quizás, mayor seguridad en el tiempo del itinerario (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Ha supuesto un colchón económico para las personas y familias que ha permitido realizar una intervención social, más orientada a crear vínculo con dichas personas, trabajar su empoderamiento, y establecer programas de intervención no relacionados con la prestación económica (Técnica intervención social. Colegio TS de Cataluña).

Muchos profesionales ven el IMV, como prestación ajena a los servicios sociales, una oportunidad para trabajar más intensamente los procesos de inclusión con aquellas personas y familias más motivadas.

“Han disminuido las demandas de nuestro programa de atención urgente y ha permitido que los/as profesionales de entidad pueden desarrollar otras actividades de apoyo psicosocial” (Técnico administración local. Comunidad de Madrid).

“No obstante, es importante destacar que el IMV, puede suponer una oportunidad de cambiar el paradigma de intervención en los servicios sociales, donde las personas acudan porque están motivados y porque perciben que desde los servicios sociales les pueden ayudar en su proceso de inclusión y no solo para cumplir de forma obligada y en algunos casos rutinaria sin efectos muy positivos con el fin de cumplir los objetivos marcados en el PII y para no perder la prestación” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

En esa misma línea, algunos profesionales consideran una ventaja que la gestión de la prestación salga de los servicios sociales. Explican que la relación con estas personas y familias se mantiene por otras razones o motivos.

“También acuden a los servicios sociales para solicitar ayudas de emergencia o ayudas de alimentos o paralización del corte del suministro energético, o certificados de exclusión social, o cuando se nos solicita dictamen de vulnerabilidad en procesos judiciales de vivienda, o informes para viviendas de protección pública de Fomento, informes de vulnerabilidad para el bono de Aquavall. El contacto que se mantiene con las familias permite seguir desarrollando una intervención de detección y asesoramiento, con un mayor grado de voluntariedad por parte de las familias” (Técnica administración local. Castilla y León).

Sí hay más consenso en la consideración de la ayuda como esencial para garantizar estabilidad y seguridad en los ingresos, situación clave para poder enfrentarse a procesos de inserción ambiciosos. Asegurar una renta es el primer paso para un proceso de cambio, de superación. Porque cuando las necesidades básicas no están cubiertas, no hay otro interés posible que el de sobrevivir.

“La percepción de una renta mínima permite mejorar los procesos de intervención ya que a renta 0 no hay intervención posible porque la obtención de ingresos para la subsistencia es la única prioridad” (Técnico administración local. País Vasco).

Por otro lado, hay que destacar que la demora en las resoluciones y el abono de varias mensualidades en un solo pago ha generado situaciones de inestabilidad que se han complicado al tener que afrontar, en muchas ocasiones, la devolución de ingresos indebidos.

“Considero que ha afectado de forma negativa en los procesos de intervención social, ya que la mayoría de los usuarios/as con los que trabajamos tiene dificultades para gestión y planificación adecuada en los ingresos y gastos, el pago de varios meses de IMV de golpe y descuento de



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

la cantidad de Renta Garantizada ha provocado situaciones complicadas en las familias” (Técnico administración local. Castilla y León).

“En algunos casos en Navarra (sobre todo los concedidos en 2020 de oficio) hicieron que las personas recibieran la prestación en septiembre con carácter retroactivo desde junio, lo que implicó ingresos de unas cantidades considerables (más de 3.000 € en algunos casos) y la generación de una deuda con Gobierno de Navarra al tener que devolver la Renta garantizada de esos meses. A nivel de procesos de las personas en exclusión social este tipo de ‘incidentes’ desestabilizan mucho a estas familias ya que se ven con grandes cantidades de dinero, deudas, etc.” (Técnico entidad TSAS. Navarra).

Para algunas personas encuestadas, la solicitud del IMV por vías ajenas a los servicios sociales por funcionarios que no conocen las posibilidades que ofrecen estos servicios supone la pérdida de oportunidad. Las personas en situación de pobreza podrían contar con una atención, orientación y apoyo de profesionales especializados y, sin embargo, al no conocer su existencia, no se acercan a los servicios sociales.

“En los casos de aquellas personas que empiecen a percibir el IMV de nuevas, puede ser que directamente no tengan ningún contacto con los servicios sociales, lo que puede suponer que una situación coyuntural (como una falta de recursos económicos puntuales), pueda convertirse en una situación estructural a cronificarse la percepción del IMV y no ofrecer ninguna oportunidad de intervención” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

8.4. ¿Qué papel considera que deben tener los servicios sociales básicos en la gestión de prestaciones de garantía de ingresos?

Las respuestas articuladas en torno a esta pregunta permiten hacer un inventario de las múltiples competencias que, según las personas que han respondido, deberían ser asumidas por los servicios sociales básicos o de atención primaria en la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos. De todas éstas, dos han resultado preponderantes por su reiteración: de un lado, el papel de facilitador en los procesos de acceso y solicitud de las prestaciones; de otro lado, la intervención social, que se concreta en el acompañamiento individual y familiar en los procesos de inclusión social.

Respecto a la primera, se señala que los servicios sociales básicos, en tanto puerta de entrada al sistema de protección social, tienen que prestar un servicio de información, orientación y ayuda en la tramitación de las prestaciones, habida cuenta de la dificultad de acceder a esta información, la complejidad administrativa en la presentación de la documentación y las significativas limitaciones que muchas personas tienen respecto al uso de las plataformas telemáticas:

“De información y acompañamiento en el proceso, ya que muchas personas no saben qué tipos de ayudas existen hoy en día, porque van cambiando continuamente y tampoco tienen conocimientos para hacer las

solicitudes por ellas mismas. De la misma forma, la brecha digital y el nivel socioeconómico dificulta su acceso por sí solas” (Técnica entidad TSAS. Cataluña).

“En mi opinión, deben tener un papel facilitador, y garantizar el acceso a los recursos, ya que la mayoría de las personas que demandan estas prestaciones no disponen de conocimientos para poder solicitarlas, están afectados por la brecha digital, lo que les hace aún más vulnerables” (Técnica entidad TSAS. Andalucía).

En relación con la segunda, las propuestas de reforzar los procesos de intervención social aparecen concatenadas, en la mayoría de los discursos, con la desvinculación de los servicios sociales de los procesos de fiscalización y control de las prestaciones. Esta intervención social se concibe y describe de diversas maneras y con diversos planteamientos: activación social, acompañamiento, trabajo comunitario, fomento de la cohesión social, refuerzo de los vínculos sociales, impulso de procesos de cambio, fomento de la participación social, diseño de itinerarios, etc. En esta reflexión se apela, de manera clara, al papel de liderazgo que han de tener estos servicios en la aproximación multidimensional a la exclusión, trabajando en red con otros dispositivos (vivienda, salud, formación, empleo) y con servicios de diferentes administraciones y entidades sociales:

“Deberían tener ese papel de acompañamiento individual y familiar a recursos de inclusión, tanto económicos, de vivienda, formativos, comunitarios, etc. y diseño de itinerario en los diferentes ámbitos acordados con los protagonistas; los usuarios demandan asesoramiento y acompañamiento en el acceso a recursos que se adecuen a su situación particular y en el avance en la inclusión en las diferentes dimensiones afectadas” (Técnica administración local. Castilla y León).

“El hecho de que algunas familias celebren la ruptura de su dependencia de los/as profesionales de servicios sociales creo que tiene que hacernos reflexionar sobre el papel de los servicios sociales o cómo perciben las familias el papel de los servicios sociales públicos. Creo que se arrastra un rol excesivamente fiscalizador y poco orientado a los derechos, la activación y el acompañamiento. Aunque se ha trabajado sobre nuevas metodologías y poner el foco en la capacitación de las personas y sus metas y anhelos, reforzando su capacidad de toma de decisiones, esta metodología no ha calado de manera significativa en el día a día de los servicios sociales que siguen reproduciendo un papel tradicional basado en el control y en la contraprestación, cómo se puede comprobar en el acceso de las familias a alimentos o ayudas de emergencia” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

También está muy extendida entre las personas que han respondido a la encuesta la convicción de que los Servicios Sociales se han de desvincular de las tareas de gestión de estas prestaciones que, según ellas, han de recaer exclusivamente en las entidades de la Seguridad Social. Las razones que justifican esta aseveración tienen que ver tanto con la definición del objeto de los Servicios Sociales como con la desburocratización de sus dispositivos y



con los beneficios que tiene desconectar el acceso a una prestación económica del proceso de intervención social:

“Los Servicios Sociales no deberían tener ningún papel si los derechos derivados del sistema de garantía de rentas mínimas, fuera universal y objetivo. No les corresponde hacerlo, no debería corresponderle. De la misma manera que los Servicios Sociales no intervienen en la adjudicación de una pensión contributiva, la gestión del desempleo o la tramitación de una operación de cadera”. (No identificado).

“Creo que debe ser gestionada íntegramente por el sistema de la Seguridad Social, debe ser una prestación más del pilar de la protección social a nivel estatal de la Seguridad Social. Si la colocamos en los servicios sociales estaremos generando “el nivel de garantía de ingresos para pobres”, discriminando en su conceptualización y en su acceso”. (Técnica administración local. Comunidad Valenciana).

8.5. ¿Qué destacaría de este periodo de convivencia entre el IMV y la Renta Mínima Autonómica?

La palabra más utilizada para describir este periodo es confusión. Las personas ya estaban ajustadas a una prestación de ingresos mínimos a la que se asociaba otras ayudas y de un día para otro se aprueba otra prestación con similar objetivo y contenido, pero con una gestión totalmente distinta: distinta solicitud, distintos cálculos de situación de pobreza y cuantía... Ello ha supuesto que haya personas y familias que no recibían renta y pueden acceder al IMV, otras que reciben renta y no acceden al IMV y si lo hacen con escasa cuantía. Y otras que se les junta la renta con el IMV, con todo lo que conlleva de ajustes, devoluciones, incertidumbres y falta de seguridad.

Son frecuentes las alusiones a interrupciones y retrasos en el cobro de las prestaciones. En la mayoría de las comunidades la renta autonómica no es compatible, lo que obliga a pedir primero el IMV y, si es el caso, la renta autonómica. Las interrupciones en el cobro, la percepción de atrasos, la necesidad de devolver las cantidades indebidamente cobradas... supone un gran trastorno para los perceptores. Si se hubiera hecho esto con otras prestaciones de la Seguridad Social, como es el caso de las pensiones, el país hubiera colapsado.

“Del período de convivencia de ambas prestaciones destacaría la forma en que las CC.AA. han cesado/paralizado/demorado, dependiendo del caso, las Rentas Mínimas. Ha sido difícil de entender para la población que tuviera que solicitar primero el IMV, y una vez que te lo denegaran poder tener acceso a la Renta Mínima, con todo el proceso en el tiempo que esto conlleva, teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentran las familias/personas no beneficiaba ninguna situación” (Técnico entidad TSAS. Andalucía).

Ha habido una descoordinación total unida a la falta de información y cambios continuos en la norma. El IMV surge del Ministerio y las CC.AA. han

tenido que ir haciendo ajustes sobre la marcha, con la inseguridad que ello genera en los perceptores.

“Ha sido un período de incertidumbre, inseguridad, en algunos momentos rozando el caos, duplicidades administrativas y en muchos casos triplicidades (tres administraciones trabajando en la garantía de ingresos de una familia: seguridad social, ayuntamiento y Generalitat Valenciana). Ha supuesto un sobreesfuerzo burocrático impresionante, y un esfuerzo considerable para poder transmitir los ajustes que se han ido produciendo” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

“El descontrol, la descoordinación, la falta de información y el desbordamiento de los servicios sociales por ser los únicos servicios de carácter presencial unido a la ausencia de acceso a las nuevas tecnologías de los distintos perfiles solicitantes de IMV” (Técnico administración local. Galicia).

“Un absoluto despropósito. Ha causado infinidad de daño. Obligación de solicitar una prestación que los usuarios no entendían, esperas de tiempo que han generado frustración y desestabilización, pagos desorbitados de dinero que la gente no ha sabido gestionar generando deudas imposibles de pagar, con recaídas en consumo, situaciones inexplicables de concesiones de cantidades ridículas, pago desde dos administraciones en distintas fechas, extinciones sin explicación” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

A ello hay que unir el hecho de que no es fácil acceder a la entidad que gestiona el IMV (INSS) que, además, es una entidad no acostumbrada para trabajar con personas en situación de pobreza y exclusión. Los convenios entre las administraciones central y autonómica parece que está aliviando los problemas más graves de esta improvisada convivencia.

“En estos momentos ya prácticamente existe un convenio entre las dos administraciones, en el que se establece una única puerta de entrada para la solicitud y tramitación de las dos prestaciones. Son las administraciones las que tienen coordinarse y “mover los papeles”, no las personas” (Técnica intervención social. Colegio oficial de TS. Cataluña).

8.6. ¿Considera que debe mantenerse la Renta Mínima Autonómica aun existiendo el IMV?

Como se comprobará más adelante, es mayoritaria la opinión de que el sistema de garantía de rentas autonómico debe mantenerse y convivir con el recién aprobado IMV. Esta opinión es casi unánime en las CCAA donde sus sistemas de rentas ofrecen mayor cobertura y con mayor intensidad, es el caso de País Vasco, Navarra, Cataluña y Comunidad Valenciana.

“Considero que las CCAA mantienen competencias en inclusión social y que esta debe ser su acción, por lo que una mayor cobertura del IMV no debe implicar un repliegue de las CCAA. Éstas no tienen competencias solo en luchar contra la pobreza, sino en promover la inclusión social y ahí tienen mucha oportunidad de inversión. Igualmente, también reconozco la



competencia de las CCAA a ampliar las cuantías si así lo consideran, aunque ello implique desigualdades territoriales, está en el marco de sus competencias poder hacerlo” (Investigadora UPNA. Navarra).

Los pronunciamientos entre encuestados de otras CCAA a favor de mantener las rentas autonómicas enfatizan dos aspectos que distinguen a éstas del IMV y las hacen más idóneas desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza y la exclusión social: la posibilidad de garantizar el doble derecho (a la prestación económica y a la ayuda para la inclusión social) y su potencial inclusivo. En buena parte de estos casos se considera que la renta autonómica puede tener una función de complementariedad, reservando al IMV su condición de prestación suelo y asumiendo, en cada CA, un objetivo de ampliación de la cobertura y de mejora de las cuantías y de las condiciones de permanencia. También se ha propuesto que la renta mínima siga existiendo, mudando su naturaleza y convirtiéndose en complementos de vivienda, de formación y de activación para el empleo.

“Sí, debe mantenerse y adaptarse al IMV, porque la renta autonómica tiene dos derechos el derecho a la prestación económica y el derecho a disponer de plan de inserción social y laboral (en realidad son dos), elaborados por los servicios sociales y los servicios de empleo” (Representante sindical. Andalucía).

“La combinación de ambas prestaciones puede suponer una oportunidad para que la garantía de ingresos mínimos esté por encima del umbral de la pobreza y así no condenar a las personas a una economía de supervivencia. Además, es necesario que ambas prestaciones se puedan completar con la actividad laboral. Es necesario seguir manteniendo la renta mínima y con ella la intervención social ligada a los procesos individualizados de intervención” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Sí, porque el IMV representa un suelo mínimo, y la renta autonómica complementa en los casos que sea necesario (puede añadir complementos por vivienda, ampliación de la cuantía según el nivel de vida de la comunidad autónoma, ampliación de colectivos que el IMV no cubre, etc.)” (Técnica entidad TSAS. Cataluña).

8.7. Destinatarios de la prestación: beneficiarios, titulares, unidad de convivencia, requisitos, consideración capacidad económica... Balance y propuestas de mejora

Los encuestados insisten en las dificultades de acceso de personas con competencias digitales limitadas, lo que obliga a muchos potenciales destinatarios a requerir el apoyo de los servicios sociales básicos o de las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Coinciden en denunciar lo poco razonable que resulta obligar a las personas a solicitar el IMV si ya reciben la renta autonómica. Más aún si ello supone un trámite incierto, dificultoso, que se alarga en el tiempo. Se trata de una situación que ha generado mucha inquietud e incertidumbre.

En la encuesta se recogen opiniones que destacan los problemas derivados del hecho que la prestación esté concebida para apoyar a la unidad familiar que convive en el mismo domicilio y no al individuo. La extensa casuística sobre modalidades convivenciales y la existencia de distintas unidades familiares que comparten vivienda hacen que sea precisa una mayor flexibilidad a la hora de establecer la unidad familiar.

“Se evidencian importantes déficits a la hora de identificar las unidades de convivencia, no teniendo en cuenta realidades diversas en las que en un mismo domicilio pueden convivir varias personas o varias unidades de convivencia. Asimismo, los límites de edad hacen que las personas mayores que ya no tienen posibilidad de reincorporarse al mercado laboral no puedan mejorar las pensiones mínimas que perciben” (Técnico administración local. Principado de Asturias).

Por otro lado, el alto número de solicitudes denegadas denota que no ha habido un ajuste entre las expectativas de cobertura y la cobertura real, con todo lo que ello conlleva de costes de gestión y frustración de los solicitantes. Debería haberse informado mejor y facilitar el acceso a un simulador de prestación donde las personas puedan comprobar, sin necesidad de tramitar, si pueden o no tener acceso a la prestación.

Además, frecuentemente se pone de relieve en las encuestas que haber establecido como referencia para el cálculo de la situación económica los ingresos del año anterior impide el acceso a personas en situación de pobreza sobrevenida.

“No actualizar las valoraciones económicas, es decir tomar los datos de ingresos de 2019 para resolver solicitudes en 2021 (aunque se presentaran en 2020) da lugar a absurdos como conceder IMV en la cantidad complementaria (20, 40, 65 u 85 euros mensuales) cuando la persona puede llevar 9 meses con cero euros de ingresos...” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

Mejorar la manera de informar de los cambios de domicilio y agilizar los trámites. Las personas en situación de pobreza cambian con frecuencia de domicilio buscando el alojamiento más adecuado a la situación del momento.

La inclusión como beneficiarios a mayores de 65, a personas sin hogar y a personas en pisos compartidos supone un importante avance.

Son muchos los encuestados que señalan la necesidad de eliminar como requisito la residencia legal y efectiva de todos los miembros de la unidad familiar o haberse constituido con un año de antigüedad, puesto que excluye a inmigrantes sin residencia legal o familias con miembros de origen inmigrante, a ciudadanos y colectivos en situación de alta vulnerabilidad.

“Durante la puesta en marcha de la prestación se ha visto claramente que no da respuesta a las situaciones de vulnerabilidad actual, ya que deja fuera de la misma a muchas personas, los requisitos son muy rígidos, la consideración de la capacidad económica es injusta porque se tienen en cuenta las rentas del año anterior que nada tienen que ver en la mayoría



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

de las ocasiones con el momento de necesidad de la persona en el periodo de la tramitación. En cuanto a las unidades de convivencia no quedan claramente definidas más cuando la mayoría de las denegaciones por ese motivo no explican ni motivan la causa concreta” (Representante sindical. Comunidad de Madrid).

“En situaciones de exclusión social grave, como es el de las personas sin hogar, los requisitos son en muchos casos de difícil cumplimiento, por ejemplo, tener un año de cotización previa... estar inscritos como parejas de hecho (no hay domicilio de convivencia y por tanto no se pueden inscribir y no sirve un informe acreditativo de la TS responsable de caso, -sea esta pública y/o del 3er sector)” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

También se insiste en la conveniencia de reducir el tiempo de tramitación a un mes como máximo. Para ello se proponen fórmulas como primero dar la ayuda y después controlar, fiscalizar, revisar... La existencia de plazos tan extensos hasta que se percibe la prestación puede dar lugar, en personas extremadamente vulnerables y sin apoyos, a conductas indeseables como el endeudamiento extremo, el robo o la prostitución.

“Agilizar procesos, teniendo en cuenta situaciones extremas de casos en los que la situación excepcional de la persona pone en riesgo su integridad, como por ejemplo casos de prostitución, sobre todo personas que están en situación irregular” (Técnico entidad TSAS. Comunidad Valenciana).

Otras propuestas de mejora que sugieren los entrevistados:

- Deberían gestionarse las dos ayudas por los servicios sociales básicos, por distinto profesional encargado del apoyo para la promoción personal, pero sí por la misma oficina.
- Mejorar y agilizar la compatibilidad con el empleo. Ajustar las cuantías, suspensión y reanudación de la prestación de manera inmediata, para no desincentivar el acceso al empleo.
- Agilizar las variaciones en las unidades familiares, por ejemplo, en caso de divorcio. Que sea todo inmediato.
- Hacer pasarelas automáticas al IMV desde los subsidios por desempleo.
- Flexibilizar y asumir las situaciones excepcionales, dando por buenos los informes técnicos que estén al tanto de estas situaciones:

“Regular la “excepcionalidad”, es decir en casos de especial vulnerabilidad y/o exclusión, articular una vía, acordada con CCAA y administración local para que los servicios sociales básicos y entidades colaboradoras del 3er sector puedan informar de esos casos” (Técnico entidad TSAS Castilla y León).

8.8. Cuantía y duración de la prestación. Balance y propuestas de mejora

La mayoría de las respuestas recogidas en esta pregunta coinciden en reconocer que las cuantías del IMV son insuficientes y que su duración es ade-

cuada, aunque también se han sistematizado algunas aportaciones (muy escasas) que sostienen su suficiencia (para no desincentivar el acceso al empleo) y que ponen en cuestión una duración indefinida (para evitar el riesgo de cronificar el disfrute de la prestación):

“En relación con el poder adquisitivo de la Comunidad Autónoma y de los salarios, el IMV, aun siendo insuficiente, tiene una cuantía suficiente como para aparecer como la última red de seguridad” (Técnica entidad TSAS. Galicia).

“La duración de manera indefinida no me parece correcta, ya que hace que los beneficiarios se acomoden en un sistema de ayudas sociales el cual no incita al cambio y la mejora laboral de la familia” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

La insuficiencia de la cuantía de la prestación se justifica en el hecho de que no permite la cobertura de necesidades básicas y está muy lejos de conseguir la superación de los umbrales de pobreza, haciendo imposible el afrontamiento de manera digna de problemas económicos sobrevenidos, de problemas de vivienda, de situaciones de dependencia y de suministros básicos del hogar. El hecho de que la percepción del IMV esté supeditada al mantenimiento de la situación de pobreza y/o exclusión lleva a afirmar a los encuestados que su duración es adecuada:

“No es suficiente para superar situaciones de pobreza severa y situaciones de exclusión añadida: discapacidad, acceso a vivienda, menores, personas dependientes” (Investigadora Universidad de Santiago de Compostela. Galicia).

“Positivo en cuanto a duración, que sea un derecho y no una prestación temporal. La cuantía me parece adecuada, si se percibiera lo establecido en las tablas” (Técnica entidad TSAS. Principado de Asturias).

Las propuestas de mejora respecto a la cuantía son de diverso tipo y alcance: aumentar (dignificar) la cuantía hasta situarse por encima del umbral de pobreza, especialmente cuando hay menores en el hogar (esta reivindicación es unánime en las CCAA donde la renta mínima está por encima del IMV); actualización anual de la cuantía, ajustándola al incremento del IPC; adecuar la cuantía al nivel de vida en cada territorio; adaptar la cuantía a los gastos de vivienda y suministros del hogar.

“Se debería dignificar la cuantía ya que con ese importe es prácticamente imposible salir de la situación de exclusión social” (Técnico entidad TSAS. País Vasco).

“El baremo de cada cuantía debería ajustarse a las variaciones del IPC, para elevar las prestaciones y que puedan equilibrarse con el encarecimiento del consumo, para que la personas o unidad de convivencia pueda la solvencia económica” (Técnico entidad TSAS. Comunidad Valenciana).

“Al ser la misma cantidad independientemente de la zona de España en la que se resida, da lugar a desigualdades al no tener en cuenta el nivel de vida, por ejemplo, de las grandes ciudades. No contempla los gastos de vivienda, por lo que, si una familia tiene que abonar 700 euros de alquiler



mensual, la cuantía de la prestación es insuficiente para la cobertura de necesidades básicas” (Técnica administración local. Andalucía).

8.9. Procedimiento para el acceso: solicitud, tramitación... Balance y propuestas de mejora

Respecto al procedimiento, las personas encuestadas destacan la lentitud en la gestión, llegando a provocar que las resoluciones se alargan hasta 7-8 meses.

Se destaca también que el procedimiento no está diseñado para personas con perfil de pobreza y exclusión. Por ello se han tenido que habilitar sistemas de apoyo por parte de las entidades locales y del TSAS.

Falta de claridad en las condiciones de acceso y no había manera de aclarar dudas.

Falta atención personal por parte de la entidad gestora: INSS.

Solicitud compleja y on-line. Dificil acceso para las personas sin conocimientos tecnológicos.

“Está siendo un auténtico caos. El acceso es difícil, la cantidad de inadmisiones a trámite imposibilitan no solo el acceso al derecho, sino a la reclamación en caso de no estar de acuerdo, las denegaciones no son motivadas por lo que la vulnerabilidad es indecente, la tardanza en hacer todo el trámite más allá del aluvión de solicitudes inicial es demasiada. Las reclamaciones previas no se están respondiendo, abocando a las personas a iniciar unos procesos de demanda que se dilatan más de un año en el tiempo lo que deja a la gente en una situación de enorme precariedad durante mucho tiempo que provoca el abandono del trámite en muchas ocasiones, no debemos olvidar que las personas que solicitan esta renta están en situación de emergencia” (Representante sindical. Comunidad de Madrid).

Hubiera sido deseable que hubiera existido una información previa, difundida adecuadamente, antes de lanzar la prestación el INSS y las CCAA deberían haberse tomado su tiempo para poner en marcha el IMV de manera coordinada e integrada con las prestaciones autonómicas. Las rentas autonómicas y el IMV deberían tramitarse en el mismo lugar (ventanilla única).

Además, el INSS debería contar con un servicio de apoyo y asesoramiento presencial familiarizado con la atención a personas con dificultades asociadas a situaciones de pobreza y/o exclusión social.

“Básicamente contar con un gestor de caso que pueda informarte de forma clara e individualizada del estado de la prestación y que las resoluciones se expliquen en función de la situación concreta de la familia para que sea comprensibles los motivos, no utilizar “causas tipo” que al final no sabes a que se refieren. Por otra parte, el intento de digitalizar la solicitud es buena pero poco realista teniendo en cuenta el perfil de beneficiarios” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

Debería gestionarse de forma más sencilla con la información disponible e interoperable por parte de las administraciones públicas.

“Es necesario que el INSS pueda acceder a los datos que otras administraciones tienen de las personas solicitantes de forma que se puedan automatizar la comprobación de muchos de los requisitos. Hay que mejorar el contenido de la declaración responsable la carta que se exige actualmente no es una declaración responsable. Es necesario que se informe y se tramiten las solicitudes de forma presencial hay muchas personas con graves dificultades en el acceso y manejo de los sistemas online” (Representante sindical. Andalucía).

8.10. Agentes implicados. Balance y propuestas de mejora

En el abordaje de este asunto sobresale, ante todo, un tema entre las respuestas planteadas por los encuestados: la ausencia de una coordinación entre los agentes implicados en la solicitud, tramitación, gestión del IMV (oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social), en el acompañamiento a las personas y familias solicitantes en el proceloso y complejo proceso de solicitud (Servicios Sociales básicos y entidades del Tercer Sector de Acción Social) y en la articulación de la convivencia entre esta prestación y las rentas mínimas autonómicas (Servicios Sociales básicos). Los adjetivos utilizados para calificar esta coordinación son muy variados, pero coincidentes en la descripción y en la valoración: *negativa, inexistente, escasa, nefasta...* Se recogen, también, expresiones muy significativas como *“dificultad para establecer estrategias”, “inexistencia de protocolos”, “no hay procedimientos conjuntos”, “duplicidad de funciones”, “no se ha previsto el proceso de implantación”, “falta de interés en coordinar acciones”, “ausente una mirada social desde la Administración”, etc.*

Buena parte de las aportaciones que glosan la falta de coordinación entre los agentes implicados plantean el rol que ha asumido cada uno de ellos, de forma totalmente independiente, sin preparación o formación previa, sin acuerdos formales que concretara cada función y, en muchos casos, sin reconocimiento del trabajo realizado:

“Seguridad Social: bloqueada y no facilita la gestión. Servicios Sociales básicos: no son su competencia y se escudan en ello. Servicios sociales especializados: se vuelven locos organizando la convivencia de las dos prestaciones. Las ONG: hacemos que podemos en la mayoría de los casos: proximidad, atención básica, acompañamiento” (Técnico entidad TSAS. Principado de Asturias).

La patente falta de coordinación ha generado muchas dificultades a los profesionales y mucha desorientación y malestar en las personas solicitantes. Además, en algunas ocasiones, según algunas respuestas obtenidas en esta respuesta, esta descoordinación y el desempeño de roles no siempre bien definidos han provocado enfrentamientos y problemas interinstitucionales de distinto tipo.



“No han tenido en cuenta en el proceso de implantación del IMV las normativas de las CCAA. No ha habido una coordinación fluida entre los agentes e, incluso, ha habido enfrentamientos motivados por el informe de exclusión social que la Seguridad social pedía que se realizase desde los CEAS sin establecer procedimientos conjuntos ni coordinación entre ambos. Ha causado mucho malestar que ha repercutido en las personas usuarias” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

Partiendo de estas consideraciones de conjunto, las respuestas sobre el papel realizado por los agentes implicados también se detienen en cada uno de ellos. Destaca una crítica a la Seguridad Social (excesivamente rígida en sus procedimientos, sin preparación previa y sin personal suficiente y con conocimientos para manejar la prestación y las dificultades de las personas solicitantes), a los Servicios Sociales básicos (se han desentendido, no han estado implicados en el acompañamiento a las personas, se han visto desbordados) y al Tercer Sector de Acción Social (con un papel clave en el acompañamiento a las personas para realizar la solicitud que, para algunos, debe recaer en el sector público):

Seguridad Social:

“La Seguridad Social ha construido un muro difícil de saltar” (Técnico Centro de Desarrollo Rural. Comunidad Valenciana).

Servicios Sociales Básicos:

“Los servicios Sociales autonómicos y locales nos hemos casi desentendido del tema. En nuestra ciudad no hemos tramitado IMV. Únicamente el Área de Distritos dedicó personal para informar y orientar” (Técnica administración local. Andalucía).

Tercer Sector de Acción Social:

“Ha habido esfuerzos notabilísimos por parte de todos. Con el Tercer Sector Social, nuevamente aportando proactivamente sin, en muchos casos, lograr el reconocimiento o el apoyo que merece por parte de la Administración” (Técnica entidad TSAS. Cataluña).

A la luz de estas reflexiones, las propuestas de mejora que realizan los encuestados son de dos tipos: de incremento de la coordinación entre los diferentes agentes y de clarificación o refuerzo del papel que cada uno de ellos tiene. Respecto a la primera, se insiste en el hecho de que esta coordinación es básica y esencial, se apunta que puede adoptar distintas fórmulas (convenios, protocolos, procedimientos comunes, mesas de trabajo) y se recomiendan medidas instrumentales (plataforma de gestión de casos, aplicaciones informáticas) para facilitar la actuación de los diferentes implicados (incluido el ámbito local) o estratégicas (transferencia de la gestión del IMV a la CA).

“Básicamente, (es necesaria una) mayor coordinación, tanto en el establecimiento de cauces que permitan agilizar y facilitar la convivencia entre IMV y RGC, como en las implementaciones de planes individualizados de atención a las familias perceptoras de IMV. También sería funcional establecer una plataforma de casos debido a la gran casuística de situaciones que se producen y que no estaban en principio contempladas por el INSS

o bien eran motivo de exclusión para poder adaptarse a la realidad” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

En relación con las medidas operativas para articular, en este entorno de coordinación, cada uno de los agentes implicados, las propuestas apuntan a reforzar con personal técnico especializado y formación tanto a los servicios de la Seguridad Social (o entidades gestoras) como a los Servicios Sociales básicos y a incorporar, mediante convenios, a las entidades del Tercer Sector de Acción Social en una función de apoyo, pero no de sustitución del INSS ni de los servicios públicos:

Seguridad Social:

“Formación e incremento de personal en la Seguridad Social y contratación de personal especializado en intervención con personas en riesgo de exclusión, es decir, trabajadores sociales” (Investigador Universidad de Oviedo. Principado de Asturias).

Servicios Sociales:

“Los servicios sociales básicos deben ser los primeros en hacer todo lo que sea necesario, desde la información, la tramitación, la traducción y explicación de los requerimientos que se les hacen, los planes de acompañamiento social. Son la puerta de entrada, lo más próximo al ciudadano” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

Tercer Sector de Acción Social:

“Reforzar el trabajo con el tercer sector y establecer una comisión interinstitucional” (Técnica entidad TSAS. País Vasco).

8.11. ¿Qué cambios deberían hacerse para mejorar el proceso de tramitación, información, gestión y seguimiento del IMV y de la Renta Mínima Autónoma en su comunidad autónoma?

Son tres los cambios más demandados en torno a IMV y los sistemas de garantía de rentas autonómicos. Solicitar de oficio el IMV por parte de los gobiernos autonómicos y completarse con la renta autonómica, mayor coordinación entre administraciones y que las CCAA establezcan un sistema de ventanilla única.

“Respecto al IMV, como ya he señalado, mayor dotación de personal y desburocratización de la gestión. Respecto a la renta mínima autónoma, mayor dotación de personal en los Servicios Sociales de atención primaria para llevar a cabo los proyectos de intervención social, establecer canales eficientes de coordinación entre administraciones implicadas en el proceso de inserción social y laboral y mejorar la coordinación con las entidades del Tercer Sector” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

Ventanilla única autonómica:

“Debería de haber un acuerdo/convenio de gestión, donde existiera un único procedimiento, y una ventana única para su tramitación. La trami-



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

tación y gestión de las prestaciones se deberían realizar desde la Generalitat de Catalunya. Cuando una persona se dirigiera a solicitar su prestación en trámite único es la administración autonómica la que tramita el IMV y la complementariedad de la RGC. Para ello es necesario armonizar los tiempos de respuesta de la solicitud” (Técnica intervención social. Colegio Trabajo Social de Cataluña).

Respecto a la convivencia del IMV con la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León una profesional de los servicios sociales comunitarios plantea esta batería de medidas que podrían mejorar la convivencia entre ambas prestaciones.

“Ampliar el apoyo a la solicitud digital para agilizar la tramitación. Mejorar el acceso a los técnicos de la seguridad social por los ciudadanos y por los técnicos de servicios sociales y entidades del tercer sector. Agilidad en los procesos de acceso, en la respuesta de ambas administraciones en su caso. Coordinación entre las dos administraciones, para que la Gerencia de Servicios Sociales pueda continuar el procedimiento de acceso a la RGC en el plazo más breve posible. Facilitar la coordinación con las entidades locales para hacer posible un mejor conocimiento de estas prestaciones por los servicios sociales comunitarios, la detección de familias susceptibles de acceder a estos recursos y la cobertura de necesidades básicas durante el periodo de acceso. Tener información actualizada en SAUSS del estado del expediente de RGC de la persona o familia, incluso con el nombre del técnico encargado del expediente, para facilitar la coordinación. Si bien sería deseable una normativa estatal más inclusiva, con una mayor coordinación con las comunidades autónomas y con mayor colaboración de los servicios sociales comunitarios” (Técnico administración local. Castilla y León).

8.12. ¿Qué modificación debería hacerse en su comunidad autónoma para que la Renta Mínima Autonómica pueda complementarse de una forma más adecuada con el IMV?

En las respuestas obtenidas se recogen dos tipos de pronunciamientos: por un lado, aquellos que consideran que no debe haber ninguna modificación porque sus rentas autonómicas son más protectoras y con mayores cuantías que el IMV; por otro lado, aquellos que abogan por que las rentas mínimas de sus CCAA eleven sus cuantías por encima del IMV y las extiendan a colectivos no cubiertos por dicha prestación.

“No es viable ninguna modificación ni aconsejable en la medida que el IMV no garantice la subsistencia como lo hace la Renta Mínima de esta CA” (Técnica administración local. Castilla y León).

“Modificar la ley autonómica para complementar ingresos hasta el umbral de pobreza relativa como mínimo para familias con menores y otras medidas no cubiertas por el ingreso mínimo vital que refuercen los procesos de inclusión sociolaboral” (Investigadora Universidad de Santiago de Compostela. Galicia).

Son muy numerosas las propuestas que tienen que ver con la existencia de una única renta de garantía de ingresos o con la gestión unificada de ambas prestaciones (se alude en varias ocasiones al término “ventanilla única”), sugiriendo la tramitación de la renta mínima autonómica siempre como paso previo para la solicitud y, en su caso, acceso al IMV. Se persigue, en todos los casos, simplificar el proceso de solicitud, agilizar el procedimiento de resolución y evitar que las familias queden sin cobertura o sufran una “violencia administrativa” como consecuencia de la descoordinación de las administraciones públicas, especialmente en la gestión de los pagos.

“Que solo haya una: llegar a acuerdos para que las dos administraciones planteen una única renta que garantice la cobertura de necesidades básicas” (Técnica administración local. Navarra).

“Tramitar la renta mínima primero y de forma rápida y urgente, hasta la resolución del IMV. No pedir que primero se tramite una para al ser rechazada poder pedir el siguiente: eso pasó en un momento, ahora se estudian los casos un poco más, pero volvemos a lo mismo, depende de quién te toque en el momento de hacer esos trámites tienes o no mayor o menor acceso, lo cual es injustificable” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

También se ha apuntado la oportunidad de revisar la concepción de las rentas mínimas, eliminando su carácter subsidiario para tener, únicamente, una condición de complementariedad. Esto exigiría una revisión normativa que, además, debería abordar los déficits identificados en la implementación del IMV.

“Sustituir el carácter subsidiario por uno complementario; vincularlo con la intervención social, que ofrezca intervención personalizada y centrada en la persona para tratar de gestionar la situación de la persona de una forma integral e integrada” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

“Para acercarnos al objetivo de que con las rentas mínimas se dé cobertura al menos a la pobreza severa, sería deseable que la comunidad autónoma revisara el articulado de la renta mínima para poder recoger los espacios y situaciones que quedan sin cubrir por la normativa del IMV; requeriría introducir cambios en los apartados que están suponiendo mayor obstáculo para el acceso, como la documentación del país de origen de las personas inmigrantes, requisito de un año de empadronamiento, edad mínima de los titulares que se establece de forma general a los 25 años, etc.” (Técnica administración local. Castilla y León).

Por último, algunas propuestas sugieren la reorientación de las rentas mínimas a través de dos líneas diferenciadas: o bien que se ocupen exclusivamente de la dimensión social (itinerarios de inclusión) dejando la prestación económica en la esfera del IMV, o bien que se conviertan en complementos finalistas (vivienda, transporte, empleo, etc.).

“Adaptarse a conceptos finalistas como vivienda, transporte, o incluso ceñido a cumplimiento de objetivos de inserción. La solución podría pasar por establecer complementos o franjas específicas, así como becas, ayudas o exenciones al pago de tasas o precios públicos en diferentes ámbitos” (Técnica administración local. Comunidad de Madrid).



8.13. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social.

El viejo debate sobre los posibles efectos “*cronificadores*” de las prestaciones económicas sobre las personas en situación de pobreza y exclusión sigue vigente. Con frecuencia a este tipo de apoyos económicos se le ha criticado como una fórmula que puede desincentivar el progreso personal en la medida en que algunas personas se pueden llegar a acomodar a esa situación. El IMV, al tratarse de una prestación incondicionada e ilimitada en el tiempo, mientras las condiciones de pobreza permanezcan, ha sido objeto de críticas incluso por parte de técnicos de intervención social. Se trata de un debate donde hay posturas muy distintas con argumentos sólidos de uno y otro lado.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla y gráfico, aunque es mayoritaria la opinión de que el IMV no va a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión (48,8%), las personas que consideran que sí va a contribuir a la cronificación alcanza el 25,2%. A ello hay que sumar un 26% de personas que no se inclinan por ninguno de los extremos de la escala.

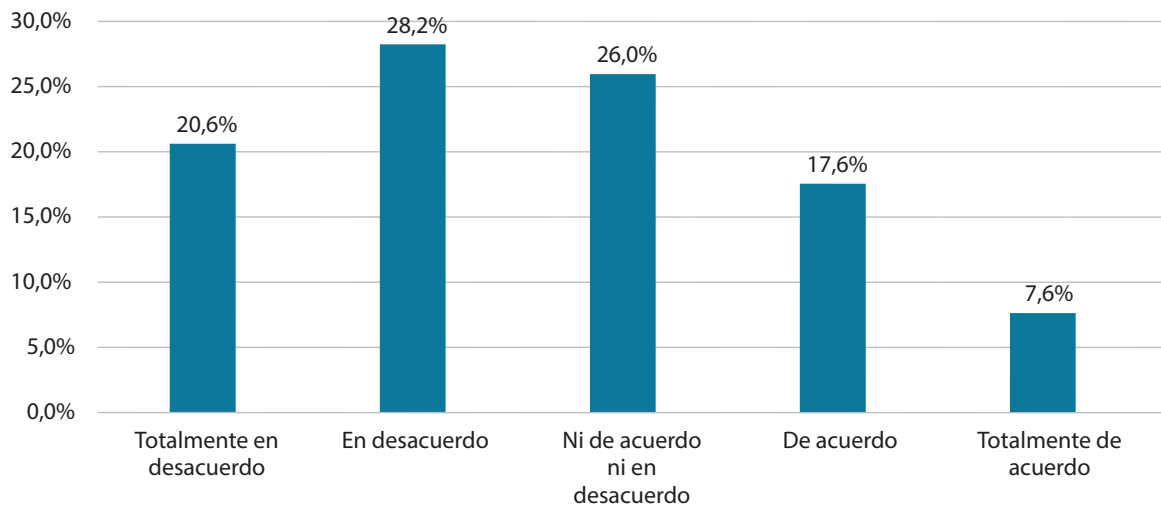
Tabla 8.13.1.
Distribución de las respuestas a la pregunta “El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	27	20,6%
En desacuerdo	37	28,2%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	34	26,0%
De acuerdo	23	17,6%
Totalmente de acuerdo	10	7,6%
Total:	131	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.13.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Los argumentos para considerar importante el riesgo de que el IMV contribuya a la cronificación de situaciones de pobreza y exclusión tienen que ver con el hecho de no establecerse ningún compromiso de las personas beneficiarias con los procesos de inclusión. A continuación, recogemos algunas de las justificaciones manifestadas en las encuestas.

“Las prestaciones que no están vinculadas a una intervención social individual no facilitan el acceso a derechos para una inclusión social plena” (Técnico entidad TSAS. Andalucía).

“Al no tener ninguna obligatoriedad, se cronificarán muchas personas acomodadas a un ingreso mínimo” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Si no se trabaja con la persona para cambiar la situación, el IMV como derecho puede contribuir a cronificar situaciones de pobreza o exclusión” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

Aunque también hay argumentos en el sentido de que son las bajas cuantías de la prestación las que dificultan una verdadera promoción personal.

“Sí, la cuantía individual sigue siendo de subsistencia, se eterniza su resolución, no hay ninguna medida de acompañamiento social, etc. las personas pueden a duras penas pagarse una habitación (si es que la encuentran, que la vivienda es un factor tremendo de exclusión) y necesitan ayuda para cubrir el resto de las necesidades básicas no va en la línea de favorecer “proyectos de vida”, autonomía, normalización, empoderamiento” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

Los argumentos que se utilizan para alejarse de las posiciones que asocian las prestaciones económicas con la cronificación de las situaciones de exclusión son variados. Algunos ponen el énfasis en factores estructurales y no personales como determinante de la pobreza y/o exclusión.

“Las situaciones de pobreza y exclusión social se cronifican por cuestiones de índole estructural no por una mera prestación económica” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

También se alude al hecho de que la falta de ingresos es un obstáculo insalvable que impide superar situaciones de exclusión. Por ello se defiende la garantía de unos ingresos mínimos.

“Con carácter general, la posibilidad de disponer de unos ingresos mínimos permite a las personas beneficiarias acceder a programas de inclusión sociolaboral que les permita superar las causas que han generado la situación de vulnerabilidad” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

“Una renta mínima no tiene porqué cronificar nada, puede contribuir a dar un poco de tranquilidad a las personas para formarse, trabajar sus problemas personales, criar a sus hijos con unos mínimos asegurados” (Técnico administración local. Principado de Asturias).

“El disponer de recursos suficientes para tener cubiertas las necesidades básicas permite a las personas dedicar tiempo a actividades como la formación o la búsqueda de empleo y de empleos de más calidad. Esto es fácilmente demostrable al comparar sociedades sin este tipo de prestaciones o con prestaciones insuficientes y las que tienen prestaciones mejores” (Representante sindical. Andalucía).

“Una prestación de una cuantía relativamente baja no tiene por qué ayudar a cronificar la pobreza. Al contrario, al evitar el agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad, facilita que esas situaciones puedan ser superadas con más facilidad que cuando se obliga a las personas y familias a adoptar soluciones traumáticas difícilmente reversibles” (Técnico entidad TSAS. Galicia).

Con frecuencia se alude a la compatibilidad con el empleo como el factor determinante para que una prestación de estas características no contribuya a la cronificación de las situaciones de pobreza y/o exclusión.

“Que las personas accedan al IMV es un motor para que continúen su camino hacia la inclusión social. Con un mínimo cubierto la persona puede dedicar esfuerzos a resolver la búsqueda de empleo, etc.” (Técnico entidad TSAS. Cataluña).

“Al existir compatibilidad con el empleo no debería cronificar” (Técnico entidad TSAS. Comunidad de Madrid).

“No, si los tiempos administrativos son los adecuados y se fomenta la incorporación laboral de forma ágil, de lo contrario puede ayudar a cronificar” (Técnico entidad TSAS. Principado de Asturias).

8.14. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV

Casi el 73% de los encuestados está de acuerdo y totalmente de acuerdo con la existencia de una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV.

Tabla 8.14.1.

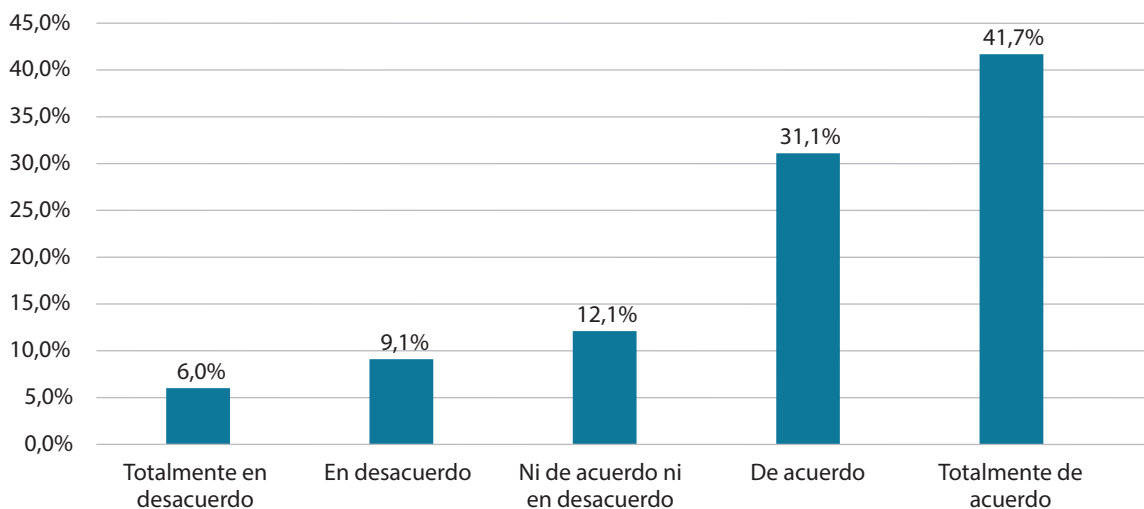
Distribución de las respuestas a la pregunta “Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV”.

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	8	6,0%
En desacuerdo	12	9,1%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	16	12,1%
De acuerdo	41	31,1%
Totalmente de acuerdo	55	41,7%
Total:	132	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.14.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

Los argumentos en defensa del mantenimiento de la renta mínima autonómica son, fundamentalmente, tres: la posibilidad de adaptar la garantía de ingresos a las características y el nivel de vida de cada territorio; la función de complementariedad del IMV, en tanto prestación suelo, garantizando la cobertura de necesidades básicas y el acceso de perfiles no cubiertos por la prestación nacional; y la oportunidad de la renta mínima de trabajar las dimensiones relativas a la inserción laboral y la inclusión social.

“La base de igualdad nacional no debe obviar las diferencias entre comunidades y, por tanto, bajo “el suelo” del IMV las rentas autonómicas tienen un papel fundamental para adaptarse a las situaciones peculiares de las personas de cada comunidad” (Representante sindical. Comunidad de Madrid).

“No solo, que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV. Sino que atienda las personas que por otras situaciones que no contemple el IMV, no puedan acceder a él” (Representante sindical. Principado de Asturias).

“Con la renta autonómica se puede reforzar aquellas áreas que la renta universal no puede abarcar. Por ejemplo, la empleabilidad, reforzar a posibilidad de incorporación al mundo laboral del beneficiario/a, en el caso de que la cuantía económica no puede aumentarse para equilibrar y garantizar las necesidades del solicitante” (Técnica entidad TSAS. Comunidad Valenciana).

Las posiciones en desacuerdo con el mantenimiento se sitúan, sobre todo, no tanto en la vía de su supresión sino en la defensa de una única renta que responda al doble derecho: a la prestación económica y a la inclusión social.

“Debería unificarse la ayuda y contemplarse solo un tipo de recurso, siendo el necesario y suficiente para hacer frente a las necesidades reales de las familias” (Técnica entidad TSAS. Andalucía).

“Si el IMV se convierte en su momento en la auténtica prestación que garantice universalmente la existencia se podría hablar de procesos de acompañamiento, activación e inclusión social, dinámicas todas ellas vacías de contenido por su inoperatividad y que resultan a todas luces improductivas” (Técnica administración local. Navarra).

8.15. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Con la existencia del IMV las comunidades autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social

La aparición del IMV ha supuesto que, en las distintas comunidades autónomas, convivan dos prestaciones de similar contenido y objetivos, lo que puede llevar a pensar en la conveniencia de eliminar una de ellas. En este caso, se ha preguntado por el grado de acuerdo o desacuerdo sobre la con-

veniencia de eliminar la prestación de garantía de ingresos de carácter autonómico. Casi la mitad de los encuestados (52,8%) no están de acuerdo en eliminar la prestación autonómica, frente a un 28% que sí lo está, cifra muy similar a las personas que no se decantan por quitar o mantener la prestación (24,8%).

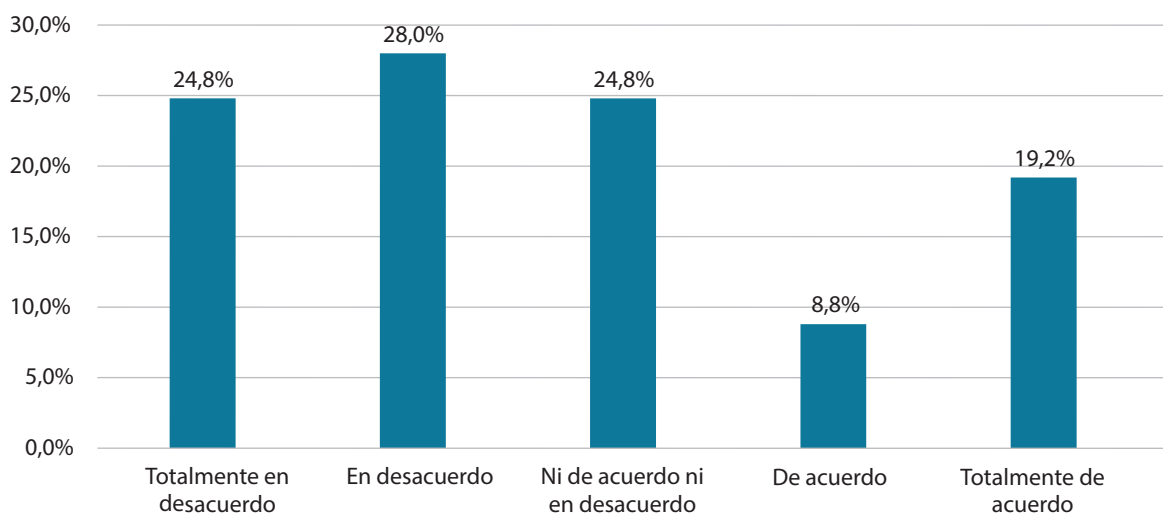
Tabla 8.15.1.
Distribución de las respuestas a la pregunta “Con la existencia del IMV las Comunidades Autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	24	19,2%
En desacuerdo	35	28,0%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	31	24,8%
De acuerdo	11	8,8%
Totalmente de acuerdo	24	19,2%
Total:	125	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.15.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Con la existencia del IMV las Comunidades Autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

Las personas encuestadas que se muestran contrarias a la supresión de la garantía de rentas autonómica defienden que las comunidades autónomas deben complementar el IMV con cuantías superiores en función del nivel de vida de la comunidad autónoma y ser las encargadas del proceso de intervención social con los perceptores de estas prestaciones de cara a su promoción e integración social.

“Cada territorio ha de complementar el IMV para adecuarlo al nivel de vida, además de ofrecer procesos de acompañamiento y mejora de las personas” (Técnico administración local. Cataluña).

“Las CC.AA. deben continuar con sus prestaciones autonómicas de manera complementaria y a mayores, ofrecer estos procesos para aquellas personas que decidan ser apoyadas y seguir este camino acompañadas profesionalmente” (Técnica intervención social. Colegio Trabajo Social de Galicia).

“Ambas cosas deberán de coexistir. Otra cuestión es que las CCAA inviertan los recursos que no están destinando a la Renta mínima, que redoblen esfuerzos para poner en marcha medidas que permitan activar a los beneficiarios de las prestaciones, tanto en el campo del empleo como en el de la educación y formación” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Las comunidades deben complementar el IMV con su prestación propia y al mismo tiempo deben hacer acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social. En la prestación actual de la RGC hay una parte 150€ que se cobran por participar en un plan de inclusión laboral o un plan de inclusión social, depende de las necesidades de cada persona. El primero que es el mayoritario se realiza desde los servicios de empleo autonómicos que son los mayoritarios. Y los segundos desde servicios sociales” (Técnica intervención social. Colegio Trabajo Social de Cataluña).

Las personas que se muestran a favor de eliminar la garantía de rentas autonómicas insisten en que la comunidad autónoma se implique más en los procesos de inclusión social, más allá de la económica. El IMV serviría para asegurar unos ingresos y las comunidades autónomas se responsabilizarían de la inserción.

“La verdad es que mi planteamiento iría en esta línea, que el Estado contemple el derecho subjetivo de sus ciudadanos y haga de marco con cuantías dignas (y no de supervivencia, como en el caso individual) y que las CCAA que tienen transferidas las competencias, con las administraciones locales, que son las que están más cerca del ciudadano se encarguen del acompañamiento social y trabajar “proyectos de vida” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

También se utiliza como justificación para eliminar la renta autonómica lo inconveniente que resulta exigir una contraprestación, un compromiso por parte de las personas beneficiadas, para recibir unos ingresos básicos, de subsistencia. Se plantea así, que el IMV y la inclusión son dos derechos independientes a los que puede acceder la persona según sus intereses y voluntad.

“El derecho a unos ingresos no debe conllevar contraprestación, y que la inserción también debe trabajarse con enfoque de derecho, entendiéndose que supone un compromiso tanto de las personas con su proceso de inclusión, como de la sociedad y las instituciones para romper con los obstáculos sociales, laborales, educativos, etc. así como poner los medios para garantizar que las personas puedan acceder a sus derechos, cumplir con sus obligaciones y promover una sociedad cohesionada” (Técnico administración local. Comunidad de Madrid).

Por último, en varias ocasiones se alude a la necesidad de invertir en procesos de inserción los ahorros que el IMV genera en materia de prestación económica.

“Creo que deben invertir el “ahorro” del IMV en recursos de inclusión, pero no eliminar la prestación por completo” (Investigadora UPNA. Navarra).

8.16. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral (búsqueda de empleo, realización de cursos formativos, etc.) o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social (escolarización de menores, asistencia a educación de adultos, etc.)

Casi el 65% de las personas que ha respondido a la encuesta está de acuerdo o totalmente de acuerdo con el mantenimiento de la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral (búsqueda de empleo, realización de cursos formativos, etc.) o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social (escolarización de menores, asistencia a educación de adultos, etc.); casi una cuarta parte de éstas (el 24%) se sitúa en las respuestas de desacuerdo o totalmente en desacuerdo.

Tabla 8.16.1.
Distribución de las respuestas a la pregunta “Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social”

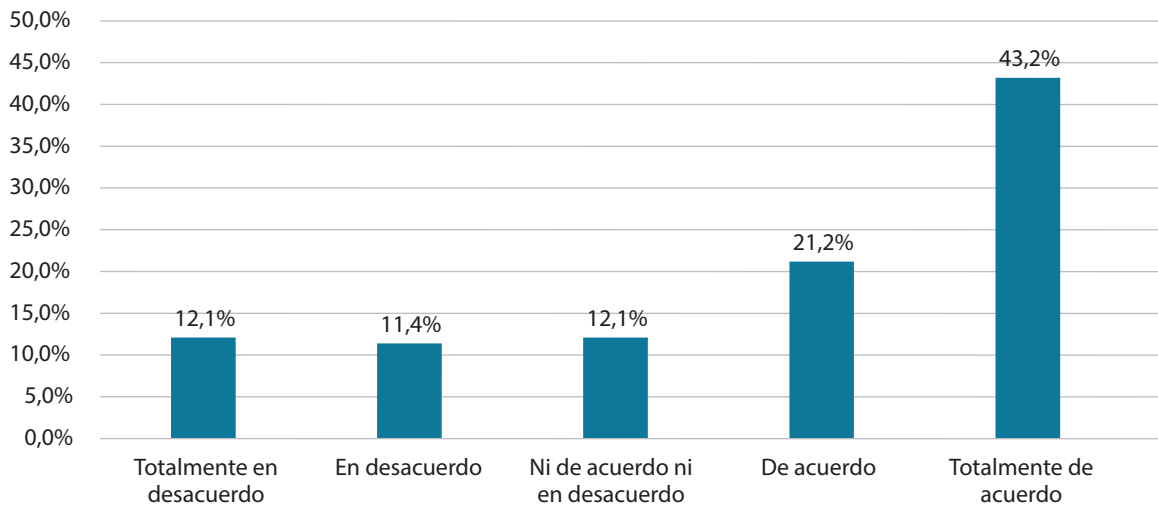
	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	16	12,1%
En desacuerdo	15	11,4%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	16	12,1%
De acuerdo	28	21,2%
Totalmente de acuerdo	57	43,2%
Total:	132	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave



Gráfico 8.16.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

El acuerdo con mantener la obligatoriedad se sustenta en dos razonamientos de naturaleza muy distinta y contrapuesta: la del control o la de la promoción. Una parte de los entrevistados considera que “*toda prestación implica derechos y deberes*” y que “*no se puede dar dinero a cambio de nada*” porque genera “*acomodamiento*” y “*cronificación*” de las situaciones de pobreza, además de resultar un “*mal ejemplo*” para los menores de las unidades familiares.

“Toda prestación y toda ayuda económica pública debe conllevar unos derechos y unas obligaciones para las personas perceptoras” (Técnico entidad TSAS. País Vasco).

“Si no obligamos, las personas se acomodan y no avanzamos. Hay que poner contraprestaciones” (Técnico Centro de Desarrollo Rural. Castilla y León).

También encontramos pronunciamientos que consideran la obligatoriedad como un medio para trabajar la inclusión social y laboral, el “*cambio*” y la “*autonomía*”, el “*compromiso*” en la activación laboral y en la escolarización de los menores. Algunas posiciones en este extremo introducen matices que aluden a la existencia de “*compromisos recíprocos por ambas partes*” o la “*adaptación y adecuación*” de los objetivos y obligaciones a las circunstancias de cada persona.

“El compromiso debe ser recíproco por ambas partes (...). Entiendo que el trabajo con la persona parte desde el compromiso de mejora, y por parte de los agentes de colaboración, orientación y ayuda en este proceso” (Técnico entidad TSAS. País Vasco).

“Estoy de acuerdo en que el beneficiario de la prestación ha de involucrarse de forma activa en su plan o proyecto individualizado de inserción, pero también hay que ser consciente de las opciones disponibles y la realidad en otros ámbitos (empleo, vivienda, educación, sanidad...) para adecuar los objetivos planteados a su proyecto de vida” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

En el extremo contrario, las personas que no están de acuerdo o están en completo desacuerdo con esta obligatoriedad utilizan argumentos vinculados a la condición de estas prestaciones como derechos subjetivos, que se ha de trabajar lo comunitario y lo relacional más que la contraprestación, el acompañamiento más que el control, abogando por un cambio de paradigma que vehicula desde la “obligatoriedad” a la “oportunidad”. Si se ha de hablar de obligatoriedad, apunta un encuestado, debiera ser la del Estado en la garantía de la calidad de vida de las personas.

“El derecho a ingresos mínimos no debe estar vinculado a compromisos. Toda persona tiene derecho en cualquier circunstancia. Debemos hablar de derechos de las personas. La prestación ha de ser sin condicionalidad, es un derecho de las personas, no debe condicionarse a procesos de inserción laboral o social” (Técnica entidad TSAS. Andalucía).

“La satisfacción de las necesidades básicas es un derecho incondicional, de la misma manera que es un derecho el acceso a servicios de acompañamiento social y laboral. No es una obligación. Esto lleva a asegurar y exigir ese derecho” (Investigadora Universidad de Santiago de Compostela. Galicia).

“Es importante el trabajo de activación y acompañamiento a diferentes niveles, pero más que contraprestaciones hablamos de trabajar desde lo comunitario, favoreciendo la participación de las personas en su entorno, siempre que se pueda garantizar una valoración ajustada desde el conocimiento real de la situación y el acompañamiento adecuado a la misma. Es importante trabajar la implicación de las personas socialmente y en su propio proceso de mejora; pero también lo es que independientemente del cumplimiento, hay un mínimo vital o renta básica-mínima a garantizar para cada persona y hogar” (Técnica entidad TSAS. País Vasco).

“Es necesario realizar un cambio de paradigma de intervención ligada a la percepción de la renta mínima de inserción, que no esté basado en la obligatoriedad sino en la oportunidad. Para ello hay que realizar una intervención que esté centrada en la persona, atendiendo a sus aspiraciones y a su proyecto de vida. En el que la persona se encuentre lo suficientemente motivada para realizar un proceso de inclusión y no de forma obligada. En relación con la escolarización de los menores, siempre debe primar el derecho de éstos; no obstante, es posible que haya otras medidas para garantizarlo” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).



8.17. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación

Como se ha podido comprobar en capítulos anteriores de este informe, existe un debate en torno a considerar o no la existencia de obligaciones por parte de los perceptores de las prestaciones de ingresos mínimos. Obligaciones que se relacionan con mostrar una actitud positiva a la incorporación social y laboral y comprometerse con la incorporación activa a través de estrategias de inserción. Para algunos, el acceso a una prestación económica para la subsistencia debe plantearse sin condicionamiento alguno, como derecho básico y universal. Para otros, esta prestación debe ir pareja a una serie de obligaciones más o menos generales relativas a la inserción social y laboral.

A las personas encuestadas se les preguntó por esta cuestión, arrojando un resultado que muestra una distribución homogénea entre las 5 posibles respuestas. Ello es una muestra más de que el debate sigue vivo.

Tabla 8.17.1.

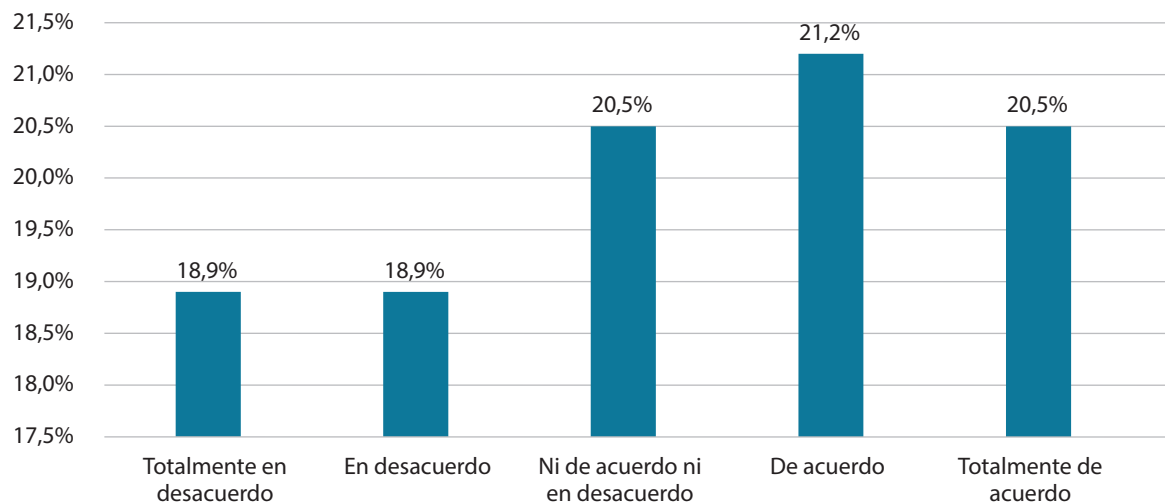
Distribución de las respuestas a la pregunta “El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	25	18,9%
En desacuerdo	25	18,9%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	27	20,5%
De acuerdo	28	21,2%
Totalmente de acuerdo	27	20,5%
Total:	132	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.17.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Veamos cuáles son los principales argumentos utilizados por cada de las posibles respuestas.

Los que se muestran en desacuerdo utilizan argumentos relacionados con la responsabilidad que los perceptores asumen cuando reciben una ayuda pública, pagada con los impuestos de todos los ciudadanos.

“El dinero procedente de estas prestaciones proviene de las arcas públicas, quiere decir que gracias a la aportación de todos los contribuyentes (incluso puede ser que, en muchos casos, las propias personas que están solicitando la prestación hayan aportado a la SS) determinadas personas pueden beneficiarse de esta ayuda. Esto, por un lado, debe tener una contraprestación para con la sociedad y, por otro lado, de manera educativa y tratando la inclusión social de estas personas, es elemental que se continúe trabajando sobre la incorporación al mundo laboral” (Técnico entidad del TSAS. País Vasco).

Los derechos han de estar vinculados con obligaciones, no ha de ser optativo. (Técnico administración local. Cataluña).

Hay justificaciones que ponen el énfasis en la necesidad de que los perceptores de este tipo de prestaciones asuman el compromiso de salir de la situación...

“Debe haber algún compromiso, por mínimo que sea, es una forma de dar responsabilidad sobre sus propias vidas. Lo que si debemos es dejar claro, que si son compromisos y obligaciones no son derechos, puesto que las



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

normas autonómicas, al menos en la Comunidad Valenciana juega con un alto grado de confusión en este aspecto” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

“Debería ser una obligación por recibir la prestación, el fin es que la persona/ familia mejore su situación y eso no se consigue solo con una prestación económica” (Técnico entidad TSAS. Andalucía).

Poniendo al empleo como la principal fórmula para conseguir la inserción social.

“Hay que priorizar la incorporación al mercado laboral de las personas y que sean autónomas en la cobertura de sus necesidades básicas, enfocándolo como un derecho, pero también es necesario que se haga un seguimiento individualizado y si se precisa que sea una obligación el priorizar tener un trabajo que percibir el IMV en los casos en los que esto sea posible” (Técnico de entidad del TSAS).

Por último, se destacan aquellos argumentos que ponen el foco en el riesgo de que las personas que perciben este tipo de prestaciones se conformen y desinteresen por un trabajo normalizado con ingresos de mayor cuantía.

“Que sea un requisito, porque si no jamás conseguiremos que estas personas mejoren” (Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“Deben implicarse de forma obligatoria en los procesos formativos y de inserción laboral, ya que muchas veces si se deja como una recomendación muchas personas ven la ayuda percibida como una solución y no como una ayuda temporal” (Técnico entidad TSAS. Cataluña).

Se recogen a continuación los argumentos esgrimidos por las personas que defienden que este tipo de prestaciones sean consideradas como derechos objetivos sin que su percepción suponga ningún tipo de contraprestación u obligación referida a la inserción social y/o laboral.

“No podemos mezclar garantía de ingresos con procesos de inclusión” (Técnico administración local. Navarra).

“No debe condicionarse la inserción laboral a obtener la prestación. Sí que se puede ayudar y acompañar. Es un doble derecho de las personas” (Técnico entidad TSAS. País Vasco).

También se alude a la responsabilidad individual en los procesos de inserción social y/o laboral,

“Cada persona debe ser responsable de propio proceso de inclusión socio-laboral. Además, no se puede excluir de beneficiarse del IMV a aquellas personas con dificultades personales para la inclusión” (Técnico administración local. Comunidad Valenciana).

y la dificultad de algunos colectivos de progresar en su situación a través del empleo.

“De forma general, resultaría muy arriesgado que el derecho a la cobertura de las necesidades básicas se pueda poner en cuestión por el cumplimiento de itinerarios laborales, especialmente dada la precariedad del mercado

laboral. Necesitamos que ese apoyo se sienta realmente efectivo, en las formas de orientación, asesoramiento, formación, pero también incorporación a empresas de inserción, etc.” (Técnico administración Local. Castilla y León).

“Los procesos de incorporación laboral pueden requerir distintos instrumentos de acompañamiento, distintos ritmos, el trabajo de otros aspectos previos fundamentales para el acceso al mercado de trabajo. Además, muchos perfiles por circunstancias, personales, familiares, de salud o de cualquier otra índole deben poder acceder a un programa de garantía de rentas sin ser posible su incorporación al mercado de trabajo” (Técnico entidad TSAS. Cataluña).

Frecuentemente se destaca la necesaria voluntariedad de los procesos de acompañamiento en procesos de inserción para que éstos tengan éxito.

“Los procesos de cambio real de las personas pasan por la voluntariedad de estas y por una transformación social del mercado laboral y de los sistemas de educación y salud” (Técnico administración local. Cataluña).

“En mi experiencia en un barrio de un municipio de más de 200.000 habitantes, ha sido posible realizar procesos de intervención social y laboral, sin obligatoriedad, con buenos resultados” (Investigador Universidad de Oviedo. Principado de Asturias).

“Creo que para ser efectivo el acompañamiento a procesos de inclusión laboral/social debe existir un deseo, motivación y compromiso de la persona; de lo contrario tenemos datos suficientes para demostrar que los proyectos sociales destinados a este objetivo han sido un gasto público ineficiente” (Técnico administración local. Comunidad de Madrid).

“Tiene que ser voluntario, que la persona lo quiera y se lo crea sino no hay nada que hacer” (Técnico administración local. Navarra).

8.18. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos:

El 75% de los encuestados se ha mostrado de acuerdo o totalmente de acuerdo con que las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos; solo el 19% de los encuestados ha elegido la opción de desacuerdo o totalmente en desacuerdo.



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autónomas

Tabla 8.18.1.

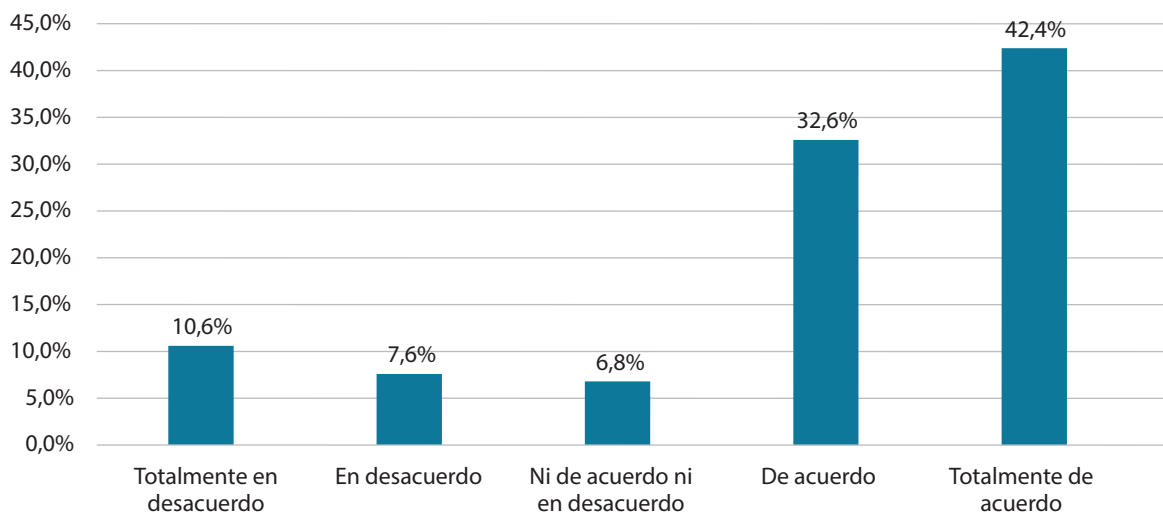
Distribución de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	14	10,6%
En desacuerdo	10	7,6%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9	6,8%
De acuerdo	43	32,6%
Totalmente de acuerdo	56	42,4%
Total:	132	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.18.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Si consideramos la entidad en la que trabajan los encuestados, entre los que trabajan en entidades del Tercer Sector de Acción Social el porcentaje de aquellos que se muestran de acuerdo o de totalmente de acuerdo alcanza casi el 86%, mientras que el 10,6% se posiciona en desacuerdo o totalmente en desacuerdo. Un tercio de los encuestados -el 32,4%- que trabajan en otras entidades se sitúa, precisamente, en esta última consideración, pero más del 50% está de acuerdo y muy de acuerdo en que las entidades no lucrativas deben asumir un importante papel en los procesos de inclusión social.

Tabla 8.18.2.

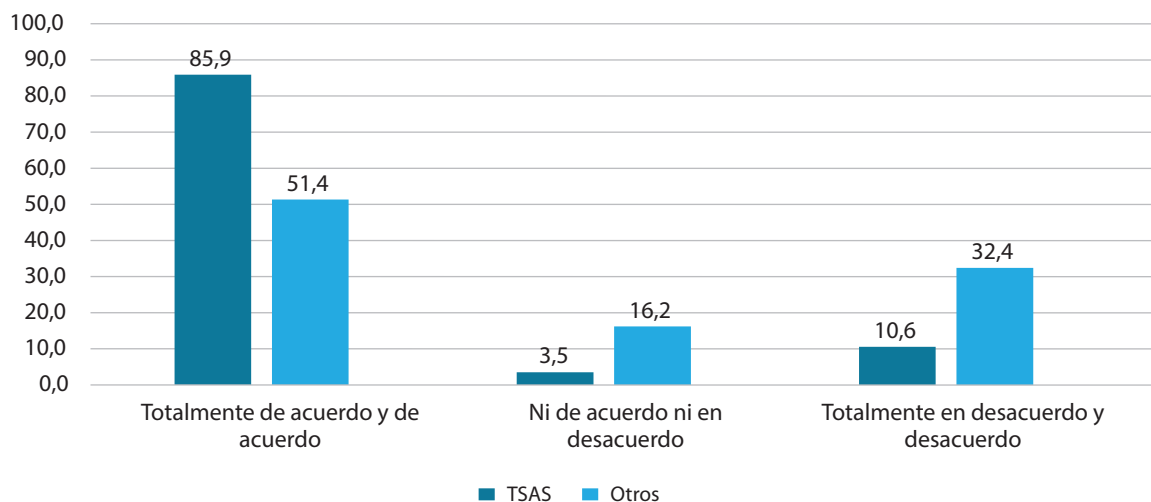
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos” por entidad del encuestado

	% Totalmente de acuerdo y de acuerdo	% Ni acuerdo ni en desacuerdo	% Totalmente en desacuerdo y en desacuerdo
Tercer Sector de Acción Social	85,9	3,5	10,6
Otros	51,4	16,2	32,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.18.2.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos” por entidad del encuestado



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

El acuerdo con esta afirmación se basa en consideraciones de diverso tipo: son muy numerosas las aportaciones que ponen de manifiesto las cualidades de estas organizaciones (experiencia, capacidad, conocimiento de la realidad, flexibilidad, menor burocráticas que las entidades públicas, etc.); otras manifestaciones aluden a sus potencialidades en los procesos de inclusión social, especialmente en el trabajo grupal y comunitario, el fomento del apoyo mutuo, etc.

“Tienen recursos muy útiles y adaptados a las situaciones de exclusión, tienen flexibilidad, cercanía, capacidad de respuesta rápida y en muchos casos equipos de profesionales muy preparados y con un elevado nivel de compromiso social” (Técnica administración local. Comunidad Valenciana).

“Es importante involucrar al tercer sector para que pueda ayudar a los órganos públicos a ejercer el acompañamiento y el cumplimiento de los planes de intervención” (Técnica entidad TSAS. Comunidad Valenciana).

Algunas reflexiones que apoyan la participación del Tercer Sector de Acción Social consideran a estas entidades como colaboradores necesarios desde el reconocimiento de los límites de los servicios sociales públicos de atención primaria y de la posibilidad de complementarse mutuamente en un trabajo basado en la coordinación y el trabajo en red.

“En este tema, las Entidades del Tercer Sector son un colaborador necesario de la administración” (Técnica administración local. Comunidad de Madrid).

“No solo en este ámbito. Soy defensora del trabajo comunitario. La fragmentación provoca duplicidad y falta de aprovechamiento de los recursos escasos” (Técnica administración local. Andalucía).

Las posiciones que se muestran en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la participación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en los procesos de inclusión social y de acompañamiento aluden a la naturaleza pública de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos (de la salvaguarda pública del doble derecho que éstas implican) y al hecho de que esta participación supone un proceso de privatización y la separación, de hecho, de las personas de la administración. En su reflexión, buena parte de las responsabilidades que asumen en la actualidad las entidades sociales deberían ser propias de los servicios públicos, siempre con una adecuada dotación de recursos profesionales.

“Debe haber una definición clara entre qué actividades y programas se realizan desde el Tercer Sector y cuáles solo pueden ser de gestión pública” (Colegio Trabajo Social Cataluña).

“Es la Administración quien debe garantizar el derecho a la Inclusión (no solo legislando, sino haciendo cumplir la legislación). Las entidades del Tercer Sector pueden apoyar y complementar, pero el papel relevante le corresponde a los Servicios Sociales Públicos” (Técnico entidad TSAS. Navarra).

“En ningún caso. No creemos en la subcontratación de este tipo de servicios que separan a la Administración Pública de los problemas de la gente” (Representante sindical. Principado de Asturias).

“Esto es transferir responsabilidades a ese Tercer Sector que se sostiene de ello. Corresponde a los servicios sociales públicos esa tarea. No a la privatización de las obligaciones públicas” (Técnico administración local. Navarra).

“Es una forma de privatizar los servicios públicos y contribuir a la precarización de los trabajadores de las entidades del tercer sector, con grandes diferencias en las condiciones laborales del tercer sector y los servicios públicos. Los Servicios Sociales básicos cuentan con el saber, la experiencia y la formación suficiente para llevar a cabo planes de inclusión, pero los recursos humanos son insuficientes” (Técnico administración local. Cataluña).

En todo caso, cuando se apoya la participación de las entidades no lucrativas en la implementación de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos se insiste, en muchas ocasiones, en que las entidades han de ser objeto de reconocimiento, pero también de certificación y supervisión por parte de los agentes públicos y que, en ningún caso, se ha de tolerar la precarización de las entidades ni de los profesionales que en ellas trabajan.

“Las entidades del tercer sector deben jugar un papel importante, no relevante, pero siempre bajo la supervisión del Sistema Público y nunca duplicando recursos” (Colegio Oficial Trabajo Social. Galicia).

“Si desde las administraciones públicas no se llega a cubrir todas las necesidades, las entidades del Tercer Sector deben suplir estas carencias, pero esto debería ser en igualdad de derechos y oportunidades para los trabajadores de dichas entidades, equiparando la calidad de las condiciones laborales en este sector al del funcionariado público. De otra forma la administración se estaría aprovechando de un Tercer Sector que tradicionalmente ha venido cubriendo las obligaciones de la administración pública, aprovechando el bajo coste que le supone al no realizar las suficientes inversiones” (Técnico entidad TSAS. Andalucía).

8.19. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV

En esta pregunta parece haber bastante consenso a la hora de señalar a los servicios sociales como implicados en los procesos individualizados de atención y seguimiento de prestaciones de garantía de ingresos como es el caso del IMV.



Tabla 8.19.1.

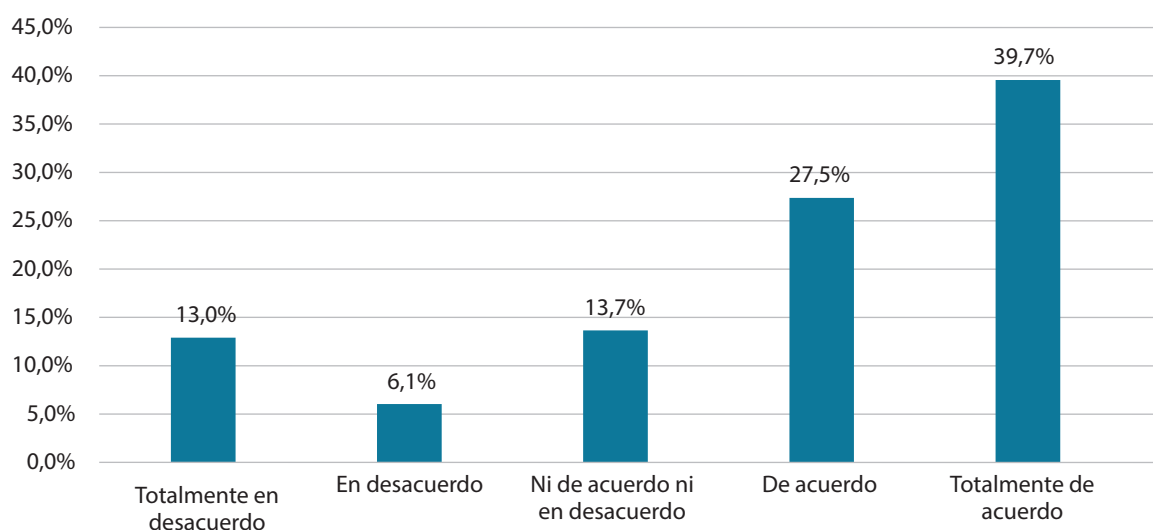
Distribución de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	17	13,0%
En desacuerdo	8	6,1%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	18	13,7%
De acuerdo	36	27,5%
Totalmente de acuerdo	52	39,7%
Total:	131	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.19.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Tan solo el 20% de las personas encuestadas está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con que los servicios sociales asuman ese papel de seguimiento del IMV. Las razones que argumentan son que los servicios sociales deben apoyar a las personas a las personas que lo deseen independientemente de si reciben o no una prestación económica.

“De atención y seguimiento no, de intervención con aquellas personas que lo deseen sí (Técnico administración local. Principado de Asturias).”

“Desde los servicios sociales se deben establecer procesos individualizados de atención y seguimiento a todas las personas y familiar que lo necesiten independientemente de que cobre el IMV o no. Puede haber beneficiarios IMV que lo necesiten y otros no (Técnica de intervención social. Colegio de Trabajo Social. Cataluña).

“Creo que deben apoyar y responder a la demanda por los ciudadanos de asesoramiento y acompañamiento en el acceso a recursos que se adecuen a su situación particular: no se trata de procesos individualizados centrados en el seguimiento del IMV, sino en apoyar su proceso de inclusión social” (Técnico administración local. Castilla y León).

Los argumentos a favor:

“Los servicios sociales deben asumir un papel más activo en el acompañamiento a los procesos de inclusión y a la orientación-información-acompañamiento en el acceso a los derechos y servicios. Dejar la gestión de prestaciones, entre ellas las Ayudas de Emergencia Social, para realizar un trabajo de acompañamiento individualizado y un trabajo comunitario (inexistente en la actualidad) y en coordinación con el resto de los agentes y entidades o recursos del entorno (proximidad)” (Técnico entidad TSAS. País Vasco).

“Sí, porque el seguimiento de los procesos de inclusión social es competencia de los Servicios Sociales Comunitarios, así como la elaboración de los planes de inclusión, porque actúan en el ámbito local y conocen a las personas y sus situaciones. aunque esto exige una coordinación, colaboración, y presupuesto” (Representante sindical. Andalucía).

8.20. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: La capacidad económica del solicitante debe estar referida a la situación de los últimos meses, no del ejercicio (año) anterior

El 82,5% de los encuestados ha manifestado estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con que la capacidad económica del solicitante debe estar referida a la situación de los últimos meses, no del ejercicio (año) anterior. Es una afirmación que concita la mayoría de las aportaciones recogidas en la pregunta abierta que acompañaba, en el cuestionario, a la pregunta en forma de escala.



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

Tabla 8.20.1.

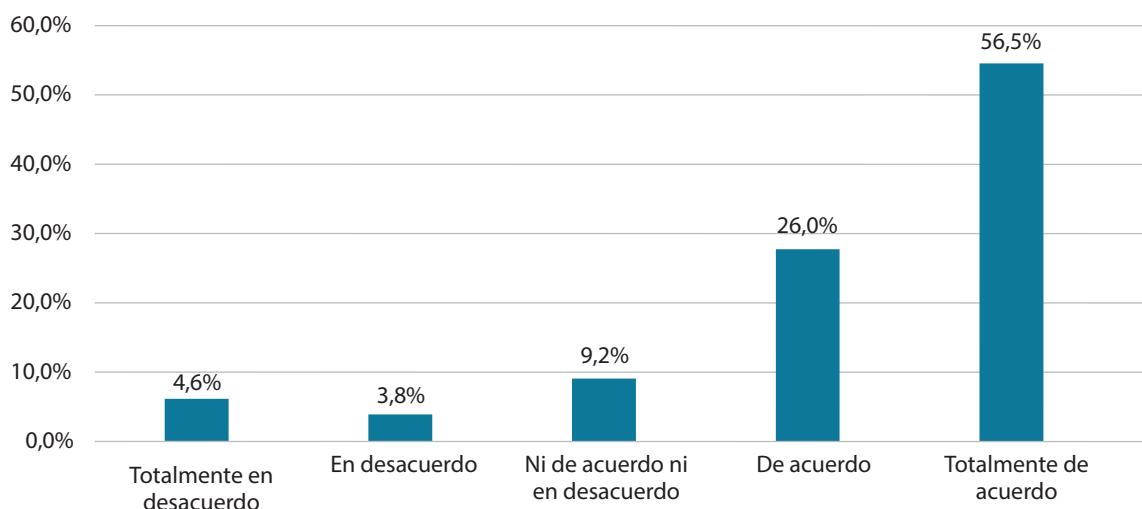
Distribución de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	6	4,6%
En desacuerdo	5	3,8%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	12	9,2%
De acuerdo	34	26,0%
Totalmente de acuerdo	74	56,5%
Total:	131	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.20.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Los argumentos aportados, por muy variados y heterogéneos que hayan sido, son también coincidentes: la consideración de los ingresos del año anterior ha sido uno de los principales problemas en el acceso al IMV porque no tiene en cuenta las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y/o exclusión social, no reconoce la extrema sensibilidad de la economía de estas familias a la fragilidad y precariedad del entorno económico y laboral (más aún como consecuencia de la pandemia) y, mucho menos, atiende a las situaciones de pobreza sobrevenida.

“Evidentemente! Si la pretensión es hacer frente al deterioro actual de los niveles de renta y a la capacidad de mantener unos patrones de vida considerados como dignos, no tiene sentido remitirse, sin más, a la situación del año anterior” (Técnico entidad TSAS. Galicia).

“No es viable acceder al IMV en función de la situación económica del ejercicio anterior. Las situaciones son cambiantes y variables en el tiempo. Existe desempleo y un mercado de trabajo con muchas carencias” (Técnica administración local. Galicia).

“En la sociedad actual, donde los trabajos te duran días y meses, las personas no tienen capacidad de ahorro, lo que han cobrado hace siete meses no se puede tener en cuenta en el momento actual, los pagos de la renta, luz, agua y comida son en el momento, no pueden esperar” (Investigador Universidad de Oviedo. Principado de Asturias).

Si el IMV o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos quiere ser efectiva en el cumplimiento de sus objetivos debe ser extraordinariamente sensible a las circunstancias de las personas y ha de ser ágil en su adaptación a los cambios que en ellas se producen.

“El IMV podría estar directamente dirigido a nuevas situaciones de riesgo de exclusión social. En esta época de transición de la crisis sanitaria, se producen cambios importantes en la esfera económica de las familias en muy poco tiempo. Los estudios deben ser lo más actualizados posibles, las situaciones actuales son muy sensibles a cualquier nueva medida” (Técnica entidad TSAS. Castilla y León).

8.21. Grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales

A pesar de todos los problemas que ha generado la aprobación del IMV, la inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de Seguridad Social es valorada como un paso muy significativo en la consolidación de los derechos sociales. Así lo estima el 86% de las personas encuestadas.



8. Análisis cualitativo entre el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas Autonómicas

Tabla 8.21.1.

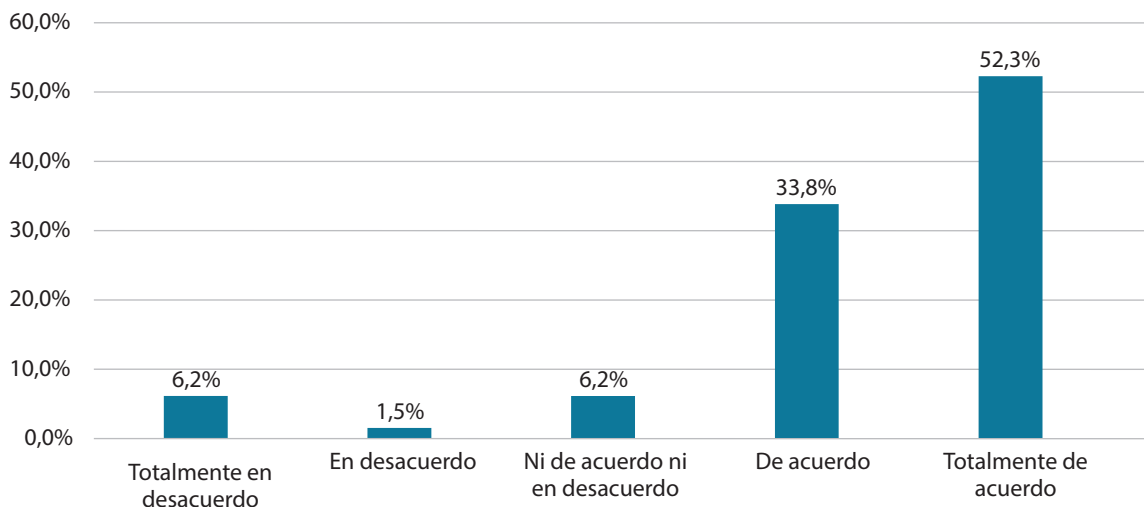
Distribución de las respuestas a la pregunta “La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales”

	Ab.	%
Totalmente en desacuerdo	8	6,2%
En desacuerdo	2	1,5%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8	6,2%
De acuerdo	44	33,8%
Totalmente de acuerdo	68	52,3%
Total:	130	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Gráfico 8.21.1.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales”



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a informantes clave

Las respuestas críticas con el IMV aluden a que ya existía una garantía de rentas en las comunidades autónomas y que los derechos sociales van más allá de recibir una prestación, tiene más que ver con el acceso a un trabajo decente.

“Los derechos sociales no es que te den una prestación. Porque estas personas siguen discriminadas y viviendo en la exclusión. Los derechos sociales es un trabajo digno y que tu trabajo tenga unas condiciones dignas”
(Técnico entidad TSAS. Castilla y León).

“La Constitución otorga a las CC.AA. la capacidad para desarrollar sus políticas de protección social. Así como la mayoría de los EE. De Autonomía; así que partiendo de una Normativa Estatal Básica como en otras Leyes, Sanidad, Educación... , con la que asegurar unos mínimos iguales en todo el territorio el IMV debería ser transferido en todos sus términos” (Representante sindical. Principado de Asturias).

En cuanto a los argumentos que utilizan las personas encuestadas que valoran muy positivamente la aprobación del IMV, destacan los aportes de este tipo de prestaciones a la vida de las personas y la relevancia de que la garantía de ingresos se ubique donde le corresponde y fuera de los servicios sociales.

“Garantiza derechos, continuidad y dignifica la vida de las personas” (Técnico administración local. Andalucía).

“Es un pilar del sistema, y debe estar en el área de bienestar que le corresponde junto al resto de prestaciones de la misma finalidad” (Técnico de administración local. Comunidad Valenciana).

8.22. Ideas clave

Las consideraciones finales del presente apartado se ordenan, a continuación, siguiendo el orden de las preguntas planteadas en el cuestionario, recogiendo las ideas clave de las respuestas obtenidas a cada pregunta.

1. *¿Qué ha supuesto la aprobación del IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en su Comunidad Autónoma?*
 - Aporta estabilidad y seguridad y permite no pasar por los servicios sociales si no se desea.
 - La existencia de dos prestaciones con los mismos fines y dirigidas a los mismos destinatarios complican la gestión y generan grandes problemas a los perceptores.
2. *¿Considera que, en su Comunidad Autónoma, la aprobación del IMV ha supuesto una mejora para las personas en situación de pobreza y/o exclusión?*
 - Valoración de la puesta en marcha del IMV positiva, por lo que implica de avance social y reconocimiento de un derecho subjetivo, pero: a) insuficiente para hacer frente a necesidades básicas y suministros del hogar y para, en definitiva, superar el umbral de la pobreza; y b) lastrada por los problemas que han surgido en su implementación.
 - Ambivalencia a la hora de evaluar el interés y el avance que ha supuesto la aparición del IMV, especialmente en CCAA que cuentan con rentas mínimas más protectoras y con una mayor cobertura.
 - En las CCAA con rentas autonómicas con mayor cobertura e intensidad protectora no ha supuesto un avance.



3. *¿Cómo ha afectado la implantación del IMV a los procesos de intervención social que se venían desarrollando con las personas y familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión?*

- Ha generado gran inseguridad, confusión e incertidumbre en los receptores de la renta autonómica afectando a los procesos de intervención.
- Durante los primeros meses se han visto alterados los procesos de intervención en marcha en la medida que ha supuesto un importante incremento en tareas burocráticas (certificaciones e informes), gestión de ayudas de emergencia, mucha demanda de información y orientación.
- El IMI ofrece seguridad y estabilidad en los ingresos, asuntos clave para que los procesos de inclusión tengan éxito.
- El IMV no se gestiona por los servicios sociales y no exige ningún compromiso de inserción por parte de los perceptores. Ello está suponiendo que se trabaje más intensamente con las personas y familias que solicitan voluntariamente apoyo profesional para la superación de situaciones de exclusión.

4. *¿Qué papel considera que deben tener los servicios sociales básicos en la gestión de prestaciones de garantía de ingresos?*

- Facilitador en los procesos de acceso y solicitud de las prestaciones: información, orientación y ayuda.
- Intervención social, acompañamiento individual y familiar en los procesos de inclusión social: activación social, trabajo comunitario, fomento de la cohesión social, refuerzo de los vínculos sociales y de la cohesión social, impulso de procesos de cambio, fomento de la participación social, diseño de itinerarios, etc.
- Desvinculación de los procesos de gestión (desburocratización).

5. *¿Qué destacaría de este periodo de convivencia entre el IMV y la Renta Mínima Autonómica?*

- Gran confusión e incertidumbre. Suspensión y retrasos en los ingresos. Abonos de importantes cantidades que, en parte, después hay que devolver.

6. *¿Considera que debe mantenerse la Renta Mínima Autonómica aun existiendo el IMV?*

- Se han de mantener porque, en algunas CCAA, tienen un carácter más protector, sus cuantías son más elevadas, han conseguido una mayor cobertura, presentan menos rigidices en el acceso y mantenimiento y, además, se adaptan mejor a los diferentes umbrales de pobreza y necesidades económicas que existen en las distintas regiones.

- Se han de mantener porque garantizan el doble derecho (a la prestación económica y a la ayuda para la inclusión social) y tienen un potencial inclusivo.
 - Se han de mantener en una función de complementariedad, reservando al IMV su condición de prestación suelo y asumiendo, en cada CA, un objetivo de ampliación de la cobertura y de mejora de las cuantías y de las condiciones de permanencia.
7. *Destinatarios de la prestación: beneficiarios, titulares, unidad de convivencia, requisitos, consideración capacidad económica... Balance y propuestas de mejora.*
- Dificultades de acceso por falta de competencias digitales.
 - Hay personas y unidades familiares que, estando en situación de pobreza severa, no acceden a la prestación por múltiples razones: situación de pobreza sobrevenida, falta de documentación, no cumple con el mínimo de edad y tiempo de residencia, desconocimiento (alejamiento-exclusión) de los sistemas de protección social, falta de encaje con los criterios de acceso (situaciones excepcionales no contempladas por la norma: personas sin hogar, personas que residen en habitaciones en pisos compartidos, algunos perfiles de inmigrantes, menores emancipados...), etc.
8. *Cuantía y duración de la prestación. Balance y propuestas de mejora.*
- Duración adecuada, pero cuantía insuficiente: no permite la cobertura de necesidades básicas y está muy lejos de conseguir la superación de los umbrales de pobreza, haciendo imposible el afrontamiento de manera digna de problemas económicos sobrevenidos, de problemas de vivienda, de situaciones de dependencia y de suministros básicos del hogar.
 - Propuestas respecto a la cuantía: aumentarla hasta situarse por encima del umbral de pobreza, especialmente cuando hay menores en el hogar; actualización anual, ajustándola al incremento del IPC; adecuarla al nivel de vida en cada territorio; adaptarla a los gastos de vivienda y suministros del hogar.
9. *Procedimiento para el acceso: solicitud, tramitación... Balance y propuestas de mejora.*
- Falta de claridad en las condiciones y criterios de acceso.
 - Las resoluciones tardan mucho, escasamente motivadas y con contenidos no fácilmente entendibles.
 - Las administraciones públicas deberían compartir de manera más eficaz la información disponible sobre los ciudadanos estableciendo sistemas interoperables que facilitara el acceso y gestión de las prestaciones de ingresos mínimos.
 - El INSS debería clarificar y simplificar los criterios y condiciones de acceso y facilitar una atención presencial, personalizada y adaptada



a las características de la población diana de estas prestaciones: personas en situación de pobreza severa y/o exclusión social.

10. *Agentes implicados. Balance y propuestas de mejora.*

- Ausencia de una coordinación entre los agentes implicados en la solicitud, tramitación, gestión del IMV (oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social), en el acompañamiento a las personas y familias solicitantes en el proceloso y complejo proceso de solicitud (Servicios Sociales básicos y entidades del Tercer Sector de Acción Social) y en la articulación de la convivencia entre esta prestación y las rentas mínimas autonómicas (Servicios Sociales básicos).
- Propuestas: refuerzo de la coordinación entre los diferentes agentes con diferentes modalidades (convenios, protocolos, procedimientos comunes, mesas de trabajo) y medidas operativas (plataforma de gestión de casos, aplicaciones informáticas) o estratégicas (transferencia de la gestión del IMV a la CA).

11. *¿Qué cambios deberían hacerse para mejorar el proceso de tramitación, información, gestión y seguimiento del IMV y de la Renta Mínima Autónoma en su Comunidad Autónoma?*

- El acceso al IMV y a las prestaciones de garantía de ingresos de carácter autonómico deberían gestionarse desde una sola oficina (ventanilla única) de forma coordinada e integrada, garantizando el apoyo necesario a los ciudadanos y evitando el maltrato burocrático.
- Al tratarse de prestaciones de garantía de ingresos para personas en situación de pobreza y/o exclusión social los tiempos de respuesta deben reducirse al máximo y no superar en ningún caso el mes. Primero garantizar ingresos y después comprobar que todo esté en orden.

12. *¿Qué modificación debería hacerse en su Comunidad Autónoma para que la Renta Mínima Autónoma pueda complementarse de una forma más adecuada con el IMV?*

- Gestionar de manera unificada ambas prestaciones (ventanilla única), priorizando la tramitación de la renta autonómica como paso previo a la solicitud del IMV.
- Simplificar el proceso de solicitud, agilizar el procedimiento de resolución y evitar que las familias queden sin cobertura o sufran una "violencia administrativa" como consecuencia de la descoordinación de las administraciones públicas, especialmente en la gestión de los pagos.
- Revisar la concepción de las rentas mínimas, eliminando su carácter subsidiario para tener, únicamente, una condición de complementariedad.
- Reorientar las rentas mínimas a través de dos posibles itinerarios: que se ocupen exclusivamente de la dimensión social (itinerarios de inclusión) dejando la prestación económica en la esfera del IMV; que

se conviertan en complementos finalistas (vivienda, transporte, empleo, etc.).

13. Escala: El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social.
 - Resultado muy dividido. Los que piensan que puede contribuir a la cronificación de las situaciones de pobreza y/o exclusión argumentan que la falta de compromisos y obligaciones para la inclusión puede suponer una falta de estímulo para el progreso personal.
 - En el otro sentido, se defiende que una prestación económica no condicionada y estable facilita los procesos de inclusión en la medida que se participa de manera voluntaria.
14. Escala: *Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV.*
 - Casi el 73% de los encuestados está de acuerdo y totalmente de acuerdo.
 - Justificación: la posibilidad de adaptar la garantía de ingresos a las características y el nivel de vida de cada territorio; la función de complementariedad del IMV, en tanto prestación suelo, garantizando la cobertura de necesidades básicas y el acceso de perfiles no cubiertos por la prestación nacional; y la oportunidad de la renta mínima de trabajar las dimensiones relativas a la inserción laboral y la inclusión social.
15. Escala: *Con la existencia del IMV las Comunidades Autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social.*
 - La mayoría de los encuestados defienden la coexistencia de ambas prestaciones (estatal y autonómica). El IMV sería la cuantía base que debería ser completada por las CCAA con complementos de diversa naturaleza (por vivienda, situación de salud, por monoparentalidad, presencia de menores, por participación en procesos de inserción social y laboral...) y asumir la responsabilidad de facilitar y acompañar profesionalmente con la intensidad requerida los procesos de inclusión.
16. Escala: Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral (búsqueda de empleo, realización de cursos formativos, etc.) o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social (escolarización de menores, asistencia a educación de adultos, etc.).
 - Casi el 65% de las personas que ha respondido a la encuesta está de acuerdo o totalmente de acuerdo.
 - Justificación: evitar el "acomodamiento" y la "cronificación" de las situaciones de pobreza; trabajar la promoción de las personas y las familias, incentivando el cambio y la autonomía.



17. *Escala: El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación.*

- Las respuestas a esta pregunta formulada a modo de escala de opinión están muy divididas. Quienes opinan que debe considerarse la inserción solo como un derecho recuerdan que no puede estar condicionado por recibir ayudas económicas. El interés por la inclusión social debe partir de las personas interesadas. Para que los procesos de inclusión tengan posibilidades de éxito la ayuda y acompañamiento debe ofrecerse sin coacciones ni presiones y ser aceptado o demandado por interés y decisión propia de las personas en situación de pobreza y/o exclusión.
- Quienes opinan que debe obligarse a suscribir un convenio de inclusión asumiendo compromisos por parte de los receptores de las ayudas utilizan como argumento que se trata de ayudas públicas que entrañan, en sí mismo un compromiso de superación personal. La prestación pretende servir de puente desde una situación de pobreza y/o exclusión a una situación de autonomía económica e integración plena. Se argumenta también que, si no se promueve la incorporación laboral, las probabilidades de acomodarse a la situación son altas.

18. *Escala: Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos:*

- El 75% de los encuestados se ha mostrado de acuerdo o totalmente de acuerdo.
- Justificación: las cualidades de estas organizaciones (experiencia, capacidad, conocimiento de la realidad, flexibilidad, menos burocráticas que las entidades públicas, etc.); sus potencialidades en los procesos de inclusión social, especialmente en el trabajo grupal y comunitario, el fomento del apoyo mutuo, etc.; límites de los servicios sociales públicos de atención primaria y de la posibilidad de complementarse mutuamente.

19. *Escala: Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV.*

- Existe un consenso generalizado en torno al hecho de que deben ser los servicios sociales los que deben implicarse en los procesos de atención y acompañamiento de prestaciones como el IMV. Los que muestran alguna reticencia insisten en que debe ser acompañamiento, no seguimiento, subrayando las diferencias entre proporcionar una garantía de ingresos, que no debe ser un asunto propio de los servicios sociales, y ayudar y acompañar a las personas en procesos de promoción personal e inclusión social.

20. *Escala: La capacidad económica del solicitante debe estar referida a la situación de los últimos meses, no del ejercicio (año) anterior.*

- El 82,5% de los encuestados ha manifestado estar de acuerdo o totalmente de acuerdo.
- Justificación: la consideración de los ingresos del año anterior no reconoce la extrema sensibilidad de la economía de estas familias a la fragilidad y precariedad del entorno económico y laboral (más aún como consecuencia de la pandemia) y, mucho menos, atiende a las situaciones de pobreza sobrevenida. Para ser efectiva debe ser extraordinariamente sensible a las circunstancias de las personas y ha de ser ágil en su adaptación a los cambios que en ellas se producen.

21. *Escala: La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales.*

- La gran mayoría de las personas encuestadas consideran que la aprobación del IMV como prestación de renta mínima formando parte del Sistema de Seguridad Social es un paso muy significativo en la consolidación de los derechos sociales. Ello no impide que se insista en la necesidad de integrar esa prestación con las existentes en las distintas CCAA.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 9

Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos



9. ASPECTOS CLAVE EN EL DISEÑO, GESTIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE GARANTÍA DE INGRESOS

Los programas de garantía de ingresos mínimos pueden evaluarse en función de diferentes criterios que atienden tanto a su diseño y regulación como a su implementación. Dado que estos programas suelen tener diversos objetivos e insertarse en complejas realidades sociales e institucionales, donde existen otros programas y políticas sociales destinadas a proteger a la población con rentas insuficientes, la consideración adecuada de todos estos criterios hace tiempo que juega un papel relevante en la literatura especializada sobre rentas mínimas. En este capítulo se lleva a cabo una panorámica general sobre dichos aspectos y criterios, que pretende esbozar teóricamente las coordenadas en las que dichos programas pueden moverse, dibujando así el espacio de opciones que los diseñadores de los mismos tienen ante sí. Se presentarán mínimamente las implicaciones de las opciones de diseño e implementación que puedan resultar más relevantes a la hora de evaluar programas concretos o plantearse su posible reforma. En general, las decisiones de diseño y gestión que los programas de rentas mínimas deben afrontar tienen que ver tanto con las características de los beneficiarios potenciales, como con los derechos y obligaciones que les asisten una vez han obtenido la prestación.¹

¹ Para ello nos basaremos en una amplia literatura sobre el tema, algunas de cuyas referencias principales pueden encontrarse en Aguilar et al. (1995), Ayala et al. (2016), Barr (2004), Cantó y Ayala (2014), CES (2017), Crepaldi (2017), Fernández (2015), Gentilini et al. (2021), Noguera (2017, 2019a), OCDE (2020), Rodríguez Cabrero (2015), Sanzo (2018) y SiiS (2020a, 2020b).

9.1. Acceso y permanencia.

9.1.1. Acceso

El acceso a un programa de rentas mínimas puede establecerse en términos diferentes desde un punto de vista jurídico. Sin duda, una de las disyuntivas más importantes a este respecto reside en si se configura dicho acceso como un *derecho subjetivo* para aquellas personas que satisfagan los requisitos de elegibilidad, o por el contrario se otorga el acceso en régimen de *concurrentia*. En el primer caso, que es el más habitualmente observado, se disminuye así la discrecionalidad de la administración competente a la hora de conceder las prestaciones y, por ende, de decidir la cobertura potencial del programa; los solicitantes siempre tienen abierta la posibilidad de que su derecho a la concesión de la prestación les sea reconocido por un tribunal de justicia si este estima que cumplen las condiciones legalmente establecidas para ello, obligando así a la administración a aceptar la solicitud. En programas de rentas mínimas donde existe este derecho subjetivo, y dado que la justicia suele ser garantista en cuestiones prestacionales, cabría pensar que una estrategia racional por parte de la administración sería anticiparse a posibles sentencias favorables a personas que han visto denegada su solicitud evitando posibles interpretaciones restrictivas de las condiciones de elegibilidad; sin embargo, la experiencia muestra que no siempre este es el caso.

En el segundo escenario, de concurrentia, el número de prestaciones que se acabe concediendo dependerá del presupuesto disponible, y la administración podrá tener un grado mayor de discrecionalidad en su concesión. Aunque lo habitual en este caso es que las prestaciones se concedan por orden de solicitud hasta agotar el presupuesto, en algunas ocasiones se pueden establecer criterios de priorización para determinados tipos de solicitudes (por ejemplo, las de determinados colectivos especialmente vulnerables, ya sea en términos de ingresos o de otras características). Asimismo, bajo esta segunda opción puede ser más habitual que los períodos de solicitud de la prestación no se encuentren abiertos durante todo el año, sino únicamente durante un cierto período (o períodos) al año. Todo ello puede tener consecuencias importantes en la conducta de los beneficiarios potenciales a la hora de decidir solicitar o no la prestación.

Si bien han existido y existen casos de programas de rentas mínimas que adoptan esta opción, la tendencia general cada vez más extendida es la de establecer las prestaciones como derechos subjetivos. Nótese, sin embargo, que la implementación “de facto” de un programa concreto puede en ocasiones resultar más importante a este respecto que lo que establezca la legislación, puesto que, por un lado, la administración siempre puede dificultar de diversos modos -intencionadamente o no- el proceso de solicitud y concesión de una renta mínima a la que supuestamente se tiene un derecho subjetivo, y, por otro, también puede, mediante la asignación de un presupuesto suficiente o sucesivas ampliaciones presupuestarias, convertir en un derecho “de facto” una prestación que jurídicamente no está regulada como tal. En suma, a la hora de estudiar el acceso efectivo a una renta mínima,



conviene atender tanto a su regulación jurídica como a la implementación y gestión que se realice de la misma.

9.1.2. Duración y permanencia

Una vez se ha accedido al cobro de una renta mínima, el diseño de esta también establece las condiciones de permanencia en el programa. Las opciones aquí pueden ser diversas: la prestación puede concederse con carácter indefinido hasta que se dejen de cumplir las condiciones de elegibilidad, o por un período limitado (habitualmente un año) tras el cual deba renovarse; en la práctica, como ocurría con el tipo de acceso, esta diferencia puede difuminarse si la concesión indefinida también se acompaña de controles o declaraciones periódicas para certificar que se siguen cumpliendo los requisitos o si es posible renovar la prestación de manera relativamente sencilla. En los casos en que debe efectuarse una renovación periódica, esta puede llevarse a cabo un número limitado o ilimitado de veces; en el segundo caso, se estaría difuminando la diferencia con el modelo de concesión indefinida, mientras que en el primero se estaría limitando en términos absolutos la duración máxima del disfrute de la prestación, tal y como puede ocurrir, por ejemplo, con las prestaciones por desempleo. Sin embargo, existe una creciente tendencia en los programas de rentas mínimas a no establecer este límite absoluto y a garantizar la prestación siempre y cuando se siga constatando el cumplimiento de los requisitos del programa en cuestión.

9.1.3. Colectivos incluidos y excluidos

La definición de los colectivos incluidos y excluidos como beneficiarios potenciales es también un aspecto clave en el acceso a los programas de rentas mínimas. Las razones de estas restricciones son también variadas, aunque destacan dos entre ellas: las presiones presupuestarias a las que estos programas se suelen enfrentar y las percepciones de legitimidad social potencial que la inclusión o exclusión de ciertos colectivos pueden generar, tanto para la opinión pública como para los diseñadores e impulsores políticos de los programas; adicionalmente, el grado en que existan ya otros programas de garantía de ingresos que cubran específicamente a ciertos colectivos (como las pensiones de jubilación para mayores de 65 años) puede también explicar algunas de las exclusiones habituales.

Existe una cierta variedad en cuanto a la intensidad y naturaleza de las restricciones de acceso que dichos programas establecen, aunque en la mayoría de los casos observamos restricciones por razón de edad, residencia o nacionalidad, u otras características de los posibles solicitantes.

- **Edad:** los programas de rentas mínimas se han dirigido tradicionalmente a la población en edad de trabajar, por lo que la edad máxima para ser elegible, cuando existe, acostumbra a coincidir con la edad legal de jubilación (aunque puedan establecerse excepciones en algunos casos si existe insuficiencia de ingresos). Por el contrario, la edad mínima, aunque sea frecuente exigir la mayoría de edad legal, es, en muchos casos (especialmente en los programas de muchas comuni-

dades autónomas españolas), superior a esta. Los motivos más frecuentemente esgrimidos para que así sea tienen que ver con los modelos de emancipación juvenil dominantes y políticamente favorecidos en cada país: donde la emancipación juvenil es relativamente tardía, y los Estados de bienestar no dedican parte de su gasto a favorecerla, se suele asumir que las rentas mínimas se verían desvirtuadas en su objetivo principal de combatir la pobreza si se convirtiesen en un medio de favorecer dicha emancipación en edades tempranas en las que la tasa de actividad y de empleo es aun relativamente baja; ello suele conducir a establecer edades mínimas en torno a los 25 años, como en muchos programas autonómicos en España. Sin embargo, debe decirse que esta no es la norma dominante en Europa, donde, cuando existe una edad mínima, se sitúa en la mayoría de los países en los 18 años (SiiS, 2020b). También en España se observa la tendencia a hacer coincidir este límite con la mayoría de edad legal, así como a exceptuar cada vez más situaciones (como las de menores emancipados, tutelados u otras).

Asimismo, aunque tradicionalmente se podía considerar que las personas con 65 o más años deberían estar cubiertas por el sistema de pensiones, la evidencia de que ello no siempre es así, y de que esa protección puede ser insuficiente en el caso de muchas pensiones no contributivas, ha conducido a admitir cada vez más la posibilidad de que las rentas mínimas complementen las pensiones o incluso a eliminar dicha edad máxima. En general, las normativas hacen creciente énfasis en que se pueda demostrar fehacientemente una vida independiente durante un período mínimo, así como en el resto de las condiciones de insuficiencia de ingresos y vulnerabilidad económica, más que en límites estrictos de edad.

- **Residencia:** la exigencia de ciertos requisitos de residencia en el territorio también puede experimentar una gradación desde las opciones más estrictas, que demanden la nacionalidad o la ciudadanía legal, a las más laxas, que se limiten a constatar la residencia efectiva. Entre ambos extremos, una opción intermedia puede ser la de exigir la residencia legal. Del mismo modo, los períodos mínimos de residencia que deben demostrarse también pueden resultar más o menos exigentes, aunque también es frecuente en muchos países europeos que no existan y baste con acreditar la residencia efectiva en el momento de la solicitud. Deben, sin embargo, hacerse dos observaciones: la primera es que la implementación de estos requisitos puede hacerlos más estrictos o laxos “de facto”, por ejemplo, a través del tipo de documentos o trámites que sean necesarios para acreditar efectivamente la residencia. La segunda es que muchos programas también obligan a declarar las ausencias del territorio y las limitan en número y duración. En suma, todo este tipo de regulaciones pueden afectar muy directamente a los colectivos excluidos (en este caso, principalmente inmigrantes o emigrantes retornados) y, por tanto, a la cobertura potencial de las prestaciones.



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

- *Dificultades sociales añadidas*: aunque no ha sido la tónica predominante, es posible que algunos programas de renta mínima exijan condiciones adicionales a la edad, residencia e insuficiencia de ingresos para acceder a las prestaciones; por ejemplo, una comunidad autónoma como Cataluña estableció de 2011 a 2017 la necesidad de que los solicitantes presentasen una “dificultad social añadida” a la mera situación de carencia de ingresos suficientes, con objeto de reducir el coste económico del programa durante la etapa más dura de recortes presupuestarios; dicha “dificultad añadida” hacía referencia a problemas demostrables de salud física o mental, monoparentalidad, exclusión social, indigencia o violencia de género. Sin embargo, esta es una práctica muy minoritaria, siendo lo más frecuente que o bien los programas de rentas mínimas deban hacer frente a una cobertura subóptima por parte de las prestaciones asistenciales por desempleo, o bien estén integrados con estas.
- *Empleo*: algunos programas de renta mínima pueden excluir a los beneficiarios y/u hogares en los que existan ingresos por trabajo por considerarse que la suficiencia de sus rentas debería estar ya asegurada por las regulaciones laborales como el salario mínimo. Sin embargo, en un mercado de trabajo crecientemente irregular, fragmentado y precarizado, este es un supuesto cada vez más arriesgado. Numerosos trabajadores tienen ingresos laborales (por cuenta propia o ajena) que en cómputo anual o incluso mensual son inferiores al salario mínimo e incluso al umbral de la pobreza (lo que se conoce como *pobreza laboral*); cada vez es más frecuente la existencia de ingresos laborales esporádicos, estacionales, provenientes de empleo a tiempo parcial o de la economía sumergida. La exclusión de estos trabajadores de los programas de renta mínima puede conducir a situaciones de desprotección y de desincentivo para el empleo en ciertos colectivos. Por esta razón, cada vez más programas, aunque sea a veces de forma restrictiva, admiten esta compatibilidad totalmente o en diversos grados, que pueden tener que ver tanto con en qué medida se superan los umbrales de ingresos establecidos en el programa como con la duración de los ingresos laborales (en ocasiones la compatibilidad con los mismos se admite solo de forma temporal).

9.2. Elegibilidad económica y control de ingresos

9.2.1. Elegibilidad económica

En un programa de garantía de ingresos que tiene como uno de sus principales objetivos la lucha contra la pobreza la evaluación de la situación económica de los hogares solicitantes ocupará necesariamente un lugar central a la hora de determinar la elegibilidad. Podría pensarse que esto solo será así en la medida en que se trate de un diseño focalizado, pues con una prestación universal no se requeriría dicha evaluación; sin embargo, a la postre,

en ese escenario, el control económico se trasladaría en buena parte a la fiscalidad sobre el resto de los ingresos, de manera que continuaría siendo necesario determinar quién es elegible para ser beneficiario neto del programa en lugar de contribuyente neto al mismo.

En cualquier caso, determinar la elegibilidad en un programa de garantía de ingresos mínimos requerirá, en primer lugar, establecer los umbrales de ingresos que deben ser garantizados. Esta operación es menos sencilla de lo que pueda parecer y existen diferentes aspectos a comentar:

- Para empezar, existe amplio consenso en que los umbrales deben referirse a los *ingresos netos*, una vez descontadas las posibles cargas fiscales o de cotizaciones sociales y añadidas las prestaciones a las que se tenga derecho.
- Los umbrales de elegibilidad deben definirse para cada *tipo de hogar* en función de su composición. Como se comentará cuando se aborde la cuestión de las unidades de convivencia, el conocido fenómeno de las economías de escala (consistente en que el coste adicional en términos de consumo de un miembro adicional del hogar no es siempre equivalente) lleva comúnmente a establecer escalas de equivalencia que permiten establecer estos umbrales según el número de miembros del hogar y algunas de sus características (como la edad de esos miembros o la monoparentalidad). Teóricamente, sin embargo, existe la opción de no aplicar dichas escalas, definiendo una cuantía uniforme para cada individuo incluido en la unidad de convivencia beneficiaria, lo cual acercaría una renta mínima a uno de los rasgos de muchas propuestas de renta básica universal y similares. Entre este último extremo y el de un umbral uniforme por hogar independiente de la composición, las escalas de equivalencia que determinen los umbrales para cada tipo de hogar pueden ser más o menos generosas, y dejar o no de aplicarse a partir de cierto número de miembros. La escala comúnmente aceptada para establecer los umbrales de pobreza monetaria es la de la OCDE modificada, según la cual cada adulto adicional cuenta como 0,5 veces el primer adulto, y cada menor de 14 años como 0,3 veces. Sin embargo, en raras ocasiones es esta la escala de equivalencia utilizada en programas de rentas mínimas, que suelen establecer escalas algo menos generosas, especialmente cuantos más miembros tenga el hogar.
- Los umbrales de elegibilidad pueden interpretarse de dos modos, según la prestación se entienda como *diferencial* o de *cuantía fija* (*flat-rate*). En el primer caso, el umbral simplemente define el nivel de ingresos netos que la unidad beneficiaria debe alcanzar, y la prestación será el resultado de restar los ingresos existentes en el hogar de dicho umbral (de ahí que se denomine prestación diferencial a este tipo de diseño). En cambio, en el segundo caso, el umbral sigue determinando la elegibilidad del hogar, pero la prestación a recibir en caso de que resulte elegible es de cuantía fija o uniforme, lo cual puede resultar en niveles de renta neta diferentes para hogares de similar composición,



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

pero con niveles de ingresos distintos por debajo del umbral correspondiente.

- Finalmente, los umbrales pueden establecerse únicamente para los *ingresos* o también para el *patrimonio*. La estimación del valor patrimonial suele hacerse excluyendo el de la vivienda habitual si se ocupa en régimen de propiedad. La justificación habitual para tener en cuenta el patrimonio además de los ingresos existentes descansa en razones de focalización de recursos públicos relativamente escasos en los hogares más desfavorecidos en términos de recursos de todo tipo; sin embargo, muchos programas de rentas mínimas en otros países, así como muchos otros programas de garantía de ingresos en nuestro propio país, no establecen umbrales patrimoniales o los establecen muy altos: ello tiene sentido dado que lo que estos programas buscan combatir es la insuficiencia o inexistencia de un flujo regular de ingresos en el hogar; adicionalmente, el patrimonio que pueda existir es a menudo difícilmente monetizable, o no lo es con la suficiente urgencia y sostenibilidad en el tiempo.

Una vez establecidos los umbrales que determinan la elegibilidad, puede entonces articularse un control o test de ingresos (u, ocasionalmente, de patrimonio) que establezca dicha elegibilidad para cada solicitud concreta. Tres son los aspectos principales a tener en cuenta:

- En primer lugar, el *tipo de controles o comprobaciones* que se lleven a cabo pueden ser más o menos estrictos y/o invasivos para los solicitantes, desde una simple comprobación de registros administrativos efectuada de oficio por la administración, hasta una inspección *in situ* en el domicilio del solicitante u observación de su “estilo de vida”, pasando por otro tipo de requerimientos de documentación e información por parte de este. En el extremo más laxo, es posible iniciar todo el procedimiento e incluso aprobar condicionalmente el pago de la prestación con una declaración responsable del solicitante, acompañada de su consentimiento para que la administración realice las comprobaciones necesarias en los registros oficiales (típicamente, fiscales y de la Seguridad Social). Las diferentes gradaciones en este tipo de comprobaciones acostumbran a traslucir los supuestos conductuales e incluso morales que muchas veces subyacen al diseño e implementación de los programas de rentas mínimas. Un diseño que minimice asunciones y sea neutro en términos morales (y, por tanto, simétrico en este sentido con el de la normativa fiscal) tenderá a realizar comprobaciones impersonales en los registros de la administración, sin perjuicio de requerir alguna información o inspección adicional si existe algún indicio de que resulte necesaria. Por otro lado, la creciente digitalización de las transacciones económicas y la interoperabilidad entre administraciones y registros son factores que favorecen opciones menos invasivas y más impersonales a la hora de realizar tests de ingresos.
- En segundo lugar, es necesario especificar cuáles son los *ingresos computables*: aunque la opción distributivamente más lineal sea computarlos todos, algunos ingresos del hogar pueden exceptuarse a la hora

de hacer el control y, por tanto, no tenerse en cuenta de cara a determinar la cuantía de la prestación necesaria para alcanzar el umbral correspondiente. Es habitual, por ejemplo, que determinadas prestaciones sociales individuales como las pensiones no contributivas o las contributivas hasta un cierto límite de cuantía no computen a la hora de determinar los ingresos de la unidad de convivencia, evitando así establecer incentivos perversos en determinados hogares que pueden albergar pensionistas con bajos ingresos. También lo es que se excluyan del cómputo las prestaciones por hijos u otras prestaciones finalistas como becas, ayudas por vivienda o ayudas de emergencia social, que están ligadas a gastos específicos de los hogares. Cuestión más compleja, a la que nos referiremos específicamente en breve, es la exceptuación de una parte de los ingresos por trabajo que puedan existir.

- Por último, el *período de cómputo de los ingresos* tiene también implicaciones que pueden impactar significativamente tanto en la cobertura del programa como en su gestión. Aunque el escenario ideal de cara a combatir la carencia o insuficiencia de ingresos sea tener en cuenta los ingresos en curso en el momento más próximo a la solicitud, este no es siempre el caso en los programas de rentas mínimas por dos razones principales: primero, porque a menudo se exige comprobar que esa insuficiencia de ingresos no se debe a una circunstancia puntual e inmediatamente reversible, sino a una situación con visos de mantenerse en el tiempo; segundo, porque a menudo las administraciones no son capaces de comprobar ingresos reciente en tiempo real, lo que conduciría, en caso de ser estos los relevantes para la elegibilidad, a tener que revisar la eventual concesión con posterioridad, aumentando así la probabilidad de ingresos indebidos y devoluciones que pueden ser lesivas para determinados hogares. Por estos y otros motivos no es infrecuente que deba probarse la insuficiencia de ingresos durante un mínimo tiempo (por ejemplo, dos o tres meses), y que los ingresos a tener en cuenta sean los de un período de tiempo similar o incluso más extenso.
- Sin embargo, el precio de extender demasiado este período, o incluso de tomar como referencia los ingresos del año anterior, como ocurre en la regulación inicial del Ingreso Mínimo Vital, dificulta satisfacer una de las funciones básicas de las rentas mínimas comparadas con otras prestaciones de garantía de ingresos (como los complementos salariales, los créditos fiscales o las prestaciones por hijo), que es la de combatir formas de pobreza sobrevenidas y en tiempo presente, en lugar de simplemente situaciones de insuficiencia estructural de ingresos; esto puede ocasionar numerosos “falsos negativos” (es decir, hogares que viven en una situación de pobreza pero no son elegibles). Adicionalmente, cuanto más alejado del presente esté el período de tiempo que se toma como referencia para el cómputo de ingresos, más probabilidad habrá también de tener “falsos positivos” en el programa, esto es, hogares que han salido ya de una situación de pobreza pasada, pero son elegibles.



- En un contexto en que las trayectorias vitales y laborales son crecientemente inestables y fragmentadas para un notable contingente de población, el combate contra la pobreza más estructural es de esperar que deba ser complementado cada vez más con la lucha contra la pobreza presente en tiempo real, aproximando el período de cómputo de los ingresos de los solicitantes el máximo posible al momento de la solicitud, como ya consiguen hacer en gran parte muchos programas de rentas mínimas, así como otros tipos de programas de garantía de ingresos.

9.2.2. El tratamiento de los ingresos laborales

Anteriormente se hacía notar que las prestaciones que un programa de renta mínima reconoce suelen tener naturaleza diferencial (complementan los ingresos existentes hasta un determinado umbral) y que en el cálculo de ingresos computables a la hora de determinar la elegibilidad se pueden exceptuar ciertas prestaciones sociales. Pues bien, los ingresos por empleo, en la medida en que el programa admita la compatibilidad con los mismos, también pueden exceptuarse en diversa medida, de modo que sitúen la renta del hogar netamente por encima del umbral de elegibilidad.

El modelo tradicional de rentas mínimas tanto en España como en la Unión Europea hasta finales del siglo XX tendió a aplicar rígidamente el modelo de prestación diferencial, por el que la renta mínima completaba los ingresos del hogar hasta el umbral correspondiente. La implicación de este modelo, para aquellos hogares en los que exista la posibilidad de acceder a ingresos por trabajo, es que por cada euro adicional ganado se retira un euro de prestación; en otras palabras, la tasa de retirada de la prestación cuando aumentan los ingresos (o tipo impositivo implícito) es del 100%, muy superior, por tanto, al tipo marginal de imposición sobre cualquier otra renta. Esta situación se conoce como *trampa de la pobreza* (o del desempleo); esta consiste en el desincentivo laboral que supone dicha tasa impositiva implícita sobre cada unidad adicional de salario: si por cada euro de ingreso laboral adicional se descuenta un euro de prestación, el incentivo a obtener ingresos adicionales por trabajo es cero (o negativo si se tienen en cuenta los costes asociados a tener empleo, como los desplazamientos, la necesidad de comer fuera, etc.). Por supuesto, en el caso de aquellos programas donde no existe compatibilidad entre el cobro de la prestación y los ingresos por trabajo, el desincentivo es incluso mayor. A la inversa, una renta mínima que pudiera acumularse a cualquier otro ingreso eliminaría la trampa (como sería el caso de una renta básica universal), pero ello no necesariamente significa que los incentivos al empleo fuesen más altos que con una renta focalizada en los hogares pobres y en que la tasa de retirada sea inferior al 100%: todo dependerá de la imposición sobre los salarios que en esos tramos de renta sea necesaria para financiar la renta básica (Noguera, 2019b).

El hecho es que la presencia de ingresos laborales en una buena parte de los hogares en situación de pobreza confiere gran importancia al establecimiento de algún tipo de estímulo al empleo que evite esta trampa de la pobreza. Dichos estímulos pueden garantizar una tasa impositiva marginal

implícita sobre los ingresos laborales sustancialmente inferior al 100%, y contar, para ser eficaces, con un presupuesto suficiente y una comprobación de ingresos lo más actualizada posible, de forma que las variaciones en los ingresos laborales de los hogares puedan tenerse en cuenta adecuadamente para actualizar la prestación. Estos estímulos al empleo consisten, en muchos casos, en no computar parte de las rentas por trabajo a la hora de calcular la prestación, de forma que siempre se disponga de una renta neta total superior cuanto mayor es el ingreso por trabajo hasta un determinado umbral, superior al garantizado por la prestación. En España, el País Vasco fue pionero en la implantación de este tipo de estímulo en 1998 (Zalakaín, 2014), pero muchas otras comunidades autónomas han ido estableciendo, aunque más tímidamente, estímulos de esta naturaleza. La regulación del Ingreso Mínimo Vital también contempló inicialmente la introducción de este tipo de medidas, aunque su concreción aún espera ver la luz.

Desde finales del siglo XX, estos estímulos monetarios al empleo se han extendido en algunos países más allá de los beneficiarios de rentas mínimas hacia todos aquellos hogares con un mínimo de horas de empleo pero que no alcancen un umbral de ingresos, que en ocasiones puede ser sustancialmente superior al umbral de la pobreza y al de elegibilidad para la renta mínima (SiiS, 2019). En este sentido puede hablarse de complementos salariales que, en ocasiones, pero no siempre, están integrados con programas de rentas mínimas. En la mayoría de los casos, sin embargo, se articulan por la vía fiscal, como ocurre con los créditos fiscales (*tax credits*) que se han implantado en los países anglosajones y en varios países europeos continentales.

9.3. Unidades beneficiarias

La definición de las unidades a las que se reconocen las prestaciones supone tomar diversas decisiones en el diseño de un programa de garantía de ingresos mínimos. La primera de ellas es determinar si la prestación se concede a individuos o a hogares. En la inmensa mayoría de los casos de renta mínima la segunda opción es la escogida. Sin embargo, una vez excluida la individualización, es posible incluir o excluir como unidades potencialmente beneficiarias a determinados tipos de convivencia, así como regular quién forma parte de la unidad beneficiaria y quién no, incluso dentro de una misma vivienda.

La creciente heterogeneidad de formas de familia y de convivencia que se observa desde hace décadas en las sociedades occidentales avanzadas ha hecho mucho más complejas este tipo de decisiones, obligando a que la normativa reguladora de la mayoría de los programas de rentas mínimas incorporen, en diversos grados, el reconocimiento de una amplia diversidad de tipos de familia y de unidades de convivencia (término, este último, que se va imponiendo poco a poco al más tradicional de “hogar” o “familia”). No se trata únicamente de que la definición tradicional de familia y de hogar familiar de mediados del siglo XX haya quedado claramente superada por



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

las dinámicas sociales, sino también de que puede (o no) reconocerse la existencia de diversas unidades de convivencia familiar dentro de un mismo domicilio (algo cada vez más frecuente en grandes ciudades donde el precio de la vivienda sea muy alto), de unidades de convivencia no estrictamente “familiares”, o incluso de unidades de convivencia que temporalmente estén distribuidas en diferentes domicilios. Del mismo modo, la determinación de quién forme parte de una unidad de convivencia puede tener en cuenta únicamente el parentesco u otros factores que vayan más allá del mismo, puede optar por diferentes soluciones a la hora de asignar a los hijos como pertenecientes a una unidad en caso de custodias compartidas en parejas separadas, o puede incluir/excluir de la unidad a aquellas personas que sean titulares de rentas no computables en el hogar.

Toda esta complejidad, que introduce una creciente exigencia en las comprobaciones a realizar ante las solicitudes de rentas mínimas, sería sin duda eliminada por la vía expeditiva de la individualización del derecho a la prestación. Esta no es una vía en absoluto inexplorada en muchos programas de garantía de ingresos en los modernos Estados del bienestar: por ejemplo, las prestaciones contributivas, o algunas semi-contributivas (como determinadas prestaciones por desempleo) son mucho más independientes de la forma de convivencia y de las rentas disponibles en el hogar que las rentas mínimas; lo mismo ocurre con muchos programas de prestaciones por hijo a cargo en la Unión Europea, o con los ya mencionados programas de complemento salarial o créditos fiscales. Sin embargo, una individualización total de las rentas mínimas impactaría de forma importante sobre los umbrales y cuantías a garantizar y, por tanto, sobre el presupuesto de los programas, que, manteniendo igual la cobertura poblacional, se dispararía al alza. Para intentar aprovechar los beneficios de la individualización, pero minimizando sus costes, pueden existir diferentes opciones intermedias:

- Calcular la prestación con escalas por hogar, pero pagarla a los individuos (adultos o mayores de una cierta edad) que formen parte de la unidad de convivencia; de este modo se permitiría que la prestación reconocida a cada hogar pueda dividirse entre los miembros adultos del mismo, en lugar de ser pagadera solo a uno de ellos. Una ventaja de esta opción es la de ser más sensible en términos de género en aquellos hogares donde las mujeres tengan una posición subordinada en términos de ingresos y empleo. Al mismo tiempo, esta vía de reforma haría necesario regular la división de la prestación entre los miembros adultos del hogar, lo cual podría obedecer a diferentes reglas (por ejemplo, en función inversamente proporcional a su renta disponible individual, con criterios de edad, o a partes iguales).
- A la inversa, calcular la prestación por individuo, pero pagarla al hogar: esto puede aplicarse, por ejemplo, a los complementos por menores de edad que se reconozcan en el programa de renta mínima, o directamente a las prestaciones por hijos a cargo, como ya ocurre en muchos programas de este tipo.

- Revisar o exceptuar el período exigible de constitución de una vivienda independiente para algunos colectivos (por ejemplo, mujeres víctimas de violencia machista).
- Establecer una *prestación dual*, una parte de la cual se adscribe al hogar y otra que se divide entre los adultos que lo formen. Es posible, en efecto, diseñar un programa en el cual todo individuo adulto que sea miembro de una unidad beneficiaria recibiría una parte de la prestación, estando los principales gastos comunes del hogar cubiertos por otra parte de la misma (Pinilla y Sanzo, 2004). Es plausible, en este sentido, que las ganancias en autonomía individual que así se puedan conseguir no se den con una intensidad suficiente más que a partir de unas cuantías superiores a las habituales en estos programas, haciendo así necesario un presupuesto mayor en los mismos si se opta por estas vías de aumento de la individualización.

9.4. Intensidad protectora

Dado que el objetivo primordial de un programa de renta mínima es la protección frente a la pobreza, la intensidad protectora de la prestación constituye un aspecto de importancia central. La intensidad protectora de una renta mínima (o de una prestación de garantía de ingresos en general) vendrá determinada por los umbrales de ingresos netos que pueda garantizar para cada tipo de hogar. Una forma de determinar estos umbrales puede ser por referencia a otros indicadores o cuantías que se hayan aprobado políticamente, como el salario mínimo o indicadores creados *ad hoc* como el IPREM; sin embargo, estos indicadores suelen estar al arbitrio de decisiones políticas discrecionales que no siempre tienen que ver directamente con la evolución de las situaciones de pobreza, y sigue siendo una decisión política hasta cierto punto arbitraria el determinar qué porcentaje de esas cuantías quedará garantizado por el programa de renta mínima específico.

En una prestación diferencial, que es el caso, como hemos visto, de la inmensa mayoría de las rentas mínimas, esta intensidad no debe confundirse con la cuantía efectiva de la prestación, que puede ser variable en función de los ingresos computables del hogar: diferentes cuantías pueden dar lugar a una protección similar frente a la pobreza, mientras que una cuantía similar puede generar grados muy distintos de protección en hogares con niveles de ingresos dispares.

Un tercer concepto importante es el de la suficiencia de la prestación a la hora de alcanzar un determinado objetivo de protección, como, por ejemplo, el de situar a la población destinataria por encima del umbral de la pobreza en términos de ingresos. A diferencia de otros objetivos de un programa de rentas mínimas cuya consecución depende en parte de cómo se implemente, como puedan ser un determinado grado de cobertura o de inclusión sociolaboral, alcanzar un determinado nivel de suficiencia para los hogares protegidos es algo que se puede determinar exclusivamente desde el diseño del programa, estableciendo unos umbrales de ingresos garanti-



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

zados y un sistema de indexación de los mismos adecuado y ajustado al objetivo. No tiene mucho sentido aspirar a que un sistema de garantía de ingresos sitúe a los hogares beneficiarios por encima de un umbral de ingresos determinado (como el de la pobreza monetaria) si no se garantizan ingresos ajustados a ese mismo umbral.

Por consiguiente, puesto que la superación de la pobreza es un objetivo de las políticas públicas de garantía de ingresos, un buen indicador genérico de en qué medida ello se puede lograr es la suficiencia de las prestaciones existentes para poner a cada tipo de hogar por encima del umbral de la pobreza en términos de ingresos netos. Lo cierto es que, en un país como España, los umbrales de ingresos garantizados por la mayoría de las rentas mínimas, incluido el Ingreso Mínimo Vital, deberían tender a crecer sustancialmente si estas deben tener la intensidad protectora suficiente como para situar a los beneficiarios por encima de ese umbral.

Algunos aspectos clave adicionales que afectan a la intensidad protectora de los programas de garantía de ingresos mínimos son los siguientes:

- La decisión sobre qué umbral de la pobreza monetaria se tome como referencia de la suficiencia de la prestación puede ser muy importante de cara a su relativa generosidad, pues no será lo mismo adoptar el umbral de la pobreza entendido como el 60% de la mediana de los ingresos netos por persona equivalente, que el de la llamada pobreza severa, establecido en el 40% o el 30% de esa mediana según las versiones. Por supuesto, son teóricamente posibles otros umbrales de referencia para una política de ingresos mínimos.
- La consideración de umbrales referidos a unidades territoriales distintas (por ejemplo, umbrales regionales frente a estatales) también puede acarrear consecuencias importantes de cara a la estimación de la suficiencia y la intensidad protectora de una renta mínima. En España, adoptar para esa estimación los umbrales de pobreza relativa a nivel autonómico (y no estatal) puede ser una manera de disminuir el umbral de suficiencia (y aumentar la intensidad protectora) de una renta mínima en determinadas regiones cuyo ingreso mediano se sitúa por debajo de la media estatal, pero a la inversa en el caso contrario. En efecto, la evolución de la intensidad protectora de las rentas mínimas autonómicas en nuestro país durante las últimas dos décadas muestra que, adoptando el umbral de pobreza estatal, se obtienen grandes diferencias entre comunidades autónomas, mientras que tomando como referencia los umbrales autonómicos, las diferencias se estrechan en buena medida (Sanzo, 2018b; Noguera, 2019a; Noguera y De Quintana, 2021).
- Las escalas de equivalencia para miembros adicionales del hogar que permiten ajustar los umbrales de ingresos garantizados al tamaño del mismo también pueden graduarse de muy diversas maneras y con diferentes grados de generosidad relativa. En la mayoría de los casos de rentas mínimas, la escala utilizada es menos generosa que la habitualmente utilizada para calcular los umbrales de pobreza monetaria (la escala de la OCDE modificada, ya mencionada anteriormente). Ello,

obviamente, suele impedir, al menos en hogares de determinados tamaños, que se pueda alcanzar el objetivo de suficiencia entendido como superación del umbral de la pobreza relativa.

- Un programa de renta mínima puede también establecer cuantías mínima y máxima para la prestación independientemente de los umbrales de ingresos garantizados. El establecimiento de una cuantía mínima (que suele ser sustancialmente inferior al umbral de ingresos garantizado para una persona sola) pretende, por lo general, no desincentivar la solicitud de la prestación en aquellos hogares elegibles pero con ingresos cercanos al umbral correspondiente. Por el contrario, la existencia de una cuantía máxima, aunque pueda dejar a determinados hogares con muchos miembros proporcionalmente más lejos del umbral de suficiencia que otros, suponiendo una penalización para ellos, marcaría el grado más elevado de protección que el sistema está dispuesto a ofrecer, de índole política o bien para desincentivar comportamientos estratégicos que añadan personas a una misma unidad de convivencia.
- Finalmente, unas reglas de actualización de los umbrales de la prestación resultan esenciales para seguir garantizando similares niveles de intensidad protectora y/o suficiencia en contextos económicos cambiantes. Un modo habitual de garantizar desde el diseño de la prestación esa actualización es la indexación: un sistema de indexación adecuado y no dependiente de discrecionalidad política no es, sin embargo, algo muy frecuente en los programas de rentas mínimas. Por ejemplo, la indexación con el salario mínimo, al ser este objeto de decisión y negociación política en el ámbito laboral, supedita las rentas mínimas a dinámicas que no siempre se ajustan a la naturaleza y evolución de las situaciones que estas buscan proteger; la creación del IPREM en 2004 tuvo como objetivo precisamente impedir que las rentas mínimas y otras prestaciones pudieran subir al mismo ritmo que un salario mínimo que en ocasiones puede crecer por encima del IPC; sin embargo, el resultado más habitual de este tipo de indexación es que las rentas mínimas permanezcan con umbrales y cuantías congeladas durante largos períodos. Una posibilidad alternativa es la indexación con indicadores objetivos de la economía, como el IPC o el salario medio, e incluso, como alguna comunidad autónoma ha aprobado, realizar la actualización con el mejor de esos indicadores cada año.

9.5. Cobertura

9.5.1. Conceptos básicos

La cobertura poblacional de una prestación de garantía de ingresos mínimos es uno de los criterios más habitualmente utilizados para evaluar su grado de éxito y la bondad de su implementación. Es frecuente que sea además uno de los parámetros estimados en cualquier evaluación *ex ante* que se realice de la política, de cara a poder prever su impacto presupuestario y dis-



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

tributivo. A la hora de realizar estas estimaciones y de analizar la cobertura de una renta mínima, sin embargo, es útil diferenciar varios conceptos.

En primer lugar, debe definirse con claridad cuál es la población destinataria o “diana” de la prestación, algo que no siempre se hace de manera explícita o precisa: por ejemplo, es frecuente que las rentas mínimas se justifiquen por la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión, pero sin definir con precisión esas situaciones de manera operativa. Un criterio posible y bastante obvio de delimitación de la población diana de una renta mínima sería dirigirla los hogares que tengan ingresos bajo el umbral de la pobreza relativa o, si se quiere priorizar más, bajo el umbral de la pobreza severa; a un criterio similar se pueden ir añadiendo otros que delimiten más específicamente subconjuntos de esa población.

Una vez establecida la población destinataria, el diseño de las condiciones de elegibilidad (o la determinación de la población elegible) debería aproximarse a capturar adecuadamente la cobertura de esa población. En un programa de renta mínima bien diseñado, la población destinataria y la elegible tenderán a superponerse, mientras que desviaciones acusadas de la segunda respecto de la primera suelen mostrar inadecuaciones de diseño. En la tabla 9.5.1 se esquematiza esta relación en forma de cuadro de doble entrada: los casos de población destinataria (o diana) que son elegibles, o los casos de población no destinataria que no son elegibles, son casos de delimitación adecuada, mientras que los casos de población elegible entre la población no destinataria (falsos positivos) y de población no elegible entre la población destinataria (falsos negativos) son fallos de delimitación.

Tabla 9.5.1.

Relación entre población elegible y población diana

		¿Forma parte de la población diana?	
		Sí	No
¿Forma parte de la población elegible?	Sí	Delimitación correcta	Falso positivo por diseño (fallo de delimitación)
	No	Falso negativo por diseño (fallo de delimitación)	Delimitación correcta

Fuente: Elaboración propia

La relación entre población elegible y población diana mide la bondad de diseño de la prestación. En cambio, la relación entre población beneficiaria y elegible mide su bondad de implementación, y es lo que se conoce como el *take-up* de la prestación. Nos referiremos más en detalle a los problemas asociados a los fallos de *take-up* (o *non-take-up*) más abajo. Por ahora, en la tabla 9.5.2 se representa esta relación entre la población que efectivamente

recibe la prestación (beneficiaria) y la que en principio debería recibirla porque cumple las condiciones para generar el derecho (elegible): en los casos en que haya elegibilidad y se acceda a la prestación, o no se acceda pero no haya elegibilidad, estamos ante una identificación correcta en la implementación del programa, mientras que en aquellos casos en los que exista elegibilidad pero no se acceda a la prestación (falsos negativos, o casos de *non-take-up*), o se acceda a esta sin ser elegible (falsos positivos), estaremos ante fallos de identificación.

Tabla 9.5.2.

Relación entre población elegible y población beneficiaria (*take-up*)

		¿Forma parte de la población diana?	
		Sí	No
¿Forma parte de la población elegible?	Sí	Identificación correcta (<i>take-up</i>)	Falso negativo por implementación (<i>non-take-up</i>)
	No	Falso positivo por implementación (error, fraude)	Identificación correcta

Fuente: Elaboración propia

La cobertura efectiva de un programa de renta mínima, por tanto, puede interpretarse de dos modos distintos, que es importante distinguir en cada caso: como porcentaje de la población beneficiaria sobre la población elegible (que será el significado habitual con que la emplearemos aquí), o como porcentaje de la población beneficiaria sobre la población diana (que a veces se usa también, por ejemplo en medios periodísticos, pero en este caso conviene entonces especificar la población potencialmente destinataria; por ejemplo, en nuestro caso hipotético, hablar de cobertura de la pobreza severa). En el primer caso, los fallos de cobertura indican problemas en la implementación del programa, pero en el segundo caso pueden indicar también insuficiencias en su diseño, y, por tanto, resultará imposible corregirlas sin introducir modificaciones en el mismo. Un modo de observar en qué medida se da esto último es calculando la cobertura potencial del programa, es decir, el porcentaje de población diana que es elegible.

La cobertura de un programa de garantía de ingresos, finalmente, estará típicamente en una relación de tensión con los umbrales de ingresos que garantice y su suficiencia, puesto que dados unos recursos fijos la ampliación de la cobertura (y, por tanto, una menor focalización) significará una reducción de los umbrales de protección garantizados por la prestación, y viceversa.



9.5.2. El problema del *non-take-up*

El principal problema de cobertura al que suelen enfrentarse los programas de rentas mínimas es el ya mencionado *non-take-up*, es decir, el grado en el que los beneficiarios potenciales de las prestaciones (o población elegible) no las solicitan a pesar de cumplir los requisitos para recibirlas. Este es un problema importante tanto por motivos de eficiencia como de equidad: desde el punto de vista de la eficiencia, un grado elevado de *non-take-up*, como se vio, puede considerarse un fallo de implementación, al no ser capaz el programa de identificar correctamente a la población elegible y hacerle llegar la prestación a la que tiene derecho; pero, además, desde el punto de vista de la equidad horizontal (que consistiría en “tratar igual a los iguales”), resulta distributivamente arbitrario que hogares en similares condiciones de elegibilidad obtengan o no una prestación dependiendo de factores azarosos o sesgos de identificación.

La literatura sobre política social ha arrojado cierta evidencia sobre la existencia de porcentajes de *non take-up* relativamente altos en algunos programas de prestaciones focalizadas hacia la población con bajos ingresos; dichas estimaciones deben tomarse con precaución debido a diversos factores:

- La propia naturaleza del fenómeno dificulta su medida y estimación, puesto que se trata precisamente de hogares cuyos ingresos y situación socioeconómica puede estar “fuera del radar” de los registros de las administraciones públicas.
- Cuantas más condiciones establezca el programa para ser elegible, mayor será la dificultad de estimación de la población elegible a partir de los datos disponibles, que no siempre permiten observar todas esas condiciones.
- El grado de *non-take-up* puede ser variable tanto territorialmente, entre países o regiones, como entre programas de protección frente a la pobreza. Se trata además de un fenómeno que puede observarse también cuando las prestaciones se vehiculan por la vía fiscal, como puede ser el caso de algunas ayudas por hijos a cargo o complementos salariales.
- El *non-take-up* puede ser parcial (solicitar únicamente una parte de las ayudas a las que se tiene derecho, incluso dentro de un mismo programa) y temporal (algunos hogares pueden alternar períodos de *take-up* con otros de *non-take-up*, lo cual confiere importancia a la existencia de algún grado de retroactividad en el reconocimiento del derecho a las prestaciones).

Aun con todas estas limitaciones, diferentes estudios coinciden en estimar niveles de *non-take-up* muy notables en diferentes programas de prestaciones sociales tanto en países desarrollados como en desarrollo; por ejemplo:

- Un estudio de EUROFUND en 2015 para diez países de la Unión Europea encontró que en todos los países existía al menos un programa con más de un 33% de *non-take-up* (EUROFUND, 2015).

- La OCDE estimó en 2004 que el *non-take-up* en programas de asistencia social y ayuda a la vivienda en los países miembros oscilaba entre el 40% y el 80% (Hernanz et al., 2004).
- Una simulación con el programa EUROMOD arrojó un *non-take-up* de entre el 20% y el 60% en los programas de prestaciones con control de ingresos en los países de la Unión Europea (Matsaganis et al., 2008).
- Un informe de Development Pathways (Kidd and Athias, 2019) estimó en 2019 porcentajes de *non-take-up* muy elevados en muchos países en desarrollo, que podían incluso superar el 90%.

Las explicaciones que se han propuesto para el fenómeno del *non-take-up* son variadas, destacando algunas de ellas como las más frecuentes empíricamente (Van Mechelen y Janssens, 2017):

- La *falta de información* sobre la existencia del programa, o sobre el hecho de si se cumplen las condiciones para ser elegible en el mismo, es con distancia la principal causa de ausencia de solicitud entre hogares elegibles.
- Los *costes de transacción* de las solicitudes se configuran también como un factor importante: el tiempo y esfuerzo que supone llevar a cabo la solicitud para muchos hogares se agrava además con la complejidad burocrática de algunos procedimientos; estos costes resultan mayores en sociedades donde la brecha digital es amplia y la economía sumergida está muy extendida.
- El rechazo a someterse a los *seguimientos y controles* vinculados a un programa de lucha contra la exclusión influye también en numerosos casos de *non-take-up* en aquellos programas con una alta condicionalidad de conducta o con planes de seguimiento e inserción muy estrictos. En muchos casos, este rechazo puede estar también relacionado con ciertos incentivos económicos, por ejemplo, si el acceso a la prestación supone la pérdida o disminución de otras ayudas en el hogar, si existen ingresos procedentes de la economía sumergida, o si, en general, el beneficio neto esperado de acceder a la prestación es bajo. Un alto grado de desconfianza hacia la administración también puede ser un factor que contribuya a agravar estos problemas.
- El *estigma social* que en ocasiones puede ir asociado a las prestaciones contra la pobreza, aunque exista una evidencia empírica menor sobre el mismo, también se ha detectado en ocasiones como posible causa de la no solicitud por parte de hogares elegibles. Si existe percepción de estigma por parte de estos hogares, se corresponda o no esta percepción con las actitudes sociales predominantes (que, por ejemplo, en países como España, no son especialmente estigmatizantes para los beneficiarios de estas prestaciones), los sentimientos de vergüenza social y culpa pueden conducir a no solicitar la prestación. Es razonable esperar que este riesgo sea menor cuanto más alejados estén los ingresos del hogar del umbral de elegibilidad, y cuanto mayor sea la cobertura de la prestación y su grado de universalidad. Un alto grado de anonimato e impersonalidad en la solicitud de la prestación también pueden disminuir la percepción de estigma social asociada a la misma.



- Finalmente, cabe reseñar también que el volumen de denegaciones injustificadas de solicitudes por parte de la administración también puede, en algunos programas, y dependiendo de su gestión, aumentar el grado de *non-take-up* de la misma.

En cualquier caso, se trata de un fenómeno muy dependiente de condiciones contextuales, relacionadas tanto con el entorno social concreto como con el programa de que se trate, su implementación y su gestión. Asimismo, la evidencia indica que altos umbrales de *take-up* iniciales cuando se pone en marcha una prestación de garantía de ingresos pueden reforzarse dinámicamente, conduciendo a bajos porcentajes de *non-take-up* sostenidos en el tiempo.

9.5.3. Estrategias de focalización e identificación de beneficiarios

Como se ha visto, diferentes causas pueden hacer que los programas de garantía de rentas mínimas con control de ingresos y otras condiciones de elegibilidad asociadas tengan coberturas efectivas inferiores a la óptima (esto es, no cubran a toda la población elegible). Estos programas, al focalizar su acción en determinados subconjuntos de la población, requieren estrategias adecuadas de identificación de beneficiarios que minimicen tanto los falsos positivos como los falsos negativos. El reto fundamental es precisamente el de la comprobación de ingresos, que es el principal criterio de focalización, puesto que, en otro tipo de prestaciones focalizadas, por ejemplo, en términos de edad, residencia o grupos profesionales, la identificación de beneficiarios es mucho más fácil de administrar.

La identificación de las personas u hogares elegibles en términos de ingresos disponibles puede resultar problemática, además de por eventuales causas de *non-take-up*, por la dificultad de obtener información fiable y actualizada sobre ingresos de forma ágil e inmediata, sin hacer pasar a los solicitantes (y a la administración) por costosas comprobaciones; en este sentido, el uso de indicadores indirectos o *proxies* (como ser beneficiario de otras prestaciones de emergencia de otras administraciones, o estar en el “radar” de los servicios sociales) o incluso de métodos de auto-identificación (por ejemplo, mediante declaraciones responsables que sean posteriormente verificadas por parte de la administración) son alternativas aconsejables en escenarios de emergencia social; esto último, por supuesto, requiere alguna confianza en la honestidad de los solicitantes, que sí se acostumbra a practicar a menudo a la hora de reconocer beneficios fiscales a contribuyentes y empresas. La pregunta que deben hacerse los poderes públicos a este respecto es cuántos falsos negativos están dispuestos a admitir para evitar un falso positivo entre los beneficiarios de cada programa y por qué. Esta decisión estará a menudo relacionada con el presupuesto disponible para el programa: cuanto menor sea este, más duro será el dilema.

9.5.4. Estrategias de reducción del *non-take-up*

Las posibles estrategias para enfrentarse al problema del *non-take-up* y minimizar los fallos en la identificación de la población elegible son variadas, y

pueden adoptarse en diferentes estadios, desde el diseño a la implementación del programa. A continuación, se enumeran algunas de las principales.

- 1) Aunque el *non-take-up* sea fundamentalmente un problema de implementación, actuando desde el diseño del programa es posible intentar minimizarlo, puesto que algunos rasgos de este hacen más o menos probable que se den casos en este sentido. Algunas de las posibles medidas que pueden introducirse en el diseño y regulación de la prestación son las siguientes:
 - El *aumento de la población destinataria* y la cobertura potencial tenderá a reducir algunas de las causas probables de *non-take-up*, pues hará más visible la prestación y menos susceptible de estigmatización. En el límite, por supuesto, una prestación universal o cuasi-universal maximizaría estos efectos, aunque por definición esto no puede ser el caso en una prestación focalizada; no obstante, una prestación contra la pobreza integrada con un complemento salarial y con beneficios fiscales podría avanzar en esta dirección.
 - La *reducción o suavización de las condiciones y requisitos* de elegibilidad que no tengan que ver con los ingresos puede disminuir los costes de hacer la solicitud y permitir que los hogares puedan conocer con facilidad si satisfacen o no las condiciones para acceder a la prestación.
 - La *mejora de los umbrales* de ingresos garantizados, de la calidad del apoyo prestado en términos de inclusión, o de otras prestaciones y ventajas asociadas al programa pueden también suponer mayores incentivos para que la población elegible solicite la prestación.
- 2) Adicionalmente, otras medidas que pueden adoptarse en la implementación del programa pueden ser:
 - Incrementar el *anonimato* y la *impersonalidad* en los procedimientos de solicitud de la prestación y de control de ingresos; los procedimientos online pueden sin duda ayudar en este sentido, aunque tengan también la desventaja de aumentar la “brecha digital”, por lo que otro tipo de opciones más convencionales deben estar siempre disponibles. En cuanto al control de ingresos, los métodos de comprobación automática por parte de la administración pueden contribuir sobremedida en esta dirección.
 - La *reducción de los costes de transacción* de la solicitud mediante la simplificación de los trámites burocráticos que sean necesarios, y la obligación por parte de la administración de abstenerse de exigir certificados o documentos sobre información acerca de los solicitantes que ya obre en su poder en alguno de sus niveles. En este sentido, la interoperabilidad de registros de información públicos resulta fundamental.
 - Las *estrategias de información* sobre el programa dirigidas a la ciudadanía pueden enfocarse con más precisión hacia la población destinataria utilizando técnicas conductuales como el “enmarcado”



adecuado de la información (que, en su caso, enfatice la naturaleza de derecho subjetivo de la prestación), o los recordatorios personalizados por vía de mensajería electrónica para aquellos hogares que según los registros de la administración sean potencialmente elegibles.

- Finalmente, un escenario más ambicioso dibujaría una doble estrategia de *actuación de oficio* por parte de la administración: por un lado, de comprobación y concesión automática (sin necesidad siquiera de solicitud) a aquellos hogares para los que pueda verificarse la elegibilidad a partir de los propios registros de la administración o mediante algún trámite sencillo; por otro lado, de detección e identificación proactivas de hogares elegibles por parte de los servicios sociales u otras instancias públicas, así como de acompañamiento en el proceso de solicitud. Obviamente, esta última mejora en la implementación presupone unas herramientas administrativas bien dotadas y engrasadas, así como también, previsiblemente, un papel mucho más implicado de la hacienda pública.

9.6. Condicionalidad y doble derecho

Los programas de garantía de ingresos pueden, y, de hecho, suelen ir más allá de ofrecer protección contra la pobreza monetaria. En la mayoría de los casos, cuando se trata de programas dirigidos a la población en edad de trabajar, van asociados a medidas adicionales que persiguen luchar contra la exclusión sociolaboral. En este sentido, por ejemplo, un rasgo fundamental de la mayoría de los programas de rentas mínimas en el pasado (que, por ello, recibían en muchos casos el nombre de “rentas mínimas de inserción”) ha sido la exigencia a los beneficiarios de estar inscritos como demandantes de empleo y firmar un plan de inserción sociolaboral por el que se comprometen a la participación en una serie de actividades de formación, orientación laboral, asesoramiento médico o psicológico, e incluso a la realización de trabajos comunitarios o de interés social según los casos.

La tipología y grado de seguimiento y control de dichas actividades por parte de los servicios sociales o de empleo ha sido, en efecto, muy variable según los casos (Pérez-Eransus, 2005). Un ejemplo de esta diversidad podría incluir una gradación como la siguiente, que incluye medidas no mutuamente exclusivas:

- Obligación de estar registrado como demandante de empleo.
- Obligación de aceptar determinadas ofertas de empleo que se consideren adecuadas.
- Obligación de aceptar cualquier oferta de empleo.
- Obligación de participar en itinerarios y actividades de formación, capacitación, y búsqueda de empleo.

- Obligación de realizar un trabajo efectivo durante un mínimo de horas, en labores determinadas por la administración, a cambio del cobro de la prestación (lo que se conoce como *workfare*).

Aunque sin duda se ha pretendido que diversos grados de condicionalidad a la activación legitimasen socialmente los programas de rentas mínimas, lo cierto es que la efectividad de dichos planes y su eficiencia en términos de coste-beneficio han suscitado siempre importantes dudas. Las experiencias son diversas, y algunas políticas de inserción ligadas a ciertos programas de rentas mínimas autonómicas pueden tener cierta efectividad, aunque más bien moderada (Ayala et al., 2016; De la Rica y Gorjón, 2017; Pérez Eranus, 2005; Riba et al., 2011): en España, solo alrededor de un 20% de los beneficiarios tiene una salida “exitosa” de los programas en términos de inserción laboral, y los casos de salida de estos programas por incumplimiento de requisitos son mucho más numerosos que los de éxito en la inserción (Ayala et al., 2016). Ello no obsta para que en algunas comunidades autónomas los pocos estudios realizados muestren que la participación en un itinerario de inserción específicamente laboral aumenta la probabilidad de encontrar empleo para los beneficiarios de rentas mínimas; del mismo modo, no hay evidencia de que la percepción de la prestación desincentive significativamente la búsqueda y consecución de empleo por parte de los beneficiarios en comparación con el resto de desempleados (De la Rica y Gorjón, 2017).

Estas evidencias no son, sin embargo, generalizables, y en la mayoría de los casos no existen estudios específicos con metodologías que permitan inferir auténticos efectos causales de las medidas de activación en la inserción de los beneficiarios. Finalmente, estos estudios, si se centran únicamente en la efectividad de las medidas existentes, a menudo no arrojan luz sobre la pregunta de si dichas medidas de activación e inserción tendrían o no el mismo efecto en caso de ser un derecho de ejercicio voluntario en lugar de un requisito para percibir la prestación.

Los problemas asociados a las medidas de activación laboral obligatorias han sido también documentados en numerosos estudios en diversos países (Ayala y Rodríguez Coma, 2007; Fording et al., 2013; Pavetti, 2016); entre ellos cabe enumerar los siguientes:

- En algunos colectivos de beneficiarios existen barreras a la empleabilidad difícilmente superables, lo cual convierte a la obligatoriedad de seguir planes de inserción laboral en un ejercicio que en muchos casos simplemente “mantiene ocupados” a los participantes sin tener efectividad real de cara a su objetivo explícito.
- El efecto *crowding out* hace referencia al deterioro de las motivaciones para llevar a cabo una determinada conducta cuando esta se convierte en coercitiva u obligatoria. En este sentido, el efecto se ha detectado en algunos estudios cualitativos en beneficiarios de rentas mínimas obligados a seguir itinerarios de inserción y activación laboral.
- El efecto *creaming* tiene que ver con la tendencia de los gestores e implementadores de planes e itinerarios de activación a concentrar sus esfuerzos en aquellos beneficiarios que tienen más probabilidades de



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

inserción, introduciendo implícitamente un tratamiento diferencial entre estos.

- Las dificultades para el éxito en la mayoría de los beneficiarios, la complejidad administrativa de los planes de inserción, y los prolongados períodos de tiempo en los que a menudo se aplican, conducen a un elevado coste económico por persona efectivamente insertada.
- En los programas con medidas más coercitivas, la obligatoriedad de seguir las mismas y el hecho de que estén asociadas a la prestación puede ahondar los efectos estigmatizadores de esta que se referenciaron en la sección anterior.
- En la inmensa mayoría de los casos, la administración que gestiona el programa de garantía de ingresos no dispone de los recursos necesarios para asumir la gestión e implementación de los planes de inserción por sí misma. Esto no tiene por qué resultar una limitación, y sí, en cambio, una oportunidad para la participación de la sociedad civil y la colaboración público-privada en los programas de garantía de ingresos y los itinerarios de inserción y activación, mediante el establecimiento de convenios con empresas privadas u organizaciones sociales sin ánimo de lucro dedicadas a la inserción sociolaboral. Este modelo de cooperación puede generar un sector de actividad económica alrededor de estos planes de inserción. Es importante, sin embargo, considerar adecuadamente los costes de una adecuada inspección, supervisión y evaluación de la actividad de estas empresas y organizaciones, así como de su selección en base a criterios estrictamente profesionales, de eficiencia y de buenas prácticas en los servicios ofrecidos a los beneficiarios de los programas.

Una decisión fundamental, por tanto, a la hora de diseñar un programa de garantía de ingresos mínimos es la de si la percepción de la prestación debe estar estrictamente condicionada a conductas de activación o inserción sociolaboral, en lugar de simplemente a la carencia de ingresos suficientes, planteando el resto de las actividades como un derecho complementario más, a ejercer siempre a criterio último del beneficiario, sin perjuicio del asesoramiento y asistencia de los servicios sociales y de empleo en este sentido.

Es en esta tesitura que algunos programas de garantía de ingresos han introducido la noción del doble derecho a la inclusión social y la protección económica, en virtud del cual cualquier actuación en materia de itinerarios de inclusión, laborales o formativos para los beneficiarios de una renta mínima se entiende como un nuevo derecho subjetivo en lugar de como una obligación o requisito para el acceso a la prestación. Esta opción mantiene la incondicionalidad de la prestación respecto de los posibles itinerarios que se diseñen, en la línea de la evidencia disponible de numerosos pilotos y estudios a nivel internacional sobre programas de garantía de rentas, y siguiendo el ejemplo de algunos programas ya existentes que aplican la voluntariedad en la participación en dichos itinerarios o incluso la incentivan económicamente. Un supuesto implícito es que un diseño que obligue a la participación de manera coercitiva o bajo amenaza de pérdida de la prestación generaría un mayor grado de *non-take-up* y, por tanto, una menor cobertura.

En los últimos años, numerosos experimentos controlados y pilotos en diferentes países han intentado contrastar empíricamente, entre otros aspectos de diseño de los programas de garantía de ingresos, el efecto de retirar la obligatoriedad de las medidas de activación e inserción en los mismos (Banerjee et al, 2017; Marinescu, 2018; Noguera, 2019b). En la mayoría de los casos, dichos efectos han redundado en un aumento del bienestar subjetivo y la salud física y mental, una disminución de la “carga cognitiva” asociada a la búsqueda de empleo, y en numerosos casos incluso un ligero aumento en la probabilidad de inserción laboral. Algunos de los pilotos (como el realizado en la ciudad de Barcelona) han experimentado además con medidas de acompañamiento e inclusión social que van más allá de la inserción laboral. Adicionalmente, cabe suponer que la eliminación de la condicionalidad puede redundar en un ahorro de recursos desde el punto de vista administrativo y de seguimiento, ahorro que puede vehicularse, por ejemplo, hacia la detección proactiva de beneficiarios potenciales de cara a aumentar la cobertura efectiva de la prestación.

Finalmente, algunos programas de rentas mínimas del Estado español han introducido una modalidad de prestación en dos tramos que incentiva económicamente la participación voluntaria de los beneficiarios en los itinerarios de inserción, de forma que la cuantía de la misma se complementa cuando se da esa participación, estableciendo así un incentivo positivo en lugar de negativo (o sanción) que evita muchos de los problemas reseñados de los programas tradicionales. En un número creciente de programas, también es frecuente distinguir entre colectivos de beneficiarios que, por la naturaleza de sus problemáticas específicas, tengan una baja empleabilidad y, por tanto, no tenga mucho sentido implicar en itinerarios de activación laboral, y aquellos que sí están en disposición de sacar provecho de estos últimos.

9.7. Complementariedad entre Ingreso Mínimo Vital y rentas mínimas autonómicas

La complejidad de la organización territorial en España aconseja una especial atención a la distribución de competencias en un tema como el de las políticas de garantía de ingresos mínimos. El respeto a las competencias que en materia de asistencia social son reservadas a las comunidades autónomas por el artículo 148 de la Constitución conduce a que cualquier intervención de la administración central en este campo deba vehicularse o bien como una prestación no contributiva integrada en el sistema de la Seguridad Social, o bien como un beneficio fiscal que tome la forma de un impuesto negativo.

Sin embargo, el hecho de que desde hace décadas existan programas de rentas mínimas en todas las comunidades autónomas, con niveles de intensidad protectora, cobertura y requisitos de elegibilidad muy desiguales, plantea un problema de encaje con cualquier garantía de ingresos mínimos que se establezca desde la administración central, como es el caso del



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

recientemente aprobado Ingreso Mínimo Vital (IMV). En principio, en un Estado descentralizado con diferentes niveles de gobierno que comparten competencias en garantía de ingresos, este encaje podría teóricamente articularse por cuatro vías distintas:

- Ofreciendo *financiación finalista* a las comunidades autónomas para que garanticen unos mínimos de intensidad protectora y cobertura en sus programas de rentas mínimas. El inconveniente de esta opción es que resulta difícil obtener garantías de que los fondos así transferidos se acaben destinando a este objetivo y el resultado pretendido se acabe haciendo efectivo.
- *Recentralizando las competencias* en prestaciones de garantía de ingresos mínimos, una vía descartable por motivos constitucionales y políticos.
- *Complementando directamente los programas de renta mínima* autonómicos, siendo la prestación estatal subsidiaria de los mismos. En este escenario, la propia diversidad de intensidad protectora entre programas autonómicos llevaría a que algunos obtuviesen cuantiosos recursos adicionales mientras que otros no lo hiciesen, generando problemas políticos e incentivos perversos a reducir la protección por parte de estos últimos. En general, además, resulta anómalo que un programa estatal sea subsidiario respecto de uno regional.
- Finalmente, la opción de introducir una *prestación estatal básica compatible con las autonómicas*, que “absorba” total o parcialmente las mismas, emerge como la que minimiza los problemas de encaje, aunque no los elimine. Esta es la vía adoptada por el IMV, cuya compatibilidad con las rentas mínimas autonómicas, añadida al hecho de que estas no sean ingresos computables a la hora de determinar la elegibilidad, deja en el tejado de las administraciones autonómicas el configurar sus programas como subsidiarios del IMV, considerando a este como prestación computable a la hora de determinar el derecho a sus propias rentas mínimas.
- Esta situación, sin embargo, origina una casuística algo compleja debido a la diversidad de regulaciones y umbrales de ingresos en los diferentes programas de rentas mínimas, así como a las diferencias entre las condiciones de elegibilidad para el IMV y las de dichos programas, complejidad en gran medida inevitable al partirse de una dinámica histórica de descentralización en cuanto a la garantía de ingresos mínimos contra la pobreza. La Tabla 3 distingue los cinco escenarios posibles que puede abrir el mutuo encaje entre IMV y rentas mínimas autonómicas.

Tabla 9.7.1.
Escenarios de encaje entre el IMV y las rentas mínimas (RRMM) autonómicas

		Elegible para RRMM autonómicas		
		Si		No
Elegible para el IMV	Si	RRMM > IMV	RRMM < IMV	
		Si	1. La RRMM autonómica complementa el IMV hasta su cuantía actual	2. El IMV sustituye y mejora la RRMM autonómica
	No	4. La RRMM cubren déficits de cobertura potencial del IMV		5. Déficit de cobertura potencial pendientes

Fuente: Noguera y De Quintana (2021)

Algunas implicaciones de estos escenarios que hacen relevante su estimación a nivel autonómico son las siguientes:

- El IMV introduce mejoras netas de protección en los casos 2 y 3, tanto por mejorar o mantener los umbrales de ingresos garantizados para la población elegible de los programas de rentas mínimas (escenario 2) como por cubrir a colectivos de población diana (en situación de pobreza severa) no elegibles para la renta mínima (escenario 3). Según la estimación llevada a cabo por Noguera y De Quintana (2021) a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE, Castilla y León sería una de las comunidades autónomas que se encontraría en estos dos escenarios: virtualmente todos los casos de Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) podrían quedar en principio subsumidos en el IMV, al ser los umbrales garantizados similares o inferiores a los de este, y el IMV alcanzaría además a colectivos no elegibles por la RGC, esto es, tendría una cobertura potencial superior. Aunque en estos casos podría producirse una subsunción de los programas autonómicos en el IMV, cabría esperar que el ahorro así producido se destinase a complementar y mejorar este, tanto en términos de cobertura efectiva como de generosidad.
- En los casos 1 y 4 estaríamos ante los escenarios opuestos: en algunas comunidades autónomas, los umbrales garantizados por las respectivas rentas mínimas serían superiores a los del IMV (con lo que sería lógico que los programas autonómicos los mantuviesen como complementarios de este), y en varias pueden existir colectivos elegibles para sus rentas mínimas, pero no para el IMV. Mantener e incluso ampliar esa protección adicional, evitando cualquier reducción en la cobertura



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

o generosidad en sus programas actuales, sería la tendencia esperable en estas comunidades.

- Que las comunidades autónomas, en cualquiera de todos estos escenarios, tendrían margen para mejorar la cobertura potencial combinada del IMV y las actuales rentas mínimas queda patente por el todavía muy elevado volumen de hogares en situación de pobreza severa que seguirían estando en el escenario 5 (no serían elegibles ni para el IMV ni para las rentas mínimas) incluso si la cobertura potencial de estos programas fuese completa. Según la citada estimación de Noguera y De Quintana (2021), aproximadamente dos de cada tres personas que viven en hogares en situación de pobreza severa en España quedarían aun sin cubrir (uno de cada dos en el caso de Castilla y León). El reto, por tanto, sería extender la cobertura potencial del sistema de garantía de ingresos hasta que supusiese el 100% de la población en pobreza severa.

El estudio mencionado muestra que, en este nuevo escenario introducido por el IMV, las comunidades autónomas, en cualquiera de los casos, generarán un ahorro en rentas mínimas que podría vehicularse a la complementación y ampliación de la garantía de ingresos, y hacia necesidades más específicas de los beneficiarios que sus administraciones están mucho mejor posicionadas para implementar que las estatales, por su mayor cercanía y experiencia con los diversos colectivos vulnerables. Una estimación de este ahorro puede ayudar a establecer vías de complementación del IMV que sean tanto verticales (complemento de la prestación) como horizontales (ampliación de colectivos protegidos), como “en diagonal” (ayudas finalistas por vivienda u otras necesidades específicas).

De cara a este objetivo, la coordinación entre los diferentes niveles de la administración sería sin duda deseable. Dicha coordinación requiere potenciar el cruce de datos de registros administrativos centrales y autonómicos para identificar, en el menor tiempo posible, las necesidades y situaciones de vulnerabilidad económica y mejorar la gestión de las prestaciones, ayudas complementarias y estímulos al empleo. El acceso a los datos sobre solicitudes de IMV, no solo admitidas sino también denegadas, puede facilitar a las comunidades autónomas la identificación de colectivos no elegibles para el IMV y/o en riesgo de quedar desatendidos por el sistema de garantía de ingresos mínimos. Al mismo tiempo, esta coordinación puede ayudar a armonizar los requisitos de acceso a las diferentes prestaciones.

Finalmente, la introducción del IMV puede ser también una oportunidad para avanzar progresivamente en la integración con otras prestaciones de garantía de ingresos mínimos existentes en el nivel no contributivo de la Seguridad Social, así como en la integración entre fiscalidad y prestaciones, por la vía de unificar transferencias de mínimos a los hogares y las personas a través de la Seguridad Social y del IRPF, algo que facilitaría sobremanera las medidas de expansión de la cobertura y cómputo de ingresos en tiempo real. En este sentido, la interoperabilidad de los datos fiscales y de protección social, así como la inclusión de los beneficiarios del IMV en las bases de la administración tributaria, pueden ser pasos iniciales en esta dirección.

9.8. Papel de los servicios sociales y atención integral

A diferencia de otros programas de garantía de ingresos no contributivos, como las prestaciones asistenciales por desempleo, las pensiones no contributivas o las prestaciones por hijos a cargo, los programas de rentas mínimas dirigidos a la población en edad laboral han solido responder explícitamente a objetivos que van más allá de la mera garantía de unos ingresos mínimos y el alivio de la pobreza estrictamente monetaria, para incluir también la lucha contra la exclusión social en sentido más amplio. Además de asociar las prestaciones, en muchos casos, a actividades e itinerarios enfocados hacia la inserción laboral y la empleabilidad (algo a lo que ya nos hemos referido en una sección anterior de este capítulo), también se han propuesto frecuentemente ofrecer una atención integral frente a determinadas problemáticas sociales más específicas y un apoyo a la inclusión social más allá del empleo remunerado.

En la consecución de estos objetivos, los servicios sociales entendidos en su sentido “restringido” de servicios personales (Aguilar-Hendrickson, 2013) han aparecido como la instancia más obvia de gestión de este tipo de acciones asociadas a las rentas mínimas, así como los servicios de empleo han acostumbrado a tener el rol fundamental en las políticas de activación. Los grados de coordinación y modelos de articulación entre servicios sociales y servicios de empleo a propósito de la confección y seguimiento de los itinerarios de inserción sociolaboral pueden ser diversos según el programa, así como también el peso relativo que tenga cada departamento en la gestión de las solicitudes. Un mayor peso de los servicios de empleo cabe esperar que implique una mayor orientación del programa hacia la inserción laboral y la activación, mientras que un mayor papel por parte de los servicios sociales puede orientar más el programa hacia los aspectos de inserción social; sin embargo, el grado de condicionalidad de la prestación a unos u otros aspectos de conducta puede ser similar. En ambos casos, se tratará de funciones de inserción que, en sí mismas, no tienen por qué estar específicamente orientadas a la población que sufre situaciones de pobreza monetaria: las actividades orientadas a la activación laboral también se ofrecen frecuentemente al conjunto de la población que demanda empleo, y muchas de las acciones dirigidas a la integración social que llevan a cabo los servicios sociales se orientan a colectivos de población específicos que no necesariamente están en una situación de pobreza o exclusión: el cuidado de menores y el apoyo a la parentalidad, los cuidados de larga duración a personas dependientes o la integración de personas con dificultades especiales son ejemplos claros de lo anterior.

Más allá del rol que puedan desempeñar para la población en general, entre las funciones que los servicios sociales pueden cumplir en el ámbito específico de los programas de garantía de ingresos contra la pobreza cabe enumerar las siguientes:

- *Apoyo en la gestión y realización de las solicitudes* por parte de los beneficiarios potenciales. Este apoyo puede ser especialmente necesario en casos de solicitantes que sufren la brecha digital, tienen difícil acceso



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

a la información, o dificultades específicas para hacer correctamente los trámites y reunir la documentación necesaria. La posibilidad de que esta documentación pueda ser directamente recabada por los servicios sociales merece también ser explorada en estos casos.

- **Detección proactiva de población elegible** y de casos de *non-take-up*. Los servicios sociales pueden encontrarse, respecto de otros sectores de la administración, en una posición privilegiada para conocer de primera mano casos de solicitantes potenciales que pueden ser elegibles para las prestaciones de garantía de ingresos mínimos.
- **Comprobación de condiciones de elegibilidad**. En los casos en que la elegibilidad no pueda verificarse por medios relativamente automáticos de consulta de datos, o en que sean necesarios informes de caso específicos que acrediten ciertas situaciones o excepcionalidades, la acción de los servicios sociales también puede ser decisiva, aunque guardando un cierto equilibrio entre la discrecionalidad de los procedimientos y el espíritu de la normativa aplicable.
- **Seguimiento de los beneficiarios** una vez han accedido a la prestación. Este seguimiento puede ser importante tanto para una estrategia de atención integral de cara a la inclusión social, como para actualizar los cambios en la composición del hogar o en las condiciones económicas del mismo. Asimismo, la asistencia y seguimiento de los beneficiarios en los casos -muy frecuentes- en los que la prestación deba ser renovada periódicamente, y en los que existan prestaciones y derechos asociados a la misma, como itinerarios de inserción y activación u otras prestaciones en dinero o en especie (como becas de comedor, prestaciones farmacéuticas o apoyo a los gastos escolares, de vivienda, o energéticos); esta asistencia puede ser tanto más conveniente en aquellos programas en los que no exista automaticidad en el acceso a estas prestaciones una vez se accede a la renta mínima.
- **Perfilado de beneficiarios**. Como se ha expuesto anteriormente, en numerosos programas es frecuente hacer distinciones entre beneficiarios de las prestaciones basadas en valoraciones sobre su grado de empleabilidad o sobre los itinerarios de inclusión que es más factible seguir con provecho por parte de los mismos. En este sentido, los servicios sociales pueden disponer de información muy relevante para contribuir a elaborar (o llevar a cabo directamente) un perfilado basado en valoraciones caso a caso.
- **Asistencia a la población destinataria no elegible**. Es extraño encontrar programas de rentas mínimas cuyos criterios de elegibilidad capturen por completo a toda la población destinataria (por ejemplo, a toda la población en situación de pobreza monetaria severa, o de pobreza monetaria en general). Sin embargo, la población destinataria no elegible también es un objetivo asistencial por parte de los servicios sociales, e incluso si cabe prioritario respecto de aquella población que puede acceder a prestaciones de garantía de ingresos regulares. En esos casos, la función de los servicios sociales a la hora de asistir en la tramitación de ayudas de emergencia social, cobertura de necesidades

de subsistencia mediante provisión en especie, compensación de gastos, etc., sigue siendo central.

- Finalmente, la *atención integral a problemáticas específicas* o de exclusión añadidas a la insuficiencia de ingresos es también un área donde los servicios sociales pueden jugar un papel clave. Aquí se incluiría el apoyo a determinados tipos de hogares con bajos ingresos (monoparentales, hogares con menores, residentes no legales), con alta vulnerabilidad y/o estacionalidad laboral, o con problemas específicos de dependencia o salud física y mental (enfermedades crónicas, discapacidades, adicciones, etc.). La *perspectiva de género* en la protección específica a las mujeres y otros colectivos potencialmente vulnerables se constituye crecientemente como un principio regulador de los programas de garantía de ingresos mínimos y la atención integral por parte de los servicios sociales; la implementación de esta perspectiva se ve sin duda facilitada en aquellos casos donde se implementen medidas, ya mencionadas, hacia una mayor individualización de las rentas mínimas que pueda otorgar más independencia material a todos los miembros del hogar, especialmente a las mujeres; también en esa dirección cabe establecer excepciones en cuanto al período requerido de constitución de vivienda independiente en los casos de procesos de separación o divorcio, o de violencia de género, como ya hacen muchos programas; es también frecuente tener en cuenta el hecho de que en España más del 80% de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres para establecer complementos específicos para este tipo de hogares.

9.9. Aspectos conductuales y de gestión

Los programas de garantía de ingresos mínimos tienen por delante también el reto de disminuir los trámites burocráticos para los beneficiarios y solicitantes, agilizar la gestión de los expedientes, e introducir estrategias conductuales en los procedimientos de solicitud (Medina, 2020). Un factor clave para la mejora en esta dirección es sin duda el grado de capacidad administrativa y de gestión de las agencias encargadas de los programas, una variable tradicionalmente subestimada en el análisis de los Estados de bienestar, pero que en contextos de emergencia social reaparece en toda su magnitud, como ha habido ocasión de comprobar, por ejemplo, tras la avalancha inicial de solicitudes del IMV que tuvo que gestionar el Instituto Nacional de la Seguridad Social en España durante el primer año de la pandemia.

Diversos aspectos relacionados con la gestión de expedientes y la solicitud de prestaciones de garantía de ingresos pueden ser enumerados en este sentido:

- El grado de *facilidad conductual de la solicitud* es clave a la hora de reducir la complejidad burocrática y disminuir los costes de transacción para los beneficiarios potenciales, que, como se ha visto, pueden ser una de las principales causas de *non-take-up*. Diversas medidas de agilización



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

de los trámites de solicitud son posibles más allá del necesario incremento de recursos de gestión y personal; entre ellas: el refuerzo de la gestión telemática de la prestación, mejorando la accesibilidad de la aplicación y teniendo en cuenta la brecha digital presente en un porcentaje apreciable de potenciales beneficiarios; la eliminación de trabas burocráticas y la simplificación del proceso de solicitud, reduciendo la documentación requerida; o el uso de un impreso de solicitud sencillo, que incorpore un lenguaje claro en línea con las recomendaciones de las modernas ciencias conductuales.

- La habilitación de un sistema de *ventanilla única* a la hora de que los solicitantes se relacionen con la administración es una medida que merece creciente consideración, y contribuye sobremedida a disminuir los costes de la solicitud y de la recopilación de la documentación necesaria; la integración en una sola solicitud de todas las prestaciones de garantía de ingresos a las que un beneficiario potencial pudiera tener derecho puede ser también un objetivo a medio plazo, en línea con el espíritu de las modernas reformas de la administración pública en muchas democracias avanzadas.
- La adopción como regla general, incluso prevista en la legislación reguladora de los programas, del *silencio administrativo positivo*, a pesar de los riesgos de generación de falsos positivos que pudieran existir en caso de plazos relativamente cortos, comprobaciones complejas y administraciones con pocos recursos, puede suponer precisamente un acicate para que dichas administraciones efectúen las reformas necesarias para agilizar sus procesos de gestión de las solicitudes e incluso introduzcan modificaciones normativas al respecto, además de constituir una garantía legal para los beneficiarios potenciales, en línea con el carácter de derecho subjetivo que adoptan cada vez más las prestaciones de garantía de ingresos.
- El *control de elegibilidad*, esto es, la comprobación de si existe derecho a percibir la prestación por parte de los solicitantes, puede replantearse en la línea de evitar controles humillantes e invasivos, tendiendo a centrarse en la comprobación, por vías impersonales, de si se cuenta o no con rentas y recursos suficientes, y se cumplen otros requisitos básicos de edad y residencia.
- La *gestión ágil de pagos y reembolsos* es fundamental en unos programas cuya principal función es la garantía de ingresos suficientes para la subsistencia material de los hogares en riesgo de pobreza severa. Los períodos largos entre la solicitud y la concesión no favorecen este objetivo, y en ocasiones, si existen situaciones de urgencia puede plantearse la necesidad de efectuar pagos a cuenta que sean parcialmente reembolsables si con posterioridad se comprobase su inadecuación. En general, en sociedades con trayectorias laborales, sociales y familiares cada vez más fragmentarias, inestables e inciertas, así como en contextos económicos cambiantes, puede ser necesario que la gestión económica de los programas deba enfrentarse a un volumen importante de pagos avanzados, pagos retroactivos y reembolsos posteriores,

especialmente si, como parece deseable, los ingresos laborales solo son computables a partir de un cierto umbral superior al de elegibilidad (con el objetivo de combatir la trampa de la pobreza).

- La *interoperabilidad* de los registros y bases de datos de las diferentes administraciones públicas y sus organismos es fundamental para que todas estas mejoras puedan implementarse.
- En este sentido, una vía de reforma a medio plazo puede involucrar la creciente *integración de las prestaciones de garantía de ingresos con la fiscalidad personal*, de manera que se minimicen las inconsistencias de protección actualmente existentes entre ambos sistemas (Hermida y Noguera, 2013; Fernández, 2015; Noguera, 2018). El contexto administrativo e institucional de cada país puede hacer más o menos aconsejable que sea la administración fiscal o la de la Seguridad Social la que se encargue de gestionar comprobaciones, solicitudes y pagos en cada programa.

9.10. Evaluación

El saludable auge actual de las políticas basadas en la evidencia ha puesto encima de la mesa la cuestión de la evaluación científica sistemática de las políticas públicas. En este contexto las políticas de garantía de ingresos mínimos han ocupado un lugar relevante en la agenda pública durante los últimos años, y numerosos informes, evaluaciones y pilotos en este campo han suscitado atención por parte de los medios y los decisores políticos. La evaluación de políticas es, sin embargo, una tarea compleja que debe tener en cuenta algunas cuestiones sustantivas y técnicas de importancia. En la determinación del tipo de evaluación que se pretenda realizar, así como en la posterior interpretación de sus resultados, es inevitable que influyan factores valorativos. Por ello, es deseable extremar la claridad al respecto. A continuación, se enumeran algunas decisiones y puntos clave a tener en consideración cuando se aborda la cuestión de la evaluación de las políticas de garantía de ingresos.

- El *momento temporal* en el que se lleven a cabo las evaluaciones es clave para conocer el tipo de estudio a realizar: una evaluación puede realizarse *ex ante* (con objeto de informar el diseño del programa), *ex post* (una vez cumplido el plazo mínimo en el que se deberían haber alcanzado algunos de los objetivos propuestos, con el propósito de analizar el grado de consecución de los mismos y el impacto del programa), o *durante* la aplicación de la política (de cara a detectar posibles problemas de diseño o implementación que puedan corregirse sobre la marcha).
- La evaluación puede ser *sistemática* o *puntual*. Las evaluaciones sistemáticas tienen la ventaja de que permiten disponer de datos longitudinales y comparables en el tiempo, siempre y cuando la metodología utilizada y el tipo de información recogida sean homogéneas en las diferentes rondas de evaluación. Un buen modo de asegurar una eva-



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

luación sistemática de las políticas es que esta se mandate legalmente de manera periódica en la regulación de las mismas.

- La *agencia encargada* de llevar a cabo la evaluación puede pertenecer a la propia administración que implementa la política o ser externa. La independencia de la evaluación no necesariamente tiene que ver con qué opción se escoja, y debe garantizarse en ambos casos por igual. En todo caso, si la evaluación es interna, debe ser realizada por una agencia o unidad diferente de la encargada de implementar el programa.
- Determinar con claridad los *objetivos de la política* que se va a evaluar es clave para poder establecer de antemano qué resultados podrán definirse como exitosos, y en qué medida. En el caso de un programa de garantía de ingresos mínimos, esto puede revestir cierta complejidad debido a que los objetivos pueden ser múltiples: aunque el principal objetivo de estas políticas suele ser la protección contra la pobreza monetaria (definida según cierto umbral que, idealmente, debe clarificarse), pueden existir también, como se ha visto, objetivos relacionados con la inserción laboral y social, entre otros. En estos casos, resulta fundamental establecer una *ponderación* o, como mínimo, una *priorización* mínimamente precisa de esos objetivos, sin absolutizar ninguno de ellos en particular; por ejemplo, cabría preguntarse si un programa de renta mínima que pudiera haber generado un ligero desincentivo al empleo en algunos colectivos debe considerarse un “fracaso” aun cuando hubiese conseguido al mismo tiempo la práctica erradicación de la pobreza monetaria severa (Miller, 2019); en casos como estos, si los posibles efectos de desincentivo son pequeños y el principal objetivo del programa a evaluar es la reducción de la pobreza y la suficiencia de ingresos, resulta obvio que se trataría de un resultado globalmente positivo.
- La *coherencia entre los objetivos y el objeto* de la evaluación debe también tenerse en cuenta: debe diferenciarse entre el incumplimiento o insuficiencia en el logro de objetivos debido a problemas de diseño y el causado por problemas en la implementación de la política. A título de ejemplo, si en un programa de garantía de ingresos uno de los objetivos es un determinado porcentaje de reducción de la pobreza monetaria relativa, pero el diseño del programa establece unos umbrales monetarios de elegibilidad inferiores a los de dicha pobreza, será evidente que ninguna implementación de ese diseño hubiese podido lograr una reducción de la tasa de pobreza. Una simple evaluación *ex ante* del diseño de la prestación puede aportar esa información. Si, por el contrario, los umbrales de elegibilidad son adecuados para alcanzar ese objetivo, será una evaluación *ex post* de la implementación del programa la que deba determinar en qué medida se alcanzó y por qué.
- La *calendarización* en el logro de objetivos es también esencial para poder realizar una evaluación *ex post* rigurosa. Típicamente, las políticas de garantía de ingresos pueden requerir cierto tiempo para consolidarse y funcionar de forma eficiente; en ausencia de una calendarización precisa, una posibilidad para evaluar el ritmo de despliegue de

una prestación es compararlo con el de otras prestaciones similares en el pasado o en otros contextos parecidos durante un período de tiempo equivalente.

- En la medida en que *los objetivos estén formulados en términos de indicadores concretos*, la evaluación de la política será mucho más directa y menos cargada de suposiciones *ad hoc*. Evidentemente, los indicadores a utilizar deben seleccionarse cuidadosamente y deben capturar adecuadamente los objetivos: en el caso de una política de garantía de ingresos, la diferencia entre utilizar diferentes líneas o umbrales de pobreza monetaria, o entre atender más bien a la intensidad y la brecha de la pobreza que a la tasa de riesgo de pobreza como tal, o entre utilizar como indicador de reducción de la desigualdad la *ratio* S90/S10 o el índice de Palma más bien que el de Gini, pueden tener consecuencias importantes de cara a la valoración de los impactos de la prestación (Noguera y De Quintana, 2021). También debe diferenciarse adecuadamente, como se observó, entre la cobertura entendida como población beneficiaria sobre la población elegible (estimando, por tanto, el *non-take-up* de la prestación), y la cobertura interpretada como población beneficiaria sobre población diana (por ejemplo, en riesgo de pobreza severa). Si la política contiene algún tipo de estímulo al empleo o de medida de activación, deberá definirse también a través de qué indicadores se medirán los resultados en ese terreno. Los indicadores cuantitativos suelen tener la ventaja de ser objetivables, pero eso no impide que puedan complementarse también con indicadores cualitativos.
- La *atribución de causalidad* en la evaluación de una política pública puede ser compleja. En cuanto a la evaluación *ex ante*, una buena opción es disponer de pilotos o estudios diseñados en términos que permitan la comparación contrafáctica, como hacen los experimentos controlados aleatorizados o RCT (*randomized controlled trials*), o algunos modelos de simulación. En cuanto a la evaluación *ex post*, la construcción de controles sintéticos puede ser una buena alternativa para estimar el impacto de una política. En cualquier caso, el gran hándicap en este sentido es sin duda la disponibilidad sistemática de datos fiables para muchos programas de garantía de ingresos, así como la tratabilidad y comparabilidad de dichos datos, dado que su forma de recogida y de registro suele variar de un programa a otro, de una administración a otra, y de un momento temporal a otro, amén de que no siempre suele seguir una lógica científica. Si las fuentes de datos que han servido para diseñar y hacer el seguimiento de un programa de garantía de ingresos tienen sesgos o problemas de tratabilidad, y su impacto se evalúa mediante esas mismas fuentes, dichos sesgos pueden permanecer desapercibidos (y ello tanto si favorecen un “éxito” como un “fracaso” relativo de la política). Racionalizar la obtención sistemática de datos fiables y comparables que puedan alimentar evaluaciones periódicas debería ser un objetivo central en el diseño de políticas de garantía de ingresos a corto plazo.
- Finalmente, los procesos de evaluación de políticas públicas se han abierto en los últimos tiempos a la participación de actores diversos,



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

ya sea recabando información y valoración de los mismos para la propia evaluación, ya sea sometiendo los resultados de evaluación a examen por parte de los mismos. En este sentido, la existencia de consejos asesores en los que participen tanto expertos como representantes de la sociedad civil, de comisiones de seguimiento de los programas con participación de diferentes agentes sociales, o de organismos de rendición de cuentas, puede hacer posibles valiosos aportes y sugerencias al proceso de evaluación de las políticas, aunque los resultados de este deban siempre regirse por una lógica eminentemente técnica y científica. Esencial para esta apertura a la sociedad resulta también la información pública transparente sobre los procesos de evaluación, así como la publicación de informes y datos estadísticos en abierto.

9.11. Ideas Clave

1. La consideración de las rentas mínimas como derecho subjetivo reduce la discrecionalidad y ofrece seguridad a las personas potencialmente beneficiarias.
2. Existe una tendencia creciente a no establecer límite temporal para el disfrute de la prestación. Ello es compatible con el establecimiento de controles periódicos para comprobar que se siguen cumpliendo los requisitos.
3. Los criterios de inclusión habitualmente utilizados son la edad, un tiempo de residencia efectiva y/o legal en el territorio o, en algunos casos, la existencia de dificultades sociales añadidas más allá de la carencia de ingresos. Frecuentemente se contempla la compatibilidad con el empleo.
4. Los programas de garantía de ingresos deben determinar qué umbral de ingresos se pretende garantizar, siendo utilizado también para establecer las condiciones económicas de elegibilidad. En la determinación de este umbral deben considerarse cuestiones como el tipo de hogar (composición). Además de los ingresos, también suele considerarse el patrimonio "*monetizable*" excluyendo, habitualmente, la residencia habitual.
5. En la definición de la cobertura del programa resulta determinante el establecimiento del período de cómputo de ingresos. Lo ideal es que sea corto (dos o tres meses) para poder atender las situaciones de pobreza sobrevenida.
6. Es importante cuidar el tratamiento de los ingresos laborales para evitar "*la trampa de la pobreza*". Para ello es preciso establecer estímulos al empleo. En la mayoría de las ocasiones estos estímulos consisten en no computar parte de las rentas por trabajo a la hora de calcular la prestación, de forma que siempre se disponga de una renta neta total superior cuanto mayor es el ingreso por trabajo hasta un determinado umbral que deberá ser necesariamente superior al garantizado por la prestación.

7. Los destinatarios habituales de la renta son los hogares o unidades de convivencia. Determinar quiénes conforman la unidad familiar resulta cada vez más complejo en un contexto donde, por problemas de acceso a la vivienda, es habitual que en un mismo domicilio convivan varias unidades familiares.
8. La intensidad protectora de la renta está determinada por los umbrales de ingresos netos que se puedan garantizar para cada tipo de hogar. La suficiencia de la protección dependerá de la capacidad de ese umbral para posibilitar a las personas superar la situación de pobreza. Tener en cuenta las condiciones del hogar, las particularidades del territorio, las variaciones de los precios de productos esenciales (vivienda, alimentación, suministros...) es clave para un adecuado ajuste del mencionado umbral.
9. Es importante definir la población diana de forma precisa y operativa de manera que pueda valorarse en qué medida la prestación llega a esa población. Conviene distinguir entre población elegible y población diana. La población elegible es aquella que encaja en el diseño de la prestación y debería corresponder lo más aproximadamente posible a la población diana.
10. El principal problema de cobertura al que suelen enfrentarse los programas de rentas mínimas es el *non-take-up*, es decir, el grado en el que los beneficiarios potenciales de las prestaciones (o población elegible) no las solicitan a pesar de cumplir los requisitos para recibirlas. La falta de información, las dificultades para la solicitud, la evitación de controles y seguimientos, el estigma social que acompaña a estas ayudas... son algunos de los motivos por los que muchas prestaciones de ingresos mínimos presentan elevados niveles de *non-take-up*.
11. Los programas de garantía de ingresos frecuentemente van acompañados de obligaciones de las personas beneficiarias, muchas de ellas en relación con el empleo (condicionalidad). La evidencia disponible no permite determinar el grado de efectividad de estas obligaciones ni si los efectos en materia de inserción social o laboral podrían haberse obtenido sin la existencia de esa obligación.
12. Una decisión fundamental a la hora de diseñar un programa de garantía de ingresos mínimos es si se reconocen o no dos derechos independientes (doble derecho): a la prestación y a la inserción. En ocasiones la percepción de la prestación está condicionada a mostrar conductas de activación o inserción sociolaboral, además de acreditar la carencia de ingresos suficientes. En otros casos, las medidas de apoyo a la inserción laboral y/o social se plantean como un derecho complementario más, a ejercer siempre de forma voluntaria, sin perjuicio del asesoramiento y la asistencia de los servicios sociales y de empleo.
13. La creación del IMV como una prestación estatal básica compatible con las prestaciones autonómicas y que considera estas prestaciones como no computables obliga a las administraciones autonómicas a reconfigurar sus sistemas de garantía de rentas como subsidiarios del IMV, con-



9. Aspectos clave en el diseño, gestión y acompañamiento de las estrategias de garantía de ingresos

siderando a este como prestación computable a la hora de determinar el derecho a sus propias rentas mínimas.

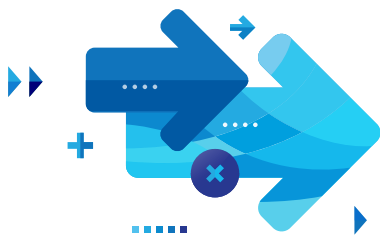
14. Algunos estudios apuntan a que el IMV deja de cubrir suficientemente a una parte importante de población en situación de pobreza severa, lo que ofrecería una oportunidad a los sistemas autonómicos de garantía de rentas para mejorar esa cobertura. Ello obligaría a colaborar entre la administración central y autonómica de modo que fuera posible acercarse a una cobertura óptima.
15. Los servicios sociales pueden tener funciones variadas en el ámbito de la garantía de ingresos: apoyo en la gestión y realización de las solicitudes por parte de los beneficiarios potenciales, detección proactiva de población elegible y de casos de *non-take-up*, comprobación de algunas condiciones de elegibilidad que requieren valoración técnica, seguimiento de los beneficiarios una vez han accedido a la prestación, perfilado de beneficiarios de cara a hacer una valoración "fina" de cada caso y un plan de apoyos ajustado a sus intereses, asistencia a la población destinataria no elegible y atención integral a problemáticas específicas o de exclusión añadidas a la insuficiencia de ingresos.
16. Es clave mejorar los procesos de gestión de las prestaciones de ingresos mínimos en todos sus momentos. Para ello es preciso: facilitar la accesibilidad, habilitar un sistema de "ventanilla única", implantar el silencio administrativo positivo, evitar los controles invasivos o humillantes, gestionar de forma ágil los pagos y reembolsos, potenciar la interoperabilidad de registros y bases de datos de las diferentes administraciones públicas, integrar las prestaciones de garantía de ingresos con la fiscalidad personal...
17. La mejora de las políticas públicas exige un riguroso y continuado proceso de seguimiento y evaluación. Es muy importante que su diseño e implementación permita una evaluación sistemática, rigurosa, transparente y abierta a la participación de los distintos actores implicados en las prestaciones de garantía de rentas.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

CAPÍTULO 10

Aportaciones de los sindicatos y la sociedad civil



10. APORTACIONES DE LOS SINDICATOS Y LA SOCIEDAD CIVIL

Este capítulo está dedicado a las aportaciones de los sindicatos y la sociedad civil a las políticas en materia de lucha contra la pobreza e inclusión social. El concepto sociedad civil es muy amplio y requiere ser precisado y delimitado. Para este informe se han seleccionado a los dos sindicatos mayoritarios (CCOO y UGT) y a cuatro entidades destacadas por su interés y trabajo en materia de políticas sociales de lucha contra la pobreza e inclusión social y que se ha concretado en una extensa producción de estudios, informes, declaraciones, propuestas y reivindicaciones (Cáritas Española y la Fundación para Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada -FOESSA-, la Red Europea contra la Pobreza en el Estado Español -EAPN-ES, European Anti Poverty Network-, la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales -AEDYGSS-).

Tanto los sindicatos UGT y CCOO como las entidades seleccionadas tienen una extensa producción documental en torno a los temas de interés para este informe, sus aportaciones gozan de gran reconocimiento en el ámbito político, profesional y académico. Lo que aquí se recoge es una síntesis de las que han sido consideradas más relevantes.

10.1. Los sindicatos mayoritarios CCOO y UGT

Los sindicatos siempre han mostrado interés y preocupación por la defensa y avance de los derechos sociales. Sin duda alguna, no es posible entender el surgimiento y desarrollo de los derechos sociales sin considerar a uno de sus actores principales: los sindicatos. El 27 de abril de 2015 los sindicatos UGT y CCOO presentaron en el Congreso de los Diputados la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que proponía la creación de una prestación de ingresos

mínimos vinculada a la Seguridad Social¹. Como ya se explicó en el capítulo 5 de este informe, dedicado al análisis normativo y de gestión del IMV, esta ILP supuso el primer paso de un proceso que culminaría en diciembre del año 2021 con la aprobación de la Ley del IMV.

Algunos de los elementos centrales contenidos en la mencionada ILP están recogidos en la Ley del IMV: que dependa de la Seguridad Social, que tenga por objeto garantizar unos ingresos que aseguren unas condiciones básicas para atender las necesidades más esenciales a las personas (p.3) y que evite las situaciones de pobreza y exclusión social.

Por otra parte, estos sindicatos no solo han mostrado su apoyo a la aprobación del IMV, sino que han reclamado la implantación inmediata de la prestación ante la situación generada por la pandemia. Con este objetivo, los sindicatos CCOO y UGT tuvieron distintos encuentros con representantes gubernamentales del más alto nivel.

La aprobación del IMV fue muy bien acogida por los sindicatos, aunque ello no fue obstáculo para que se plantearan algunas críticas por la gestión y cobertura que está teniendo el IMV. A modo de ejemplo, recogemos la denuncia pública que realizó UGT el 3 de junio de 2021 en relación con la gestión del IMV: *Un año después, el IMV no alcanza ni a un tercio de las personas beneficiarias*²:

La prestación es totalmente insuficiente y está mal gestionada. Se pide la declaración de patrimonio del año 2019 (cuando no había pandemia), la renta garantizada está por debajo del umbral de pobreza severa, no se cuantifican ni gastos de alquiler ni de hipoteca y deja fuera a la población extranjera, uno de los grupos más vulnerables.

En el mismo sentido se expresaba el sindicato CCOO el 2 de febrero de 2021: *El IMV llega al 20% de los hogares previstos, mientras algunas CCAA reducen su cobertura en rentas mínimas*³. En este caso, además de denunciar problemas de gestión y cobertura, se alude al retroceso que están experimentando las prestaciones de ingresos mínimos en algunas comunidades autónomas:

El ingreso mínimo vital está llegando muy lentamente a los hogares vulnerables: hasta mediados de diciembre de 2020 solo alcanza a 159.500 hogares, el 20% de los previstos. La lenta gestión del ingreso mínimo vital coincide con un descenso en la cobertura que proporcionan las rentas autonómicas, con una importante reducción respecto a años anteriores. Para CCOO, en lugar de recurrir a entidades ajenas al servicio público, se

¹ Sobre la ILP resulta de interés la consulta de los siguientes documentos:

(1) <https://www.ccoo.es/b878b78da8a9fb2d586f18548b5395f2000001.pdf>
(2) <https://www.ccoo.es/1813cba5cce15294cbf888a07d1d0f5d000001.pdf>
(3) <https://www.ccoo.es/97d3221364bc5a1bd9b721d89b554431000001.pdf>

² <https://www.ugt.es/un-ano-despues-el-imv-no-alcanza-ni-un-tercio-de-las-personas-beneficiarias>

³ https://www.ccoo.es/noticia:566135—El_IMV_llega_al_20_de_los_hogares_previstos_mientras_algunas_CCAA_reducen_su_cobertura_en_rentas_minimas



debe agilizar el proceso de reconocimiento del IMV, la flexibilización de los requisitos de acceso, incrementar las plantillas de la entidad gestora y simplificar el sistema de gestión.

Los sindicatos UGT y CCOO desde la aprobación Real Decreto Ley del IMV hasta su aprobación definitiva como Ley han hecho un número importante de propuestas a modo de enmiendas que se han trasladado a las comisiones correspondientes del Congreso y del Senado.

La preocupación e interés de los sindicatos por los derechos sociales los lleva a ser un actor destacado en materia de políticas públicas. A modo de ejemplo, el 12 de septiembre del año 2021, el sindicato UGT “reclama un Sistema Público de Servicios Sociales de calidad y con derechos”⁴. El sindicato denuncia la debilidad mostrada por el sistema de servicios sociales en España y plantea la necesidad de defender el sistema de Servicios Sociales como el cuarto pilar del Estado de Bienestar, para lo que considera imprescindible:

- a) Reivindicar una Ley Marco de Servicios Sociales, en la que, respetando la competencia autonómica, se establezcan los principios para garantizar una protección social universal, de derechos subjetivos, y de calidad de los servicios sociales.
- b) Exigir un empleo de calidad para los profesionales del sector y un sistema de servicios sociales sólido y de responsabilidad pública.
- c) Apostar por la gestión pública de los servicios sociales como una prioridad, siendo la iniciativa privada subsidiaria y complementaria.
- d) Demandar el aumento de la inversión económica para dotarles de medios económicos y profesionales suficientes, y fortalecer el catálogo de servicios de atención primaria.
- e) Apostar por una coordinación sociosanitaria.
- f) Resolver la inconclusa coordinación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, mediante el diseño de itinerarios de inserción sociolaboral para las personas con mayor vulnerabilidad social.
- g) El desarrollo de una coordinación más estrecha entre políticas activas de empleo y políticas de integración social.

En el ámbito regional, CCOO y UGT han estado trabajando con los responsables de la Junta de Castilla y León en la adaptación de la RGC al nuevo escenario generado con la aprobación del IMV. En este sentido se destaca la importancia de que la financiación que se ha venido utilizando para dar cobertura a la RGC se mantenga, y se dedique a reformular y reorientar estas políticas de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad, y que se haga “en el mismo escenario en el que se creó la RGC, con los mismos interlocutores y ese mismo marco, se establezca una mesa de negociación. Por ello soli-

⁴ <https://www.ugt.es/ugt-reclama-un-sistema-publico-de-servicios-sociales-de-calidad-y-con-derechos>

citamos que se establezcan negociaciones para encajar ambas prestaciones⁵ en palabras de la Secretaria de Política Social y Vivienda de CCOO de Castilla y León.

El 15 de junio de 2020, poco después de aprobarse el Decreto por el que se establecía el IMV, se reunían con la Consejera Isabel Blanco los representantes de UGT, CCOO y CECAL, en el marco del Diálogo Social, para analizar el impacto del IMV en los perceptores de la RGC y tratar de asegurar que nadie que lo necesitara quedase fuera de la prestación ni recibiera cuantías inferiores a las que recibía antes de la aprobación del IMV. Desde entonces se sucedieron diversas reuniones hasta la convocatoria anticipada de las elecciones autonómicas (diciembre 2021).

En enero de 2022, las organizaciones sociales más representativas publican unas propuestas destinadas a los partidos políticos que concurren a las elecciones anticipadas a las Cortes de Castilla y León. Se trata de un documento amplio (33 páginas) donde se exponían de forma pormenorizada un conjunto de propuestas agrupadas en distintos temas. En el apartado relativo a las *“Prestaciones sociales y servicios públicos para reducir la pobreza y avanzar hacia la igualdad”* se contemplaban una serie de propuestas en torno a la garantía de ingresos que se recogen a continuación ⁶:

El derecho a Renta Garantizada de Ciudadanía se hizo realidad en 2010 desde la apuesta sindical. Consideramos que es el momento, ya aprobado el Ingreso Mínimo Vital, de carácter estatal, construir una nueva renta para que ésta mejore las cuantías de forma general, ligada a la escolarización y a la inserción social y laboral y amplíe, además, la cobertura de hijos/as, personas con discapacidad o dependientes, para mayor integración y mejorar así la cobertura de la ciudadanía de Castilla y León.

Aprobada ya hace unos años la ley de ordenación y funcionamiento de la Red de Protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica es momento de examinar su evolución, de manera que puedan establecerse las actualizaciones y modificaciones necesarias en las prestaciones y servicios. El ahorro producido al existir el IMV estatal, debe permitir ampliar derechos y mejorar prestaciones en estos ámbitos sociales.

Actualizar y ampliar las ayudas de emergencia, que muchas veces se topan con limitaciones, siendo esto inasumible al estar destinadas a atender las necesidades básicas de subsistencia.

Fortalecer los CEAS, Centros de Acción Social, eje en torno al que se vertebraba la coordinación de la acción social en cada área, y en concreto de manera muy especial en lo que concierne a la infancia en situación de vulnerabili-

⁵ (6) https://castillayleon.ccoo.es/noticia:510079_Para_CCOO_el_Ingreso_Minimo_Vital_supone_un_paso_mas_alla_en_la_cohesion_social&opc_id=

⁶ <https://castillayleon.ccoo.es/8c080ce329acdd7ff94a73b4d117618f000054.pdf>



dad y a los procesos ligados a la inserción socio laboral de las personas perceptoras de la renta garantizada de ciudadanía y del Ingreso Mínimo Vital.

10.2. CÁRITAS Española – FOESSA

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos fundamentales de esta entidad instituida en 1947 por la Conferencia Episcopal Española. Con el objetivo de abordar este reto desde el conocimiento y el análisis de los fenómenos sociales, en 1965 Cáritas Española constituyó la Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), referente imprescindible en los estudios sobre pobreza y exclusión en España⁷. En este apartado se exponen algunas de las publicaciones más recientes y relevantes que ambas entidades han dedicado a la garantía de ingresos mínimos, las rentas mínimas y al IMV.

Cáritas Española ha publicado desde 2019 distintas declaraciones, notas de prensa, pronunciamientos, etc. sobre la garantía de ingresos mínimos con un claro contenido crítico y propositivo respecto a la materia.

El documento *“Por una sociedad más justa. Propuestas políticas ante las elecciones legislativas de 2019”*⁸, publicado unas semanas antes de las elecciones del 10 de noviembre de 2019, ya planteaba, junto a otras siete propuestas, diseñar un sistema de garantía de ingresos mínimos que posibilite a las personas disponer de un mínimo digno para cubrir sus necesidades básicas. Ese sistema se debe caracterizar, en los términos utilizados por esta declaración, por ser de ámbito estatal, complementaria con las prestaciones autonómicas, focalizada a hogares bajo el umbral de la pobreza, enfocada al hogar en su conjunto, condicionada solo por la renta del hogar, compatible con ingresos laborales, con una duración determinada por la existencia de la necesidad, con una cuantía suficiente y adecuada y configurada en la lógica del doble derecho (a la prestación económica y a la inclusión social).

Cáritas ha desplegado una intensa actividad mediática paralela a la implantación del IMV. En las noticias publicadas por su Servicio de Noticias, Cáritas ha calificado la aprobación del IMV como un *“paso decisivo”* en la lucha contra la pobreza severa, ha reconocido la importancia de su configuración como derecho subjetivo, ha subrayado su función de factor de estabilización automática en épocas de crisis al establecer una base mínima de protección para personas sin ingresos y ha destacado su especial atención a los hogares con hijos⁹. En sus análisis públicos tampoco ha faltado el señalamiento de

⁷ Más información: <https://www.foessa.es/>

⁸ Acceso al documento: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2019/03/Propuestas-pol%C3%ADticas-Caritas-2019.pdf> Servicio de Noticias de Cáritas Española, 29 de octubre de 2019, nº 2.760.

⁹ “Cáritas aplaude la aprobación del Ingreso Mínimo Vital, un paso decisivo en la lucha contra la pobreza severa”. Servicio de Noticias de Cáritas, Noticia nº, 2.824, 2 de junio de 2020.

los déficits en el acceso a esta prestación: deja fuera a personas en situación administrativa irregular, personas jóvenes, personas que viven en lugares con financiación pública; limita a dos unidades de convivencia en un mismo domicilio; obliga a los solicitantes a constar como demandante de empleo, etc. Asimismo, estas noticias adoptan una orientación propositiva dado que recogen siempre propuestas para mejorar su eficacia: racionalizar el sistema de prestaciones, mantener la inversión por parte de las CCAA, eliminar las trabas telemáticas y burocráticas en el acceso, acompañar el IMV de un complemento de vivienda, etc.

Al cumplirse un año de la aprobación del IMV, Cáritas reconoció, mediante una declaración destinada a los medios de comunicación¹⁰, los esfuerzos realizados por el Gobierno español al introducir modificaciones (cinco, hasta esa fecha) en la normativa reguladora de la prestación, pero también identificó con claridad los cambios imprescindibles en la cobertura, las condiciones de acceso y la cuantía para que resultase efectiva. Respecto a la primera, Cáritas insistía en ampliar la protección a los jóvenes menores de 23 años, a las personas en situación administrativa irregular o a las familias con alguna persona en esta situación, además de reducir la extensión de las unidades de convivencia a la familia nuclear. Para esta entidad, hay tres medidas inexcusables a poner en marcha para mejorar su gestión: simplificar el proceso de tramitación, reducir los tiempos en las resoluciones y suprimir las inadmisiones a trámite; a ellas se suman otras como la consideración de la situación económica de la persona solicitante en el momento de la solicitud, la motivación adecuada de las denegaciones y la asistencia jurídica gratuita para las reclamaciones previas. Por último, Cáritas consideraba que las cuantías del IMV son claramente insuficientes y debían ser complementadas por las rentas mínimas autonómicas.

En el marco de la difusión del Informe “*Análisis y Perspectivas 2021*”, el Servicio de Noticias de Cáritas publicó una nota de prensa¹¹ en la que, al tiempo que analizaba el deterioro de las condiciones de vida de los hogares y el aumento de la extensión y la intensidad de los procesos de exclusión social como consecuencia de la pandemia COVID-19, planteaba los problemas de acceso a una información correcta y suficiente para iniciar el trámite de la solicitud del IMV, lo que provocaba que en octubre de 2021 solo el 26% de los hogares en pobreza severa había conseguido realizarlo. De estas solicitudes solo el 18,6% habían sido concedidas, mientras que casi la mitad (el 49%) habían sido denegadas.

Cáritas Española también se ha sumado a la petición de Cáritas Europa de la aprobación de una directiva marco en la Unión Europea sobre rentas mínimas que sea jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros¹².

¹⁰ “Cáritas insta a corregir las trabas de acceso al Ingreso Mínimo Vital que excluyen a numerosos perceptores”. Servicio de Noticias de Cáritas, Noticia nº, 2.895, 27 de mayo de 2021.

¹¹ “FOESSA constata un gran deterioro de las condiciones de vida del conjunto de los hogares a causa de la COVID-19”. Servicio de Noticias de Cáritas, Noticia nº, 2.909, 6 de octubre de 2021.

¹² “Cáritas Europa pide un marco europeo sobre rentas mínimas para acabar con la pobreza”. Servicio de Noticias de Cáritas, Noticia nº, 2.851, 16 de octubre de 2020.



Esta directiva tendría dos objetivos fundamentales: proporcionar a todos los países miembros un esquema común para llevar a cabo los procesos de inclusión de las personas en situación de pobreza y/o exclusión que permitan su participación plena en la sociedad; y establecer un marco de igualdad de condiciones al establecer estándares sociales mínimos a cumplir en el territorio europeo.

La Fundación FOESSA ha publicado en los últimos años tres estudios¹³ y trabajos de investigación que incluyen propuestas y medidas a implantar para la mejora del SGI en España, de las rentas mínimas y del IMV¹⁴:

- Fernández, G. (coord. (2015). "Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo".
- Comité Técnico de la Fundación FOESSA (2020). "Vulneración de derechos: ingresos mínimos".
- VV.AA. (2021). "Sociedad expulsada y derecho a ingresos".

En el estudio "*Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*", fechado en 2015, la Fundación FOESSA realizaba una propuesta (págs. 87 y ss.) para ampliar y mejorar el sistema de garantía de mínimos partiendo del hecho de que este resulta muy protector con las personas mayores y los desempleados (colectivos que suelen estar más integrados en el sistema productivo) y lo es mucho menos con otros grupos como la familia y la infancia, los parados de larga y muy larga duración, los trabajadores precarios y con bajos salarios y las personas en situación de pobreza severa. Desde este planteamiento y con los objetivos citados se exponen cuatro vías complementarias a transitar:

1. *La vía de las rentas mínimas.* Mejorar las rentas mínimas, contempladas como derecho subjetivo, respondiendo a la lógica del doble derecho (separando la percepción de la prestación económica del acceso a servicios de inclusión y empleo de calidad) y cuyo acceso solo ha de estar determinado por el nivel de renta (sin considerar otros condicionantes). La implementación de esta mejora podría ser asumida por la Seguridad Social, articularse mediante una ley de mínimos de carácter estatal o aprobarse a través de un nuevo "plan concertado" que tenga el foco en las rentas mínimas. En todo caso, se sugería desvincular su gestión de los servicios sociales o de los servicios de empleo y, por lo tanto, desconectarlas, en tanto renta garantizada, del paradigma de la contraprestación.
2. *La vía de las prestaciones familiares.* Plantear una política estatal de prestaciones familiares lo más universal posible que beneficien al conjunto

¹³ Al cierre del informe, en enero de 2022, FOESSA ha publicado un extenso y detallado informe sobre La evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID-19 en España. Disponible en: <https://bit.ly/310Q8zn>

¹⁴ A estos trabajos hay que sumar el estudio de Aguilar Hendrikson, M., Arriba González de Durana, A. y Moreno Raymundo, G. (2019). "La garantía de ingresos mínimos". Documento de trabajo 4.14. del VIII Informe FOESSA. En él se analiza la evolución de la garantía de ingresos mínimos en España desde 2008 hasta 2018, prestando particular atención a las rentas mínimas autonómicas y a las prestaciones de protección frente al desempleo de tipo asistencial.

de las familias con hijos/as a cargo, avanzando en la integración de las prestaciones sociales y las políticas fiscales (extensión de las deducciones reembolsables a todas las familias con hijos/as a cargo), con especial atención a las familias exentas de realizar la declaración de la renta. Esta política debe ir acompañada de esfuerzos de mejora en otros ámbitos: atención infantil de 0 a 3 años, escuelas inclusivas, servicios socioeducativos, etc.

3. *La vía de los complementos ligados al empleo.* Establecer una deducción de parte de los ingresos por trabajo en perceptores de una prestación de ingresos mínimos (medida dirigida a personas que, percibiendo la renta mínima, intentan acceder al mercado de trabajo, pero los ingresos que percibe por esta vía no les permite desvincularse de la prestación) y plantear un sistema de apoyos prestacionales y de deducciones fiscales para trabajadores de bajos salarios (con un tramo negativo que les permita percibir una renta directa y complementario al ingreso por el empleo).
4. *La vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos.* La atención a gastos de vivienda, alimentación y de integración laboral (formación, cuidado a menores y dependientes) debe ser cubierta por el sistema de garantía de rentas a través de una gestión de las administraciones autonómicas y locales, verdaderas conocedoras de las situaciones personales y de los hogares.

El documento se cerraba con una propuesta de atención integral a hogares en pobreza severa, personas trabajadoras pobres y familias con menores a cargo que implicaría: a). la creación de una renta garantizada que cubriera un mínimo equivalente en el conjunto del territorio del Estado; b). la extensión de la renta garantizada a través de un programa de bonificación al empleo; y c). el aumento de la protección a la familia y la infancia través de la ampliación de la cobertura de la deducción fiscal reembolsable para familias numerosas, personas con discapacidad a cargo o por ascendiente con dos hijos.

En el breve trabajo "*Vulneración de derechos: ingresos mínimos*", publicado en 2020 dentro de la colección FOCUS, el Comité Técnico de la Fundación FOESSA realiza un análisis del sistema desigual y heterogéneo de rentas mínimas en España tanto en su concepción (si se reconocen o no como derecho subjetivo), como en sus características (cuantía, intensidad protectora, requisitos de acceso, etc.), en su gestión (procedimiento de solicitud, resolución, permanencia, extinción) y en su implementación y extensión (cobertura, presupuesto destinado, etc.). Tras esta exposición, el documento se pregunta si, a expensas de su desarrollo reglamentario, la implantación del IMV puede constituir un avance importante o una oportunidad perdida. Y, en esta línea, identifica los grupos más vulnerables que han quedado al margen de esta medida y debieran recibir especial protección económica y social: personas en situación administrativa irregular, personas jóvenes emancipadas menores de 23 años, familias que viven en habitaciones compartiendo la vivienda con más de dos familias y las personas que, por sus circunstancias (enfermedades crónicas) no pueden ser demandantes de empleo.



En 2021, el estudio titulado “*Sociedad expulsada y derecho a ingresos*” expone un análisis del impacto de la crisis de la COVID-19 en las situaciones de pobreza y exclusión social en ámbitos como el empleo, la vivienda, la salud, etc. e identifica cuáles han sido los colectivos más afectados por el “virus” de la crisis social: familias con menores de edad a cargo, los trabajadores más mayores, la población de origen inmigrante y, además, evidencia el efecto cada vez menos protector de los estudios universitarios. También realiza, a partir de los datos facilitados por el INSS y por la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la propia Fundación FOESSA, un primer análisis de la puesta en marcha del IMV en cuanto a sus problemas de información y conocimiento por la población destinataria, su limitada cobertura (solo una cuarta parte de las familias en pobreza severa son solicitantes) y los enormes y graves problemas de acceso que se están constatando debido a los requisitos establecidos respecto a nivel de ingresos, patrimonio de los hogares, configuración de la unidad de convivencia, edad, etc.

En las conclusiones de este documento se señala que se han de afrontar siete retos para abordar la crisis social de la pandemia:

1. Consolidar un sistema de garantía de rentas, con especial atención a la mejora del IMV en términos de cobertura y protección económica efectiva y sostenible.
2. Construir un sistema público de provisión de vivienda más garantista de los derechos a la vivienda, a la energía, al agua y a internet.
3. Devolver la dignidad al trabajo creando empleos decentes que sean vías efectivas de inclusión social.
4. Garantizar el acceso a internet de buena calidad, a dispositivos para este acceso y el derecho a adquirir competencias digitales.
5. Mejorar la inversión en infancia y en políticas orientadas a las familias, especialmente a las numerosas y monoparentales.
6. Implantar políticas de equidad y solidaridad con la población de origen inmigrante, cada vez más afectada por procesos de exclusión social.
7. Atender los problemas de salud mental, integrando una mirada comunitaria al sistema público de salud.

10.3. EAPN

La Red Europea contra la Pobreza en el Estado Español (EAPN-ES, *European Anti Poverty Network*) nace en 1991 y se refunda en 2004 como una entidad de segundo nivel que agrupa a entidades no lucrativas comprometidas en la lucha contra la exclusión social y la pobreza. Según su página web¹⁵, en la actualidad está compuesta por 19 entidades EAPN autonómicas y 19 enti-

¹⁵ Más información: <https://www.eapn.es/>

dades del Tercer Sector de Acción Social. Entre sus cometidos se plantea influir en las políticas públicas para hacer efectivos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Desde el reconocimiento de la importancia de analizar y conocer la pobreza para poder luchar contra ella, uno de sus ejes de acción es la investigación que se materializa en la publicación de estudios e informes y en la celebración de seminarios y reuniones de reflexión y debate.

Para el objeto de este informe, es preciso destacar los trabajos publicados por esta entidad durante 2020 y 2021 que ponen el foco en la garantía de ingresos mínimos, abordando el análisis de las rentas mínimas autonómicas y del IMV:

- Malgesini Rey, G. (2020). “Estudio sobre las familias monoparentales perceptoras de rentas mínimas. Resumen ejecutivo”.
- EAPN España (febrero, 2021). “Valoración de las nuevas medidas del Ingreso Mínimo Vital. Informe de posicionamiento EAPN España”.
- Malgesini Rey, G. y Jiménez Laserna, N. (agosto, 2021). “El acceso al Ingreso Mínimo Vital por parte de los hogares monomarentales en situación de pobreza con necesidades sociosanitarias”.
- Llano, J.C. y Quiroga, D. (septiembre, 2021). “El mapa de la pobreza severa en España”.
- Malgesini Rey, G. (dir.) (octubre, 2021). “El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica”.

En el primer documento, con fecha de 2020, tras evidenciar que, en 2018, el perfil de la persona perceptora de rentas mínimas autonómicas era el de una mujer española, entre 35 y 44 años, con hijos/as a cargo y bajo nivel de estudios, y que el 90,4% de los hogares monoparentales perceptores de estas rentas estaba encabezado por mujeres, se detallaban los problemas económicos, laborales, de vivienda y de salud que afectan a estos hogares. Asimismo, entre las recomendaciones planteadas en este trabajo destacaba la implantación de una renta mínima de carácter estatal para todas las personas en edad activa que no tienen empleo o no están en condiciones de trabajar, garantizando ingresos mínimos suficientes y estables para alcanzar un nivel de vida digno en la sociedad de referencia. A esta solicitud se añadían, entre otras propuestas, la aprobación de una ley estatal específica para la protección de los hogares monoparentales o la extensión en la cobertura y mejora de la calidad de la prestación por hijo/a cargo.

En febrero de 2021, en el documento titulado “*Valoración de las nuevas medidas del Ingreso Mínimo Vital. Informe de posicionamiento EAPN España*”, la red analizó la evolución en la normativa de esta prestación y los avances realizados, al tiempo que constataba los enormes problemas de cobertura (personas en situación irregular, menores de 23 años sin hijos/as, etc.), la insuficiencia de las cuantías (reconocer solo hasta el tercer hijo, por ejemplo), las trabas en el acceso y los dilatados plazos en la resolución que abocan a las familias a situaciones de emergencia y, sobre todo, la complementariedad con las rentas mínimas autonómicas. Teniendo como base este diagnóstico, se aportaban diferentes propuestas para superar estos problemas



y se solicitaba el compromiso de las CCAA de destinar a la inclusión social los presupuestos que se liberen de los programas de rentas mínimas.

El trabajo publicado en agosto de 2021 volvería a hacer de los hogares monoparentales el foco de estudio y reflexión, centrándose en este caso en los encabezados por mujeres. En esta investigación, titulada *“El acceso al Ingreso Mínimo Vital por parte de los hogares monomarentales en situación de pobreza con necesidades sociosanitarias”*, se utiliza una metodología cuantitativa (datos INSS, encuesta propia) y cualitativa (encuesta propia) y, entre sus contenidos, destaca el capítulo específico dedicado al IMV. En este capítulo se ilustran, con entrevistas a informantes clave y con datos proporcionados por el INSS, los problemas de implantación de la prestación, de acceso y de falta de solicitud (*non take-up*) del derecho. Entre los primeros, se destaca que no se han adoptado medidas especiales para hogares monoparentales (salvo 100 euros adicionales en la cuantía) ni un canal exprés para atender la urgencia de su situación; entre los segundos, se apuntaba la no consideración del concepto de unidad de convivencia independiente en los casos de mujeres víctimas de violencia de género en proceso de divorcio o separación y en casos de mujeres afectadas por desahucios o por inhabilitación de la vivienda, además de otros factores que se ven agravados por falta de tiempo en las mujeres responsables en solitario de cuidados (por ejemplo, no aportar documentación requerida o errores a la hora de cumplimentar el formulario por falta de competencias educativas y/o digitales). Respecto a la falta de solicitud, muchas mujeres en hogares monomarentales empobrecidos desconocen que pueden ser beneficiarias, no tienen a quién recurrir para recibir ayuda en la tramitación o, por ejemplo, no quieren ser etiquetadas como personas pobres. A diferentes recomendaciones para la mejora general del IMV (mejora de las cuantías, ampliar la asignación por hijo/a menor de edad incluso después del tercero, agilización de la gestión, apoyo de una persona como gestora de caso, ayuda complementaria para la vivienda, etc.), este estudio sumaba otras de especial aplicación a los hogares monomarentales como flexibilizar la acreditación de la unidad de convivencia para mujeres en especiales dificultades, ampliar los recursos de conciliación de la vida personal y familiar y mejorar el sistema de cuidados.

El estudio *“El mapa de la pobreza severa en España. El paisaje del abandono”*, publicado en septiembre de 2021, dedica un pequeño apartado al IMV y al sistema de rentas mínimas, alertando de la baja cobertura de la prestación estatal (muy lejos de las previsiones del Gobierno en junio de 2020) y de los graves problemas respecto a la convivencia entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas, sin que exista un criterio compartido entre las autoridades autonómicas sobre cómo plantear la complementariedad entre ambas prestaciones.

El último trabajo hasta la fecha de cierre de este informe publicado por EAPN sobre IMV y las rentas mínimas autonómicas, fechado en octubre de 2021, es un completo y detallado análisis, con perspectiva autonómica, de la implantación del IMV un año después de su puesta en marcha. Utilizando una metodología cuantitativa (análisis de datos secundarios aportados por

el INSS sobre el despliegue y desarrollo del IMV) y cualitativa (foros de trabajo con expertos y entrevistas en profundidad a personas perceptoras de IMV), el informe *“El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica”* se divide en cuatro apartados: el primero analiza las características del IMV en cuanto a su diseño, desarrollo legal, despliegue e intensidad; el segundo indaga en la interacción entre el IMV y las rentas autonómicas en cada comunidad; el tercero expone las percepciones, opiniones y sentimientos de las personas solicitantes de IMV y de los técnicos de las entidades sociales que han acompañado los procesos de solicitud; y el cuarto y último apartado desgrana las recomendaciones para conseguir que el IMV sea un instrumento efectivo en la lucha contra la exclusión social:

1. Ampliar la cobertura (que la población objetivo pase de los hogares con el 30% de la mediana de los ingresos al 40%), mejorar la intensidad protectora y las cuantías.
2. Mejorar el proceso de solicitud, proporcionando formación a los profesionales de Servicios Sociales y de entidades del TSAS que acompañan a las personas susceptibles de solicitar el IMV.
3. Adoptar acciones positivas y proactivas para minimizar la brecha digital, haciendo más accesible la vía telemática, con un lenguaje accesible y garantizando atenciones presenciales sin necesidad de solicitar cita previa; además, se ha de considerar el hecho diferencial de las zonas rurales y sus particulares necesidades en este ámbito.
4. Reducir la carga administrativa de las solicitudes, facilitando a las personas el proceso de solicitud en momentos vitales especialmente complicados.
5. Ampliar el acceso al IMV a otros grupos en pobreza severa: personas inmigrantes en situación irregular, menores de 23 años sin hijos/as, etc. y adoptar un concepto más inclusivo de “unidad de convivencia” que refleje la diversidad de las familias.
6. Dotar de mayor agilidad y transparencia a la tramitación, evitando demoras y complejidades innecesarias que generan incertidumbre, estrés y situaciones extremas a las personas solicitantes.
7. Facilitar recursos ante las denegaciones del IMV, con lenguaje accesible y comprensible en las resoluciones e incorporando un mayor grado de flexibilidad en el proceso de tramitación (que reconozca las graves dificultades que, en ocasiones, tienen las personas solicitantes para disponer de documentación por continuos cambios de vivienda o falta de ésta, por problemas para mantener un archivo documental, etc.).
8. Cambiar la metodología del cálculo de los ingresos de la unidad de convivencia para que pueda dar respuesta a situaciones de pobreza sobrevenida, utilizando siempre la cantidad de ingresos que determine la situación actual de pobreza extrema (solo en casos de dudas se podría contemplar los ingresos del año anterior).
9. Mejorar las cuantías del IMV, explicando con total claridad el cómputo que determina la cuantía final, exceptuando de éste las prestaciones,



pensiones o ayudas públicas concedidas por una situación de discapacidad y dejando de penalizar en el cálculo de la cuantía al cuarto y demás hijos/as en los casos de familias monoparentales y numerosas. Asimismo, se solicita condonar las deudas que las personas pueden adquirir como consecuencia de los llamados “cobros indebidos”.

- 10- Mejorar la protección de la infancia, ampliando la asignación por cada hijo/a menor de edad incluso después del tercer hijo/a y sin diferenciar los importes por tramos de edad (la diferenciación actual no tiene en cuenta las necesidades reales de los menores).
11. Agilizar la complementariedad con las rentas autonómicas y eliminar el concepto “inadmisión a trámite” dado que muchas CCAA mantienen la denegación como paso previo para solicitar la renta autonómica, lo que provoca que las personas queden en una situación de desamparo.
12. Activar los itinerarios de inserción sociolaboral e integración social y otras medidas complementarias: ampliar los recursos de conciliación de la vida personal y familiar, mejorar la complementariedad y compatibilidad con los ingresos derivados del empleo, aumentar las actividades formativas y de reciclaje profesional, etc.
13. Asegurar la vivienda mediante apoyos para el acceso y mantenimiento, erradicando la pobreza energética.
14. Promover la dignidad y seguridad en todo el proceso del IMV, construyendo un proceso “más amable y humanista”.
15. Reducir la desigualdad territorial en derechos y atención a las personas: las CCAA no deben redirigir a otros ámbitos el ahorro en rentas mínimas.

10.4. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales

La Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España (AEDYGSS) nace en 1994 agrupando a profesionales del ámbito de los servicios sociales interesados en estudiar y hacer propuestas de mejora en materias propias de este ámbito. Son muy conocidos sus estudios e informes sobre el Estado Social de la Nación, su Observatorio de la Dependencia y el índice de Desarrollo de los Servicios Sociales, así como sus congresos anuales.

Desde la aprobación del IMV han hecho públicos tres documentos (febrero, marzo y noviembre de 2021) con informaciones y propuestas relativas al desarrollo del IMV.

En el primero de los documentos (AEDYGSS, 2021a) la AEDYGSS celebra la aprobación del IMV, pero denuncia que no llega a las personas que más lo necesitan y solicita un refuerzo de los servicios sociales de las entidades locales. En el mismo informe critica la fórmula inicialmente establecida para establecer la capacidad económica de los solicitantes, al tomar en consideración

los ingresos del ejercicio anterior, proponiendo que sean los ingresos que se tienen en el momento de la solicitud.

También denuncia que el planteamiento inicial del IMV deja fuera a personas que pueden encontrarse en situación de pobreza y/o exclusión severa. Es el caso de menores de 23 años emancipados de sistemas de protección, refugiados, asilados y protegidos por razones humanitarias que tienen permiso de residencia en trámite, extranjeros con permiso de residencia que no llegan a cumplir o acreditar el tiempo mínimo de residencia.

La asociación llama la atención sobre la falta de claridad respecto al futuro de los 1500 millones de euros que, estiman, es la inversión que en la actualidad están haciendo las CCAA en sus respectivos sistemas de garantía de rentas, sugiriendo que deben comprometerse a reinvertirlos en la lucha contra la pobreza y exclusión.

Con respecto al acceso a la prestación, demanda una pasarela automática de los perceptores de las rentas autonómicas que cumplan los requisitos que establece el IMV.

La asociación se felicita por algunos cambios que han venido introduciéndose en la norma reguladora del IMV, pero critica por inadecuada la función asignada a los servicios sociales de certificar las situaciones de convivencia de la unidad familiar e informar anualmente de los cambios que se produzcan en la situación certificada. Explican que los servicios sociales es el ámbito adecuado para valorar y, en consecuencia, certificar la situación de exclusión y, dentro de esta, la situación de convivencia, pero no cómo ha sido esta convivencia en los meses anteriores o en el último año. Eso es, según afirman, más "tarea de detectives" que de trabajadores sociales.

También propone la mejora en los sistemas de tramitación de las solicitudes, permitiendo un seguimiento de esta por parte de los interesados y la limitación del TSAS en el papel de mediadores y certificadores de situaciones de exclusión. Respecto a esto último entiende que es una fórmula que puede lesionar gravemente las competencias básicas del sistema público de servicios sociales.

El segundo documento que ha publicado la AEDYGSS recoge una serie de propuestas sobre estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV (AEDYGSS, 2021b). Destaca que garantizar un ingreso no es sinónimo de acabar con la exclusión, por lo que es preciso reforzar el ámbito institucional que tiene encomendada la función de inclusión social: los servicios sociales. Considera un acierto incorporar al sistema de la Seguridad Social la garantía de ingresos si paralelamente se refuerza la capacidad gestora de una prestación tan compleja como esta. Por otro lado, la parte de inclusión necesariamente debe suponer un refuerzo de la capacidad de atención de los servicios sociales comunitarios actualmente sobrecargados. En este sentido, la AEDYGSS recuerda que la administración autonómica y la administración local son las competentes en materia de servicios sociales. Resulta de interés la reflexión que se hace a la hora de explicar qué debe entenderse por exclusión:



Es indudable el carácter poliédrico de las situaciones de exclusión. No estamos ante un problema sanitario solo, ni ante un problema educativo solo, ni ante un problema de vivienda solo, ni ante un problema de empleo solo, ni ante un problema de rechazo o estigmatización social solo, nos enfrentamos en las situaciones de exclusión de las personas a escenarios donde varias o todas esas áreas se encuentran afectadas y en los cuales la solución parcial de alguno de esos problemas no consigue ciudadanos plenamente incluidos.

Es verdad que algunas de las esferas vitales de las personas, como el empleo, son centrales para un supuesto proceso de inclusión, pero también es verdad, al mismo tiempo que, en muchos casos y, sobre todo, en los más graves, el empleo no lo resuelve todo y, además, es inalcanzable sin resolver los déficits en el resto de las áreas.

Es verdad que la solución de los problemas en una o varias de esas áreas vitales mejora la situación de los que las sufren, pero también es verdad que no se alcanza la situación de plena inclusión sin afrontar el sufrimiento personal que impide realizar un proyecto de vida eficaz y resiliente (AEDYGSS, 2021. p.4).

Desde esta perspectiva, la asociación subraya el papel de los servicios sociales como eje vertebrador de las políticas de protección social a través de itinerarios personalizados y adaptados a las características de las personas y conectados con sus entornos de convivencia más próximos. En este sentido, formulan las siguientes propuestas (p. 5 -14):

1. Es imprescindible reforzar la red básica de Servicios Sociales para garantizar que en todos los Centros de Servicios Sociales, según tamaño y población de referencia, existan equipos y/o profesionales especializados en la intervención sobre procesos de exclusión.
2. Es imprescindible conseguir la interoperabilidad entre los sistemas de información de los Servicios Sociales y de Empleo.
3. Pero no solo el intercambio de información, sino también reforzar los servicios de empleo para personas en situación de pobreza y/o riesgo de exclusión y mejorar su coordinación con los servicios sociales. Se trata de garantizar que los servicios sociales y de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo.
4. Es fundamental proceder a la estandarización e implantación generalizada de herramientas de diagnóstico de las situaciones de exclusión que permitan la planificación de itinerarios individualizados y su seguimiento bajo variables e indicadores operativos comunes en todo el territorio del Estado.
5. Es necesario estandarizar y desarrollar procesos de integración de acciones con las entidades del TSAS que desarrollan y aplican servicios pertinentes a la inclusión social financiados con fondos públicos.
6. Se han de fomentar y apoyar las empresas de economía social y empleo protegido, sobre todo los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción.

7. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debe establecer un paquete de prestaciones económicas directas y personalizadas complementarias a la percepción del Ingreso Mínimo Vital a modo de presupuesto personal de los beneficiarios y a prescripción de los Servicios Sociales de referencia para las personas perceptoras, dirigidas a sufragar gastos relativos a servicios imprescindibles para la inclusión social: vivienda, empleo, tratamientos sanitarios, formación y conciliación, etc.
8. Es necesario detectar y poner en valor la enorme y rica experiencia acumulada en cuanto a las acciones para la inclusión por parte de muchos actores de todo tipo, públicos y del TSAS, del ámbito del empleo y del ámbito de los Servicios Sociales hasta la fecha.
9. Es imprescindible afrontar la realidad innegable de los entornos convivenciales exclusógenos si, de verdad, se quiere construir e impulsar políticas generales frente a la exclusión. Es imperioso trascender del enfoque individual y afrontar el hecho de que, gran número de las situaciones de exclusión, se generan y mantienen en esos entornos.
10. Se ha de impulsar la experimentación y la innovación en materia de inclusión. Todas y cada una de las propuestas contenidas en este documento pueden ponerse en práctica para su valoración de forma pilotada que permita su seguimiento y evaluación científica para la extracción de conclusiones de cara a la orientación de las mejores políticas en el futuro.

10.5. Ideas clave

1. La reforma de la RGC debe hacerse en el marco del Diálogo Social.
2. La aprobación del IMV debe suponer una ampliación de la cobertura e intensidad protectora de la RGC.
3. Necesidad de ampliar y actualizar el sistema de ayudas de emergencia.
4. Importancia de fortalecer los CEAS (Centros de Acción Social) como eje vertebrador la acción social en el territorio, especialmente en lo que concierne a la infancia en situación de vulnerabilidad y a los procesos ligados a la inserción socio laboral de las personas perceptoras de la renta garantizada de ciudadanía y del Ingreso Mínimo Vital.
5. El IMV no llega a todas las personas y familias que lo necesitan.
6. El IMV deja fuera a personas que pueden encontrarse en situación de pobreza y/o exclusión severa. Es el caso de refugiados, asilados y protegidos por razones humanitarias que tienen permiso de residencia en trámite, extranjeros con permiso de residencia que no llegan a cumplir o acreditar el tiempo mínimo de residencia.
7. Se han de plantear medidas de especial aplicación a los hogares monomarentales, como flexibilizar la acreditación de la unidad de convivencia



10. Aportaciones de los sindicatos y la sociedad civil

para mujeres en especiales dificultades, ampliar los recursos de conciliación de la vida personal y familiar y mejorar el sistema de cuidados.

8. Es preciso introducir mejoras en la gestión del IMV que permita la incorporación de personas que, teniendo derecho a la prestación, no son capaces de superar el complejo y exigente sistema de acceso.
9. En orden a construir un proceso “más amable y humanista”, debe ser un objetivo inexcusable simplificar el proceso de solicitud del IMV, utilizando un lenguaje accesible y comprensible, reduciendo la carga administrativa de las solicitudes, haciendo más accesible la vía telemática y garantizando siempre un apoyo presencial.
10. Los perceptores de rentas mínimas autonómicas deberían poder pasar a beneficiarse directamente, sin trámites, del IMV si cumplen los requisitos.
11. Los tiempos entre solicitud y resolución deben reducirse al mínimo y no superar el mes.
12. La determinación de la capacidad económica no puede establecerse en base a los ingresos del ejercicio anterior.
13. Los solicitantes deberían recibir, en el caso de resolución negativa, la motivación adecuada de la misma y contar con asistencia jurídica gratuita para las reclamaciones previas.
14. Han de mejorarse las cuantías del IMV, explicando con total claridad el cómputo que determina la cuantía final, condonando las deudas que las personas puedan adquirir como consecuencia de los llamados “cobros indebidos”.
15. Las CCAA deben comprometerse a invertir en políticas de inclusión lo que se ahorran en rentas mínimas.
16. Los servicios sociales no deberían ser detectives encargados de acreditar cómo ha sido la convivencia de los solicitantes y sus beneficiarios.
17. El TSAS debe ser un colaborador sin lesionar las competencias básicas del sistema público de servicios sociales.
18. La lucha contra la pobreza y la exclusión debe comprometer, además de a los servicios sociales, al resto de sistemas y actores en materia de bienestar y garantía de derechos sociales, especialmente educación, salud, vivienda y empleo.
19. Debe estrecharse la colaboración entre los servicios sociales y los de empleo.
20. Ha de reforzarse la política estatal de prestaciones familiares en orden a que resulte lo más universal posible y, al mismo tiempo, más protectora de familias numerosas y monoparentales, avanzando en la integración de las prestaciones sociales y las políticas fiscales y mejorando en ámbitos como las escuelas inclusivas, los servicios socioeducativos, etc.



21. Se debe promocionar la economía social y empleo protegido, sobre todo los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción.
22. Se ha de reforzar la vía de los complementos ligados al empleo, estableciendo una deducción de parte de los ingresos por trabajo en perceptores de prestaciones de ingresos mínimos y planteando apoyos y deducciones fiscales para trabajadores de bajos salarios.
23. El IMV debe ir acompañado de prestaciones complementarias que permitan a los beneficiarios hacer frente a gastos relativos a servicios imprescindibles para la inclusión social: vivienda, empleo, tratamientos sanitarios, formación y conciliación, etc.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

Bibliografía y fuentes



BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AEDGYSS - ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA (2021) Un ingreso mínimo vital para la cohesión social. Una magnífica noticia con una compleja gestión. Febrero. Disponible en: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/03/DOC-FINAL-IMV-FEBRERO-2021-ANALISIS-Y-PROPUESTAS.pdf>
- AEDGYSS - ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA (2021b) Documento de propuestas de la AEDYGSS sobre estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital. Marzo. Disponible en: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/04/PROPUESTAS-AEDYGSS-PARA-LA-INCLUSION.pdf>
- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2021). *¿Hacia sistemas multinivel de garantía de ingresos?* Barcelona: Documentació Metròpoli Cohesionada. Recuperado de <https://barcelonadema-participa.cat/pages/paper-rendes>
- AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2013). Servicios sociales comparados: entre la beneficencia y la inversión social. En E. del Pino y M^a J. Rubio Lara (dirs.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid, Tecnos.
- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: FOESSA.
- AIREF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: <https://www.airef.es/es/evaluaciones-los-programas-de-rentas-minimas-en-espana/>
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y AGUILAR HENDRICKSON, M. (2020). El espacio de concurrencia territorial de las Rentas Mínimas de Inserción. En F. J. Moreno Fuentes y E. del Pino (eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital* (pp. 231-252). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/colecciones?IDP=2842>
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y AGUILAR HENDRICKSON, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a46. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>

- AYALA CAÑÓN, L. et al. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Informe completo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantIngresosEnEsp.pdf>
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ COMA, M. (2007). Las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, enero-abril, 59-84.
- BANCO MUNDIAL (2018). *A Fair Progress? Economic Mobility across Generation around the World*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28428/9781464812101.pdf>
- BANERJEE, ABHIJIT V.; HANNA, REMA; KREINDLER, GABRIEL E. y OLKEN, BENJAMIN A. (2017). Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, 32(2): 155–184.
- BÁRCENA Y MORO (2018). Movilidad de ingresos en España. En *Tercer informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas. <http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/3er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2018>
- BARR, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BARRAGUÉ CALVO, B. (2009). La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica. *Estudios de Deusto*, Vol. 57/2, 49-75. [https://doi.org/10.18543/ed-57\(2\)-2009pp49-75](https://doi.org/10.18543/ed-57(2)-2009pp49-75)
- BAUMAN, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa. *Visión desde los servicios sociales*. https://www.fundacionpilares.org/docs/encuentro_MA_Eguren.pdf
- BOLLAÍN, J. Y RAVENTÓS, D. (2019). La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas. *Sin Permiso*, 04/01/2019. Recuperado de <https://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-basica-incondicional-ante-las-limitaciones-de-las-rentas-minimas>
- BONAFONT, A. (2020) *Atención centrada en la persona. Historia de vida y plan personalizado de atención y de apoyo al Proyecto de Vida*. Madrid: Fundación Pilares
- CACHÓN, L. (1989). *¿Movilidad social o trayectorias de clase?* Madrid: CIS.
- CANTÓ, O. Y AYALA, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- CÁRITAS (2013). *Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011)*. La fragilidad de las rentas mínimas de inserción. Madrid: Cáritas. Recuperado de: http://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/portal_social/index/assoc/caritas0/024.dir/caritas0024.pdf
- CARO BLANCO, F. (2017). *Vulnerabilidad y empleo*. Fundación FOESSA. Madrid.
- CASSIO, L. with Blasko, Z and Szczepanikova (2021) *Poverty and mindsets - How poverty and exclusion over generations affect aspirations, hope and deci-*



- sions, and how to address it. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://op.europa.eu/s/sQVW>
- CASTEL, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz et al. *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- CASTEL, R. (2014). Los riesgos de la exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de Sociología*, 72 (1extra), 15-24.
- CES (2017). *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid: Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- COMITÉ TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN FOESSA (2020). Vulneración de derechos: ingresos mínimos. FOESSA-Cáritas, Madrid. Disponible en: https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2020/07/FOESSA_Focus_Ingresos_Minimos.pdf
- CREPALDI, C. (coord.) (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Bruselas: European Parliament.
- CUETO, B. et al (2019). Transmisión intergeneracional de la pobreza. En G. Fernández Maíllo (coord.). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Documento de trabajo 2.6. Madrid: Fundación FOESSA. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/2.6.pdf>
- DECRETO 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/255/165/Decreto%2058-2014,0.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>
- EAPN (2021) *11º Informe. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2020)*. Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-contexto-nacional.pdf>
- EAPN ESPAÑA (2021). Valoración de las nuevas medidas del Ingreso Mínimo Vital. Informe de posicionamiento EAPN España. EAPN-España, Madrid. Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1612371148_imv_febrero21-2.pdf
- EGUREN BEMGOETXEA, E. (s.f.). Profesional de referencia y gestión de casos desde la experiencia del Proyecto Etxean-Ondo. Recuperado de: https://www.fundacionpilares.org/docs/encuentro_MA_Eguren.pdf
- EUROFOUND (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FANTOVA, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras y propuestas*. Madrid: Editorial CCS.
- FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA. Recuperado de <https://www.caritas.es/producto/hacia-un-sistema-mas-inclusivo-de-garantia-de-rentas-en-espana-diferentes-alternativas-de-desarrollo/>

- FERNÁNDEZ, G. (coord. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. FOESSA-Cáritas, Madrid. Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2019/11/Hacia-un-sistema-m%C3%A1s-inclusivo-de-garant%C3%ADa-de-rentas-en-Espa%C3%B1a.pdf>
- FLORES MARTOS, R. (Coord.) (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid: Fundación FOESSA. <http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/20160407%20transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobrez a.pdf>
- FOESSA (2020). *Vulneración de Derechos: Ingresos Mínimos*. Comité Técnico de la Madrid: Fundación FOESSA-Fundación de Estudios Sociales y Sociología Aplicada. Recuperado de <https://bit.ly/2Zoazl7>
- FORDING, R. C., SCHRAM, S. F., y SOSS, J. (2013). Do Welfare Sanctions Help or Hurt the Poor? Estimating the Causal Effect of Sanctioning on Client Earnings. *Social Service Review*, 87(4), 641–676.
- FRAZER, H. & MARLIER, E. (2016). *Regímenes de renta mínima en Europa. Un estudio de las políticas nacionales 2015*. Bruselas: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. <https://doi.org/10.2767/860513>
- GENTILINI, U., ALMENFI, M., ORTON, I. y DALE, P. (2021). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. *World Bank*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
- GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN (2019). *Guía para la activación del proyecto de vida para la inclusión social Prestación del catálogo de servicios sociales*. Junta de Castilla y León. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/100/855/Guia%20Proyecto%20de%20vida%20Inclusion%20Social%20v2020.2.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>
- GÓMEZ, M. (coord.) (2016) *El acompañamiento como método de intervención en los procesos de inclusión. Nuevas reflexiones*. Pamplona: Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. <http://www.siis.net/documentos/ficha/523069.pdf>
- HERMIDA, P. y NOGUERA, J. A. (2013). La integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, 169: 103-123.
- HERNÁNDEZ DE FRUTOS, T. (2018). *Estratificación y Movilidad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- HERNANZ, V., MALHERBET, F. y PELLIZZARI, M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence*. DELSA/ELSA/WD/SEM (2004) 2, París: OECD.
- HUBERT, A. et al (2010). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. BEPA-EU (Bureau European policy advisers European Commission). Bruselas: European Commission.
- INE (2008). *Transmisión intergeneracional de la pobreza. Resultados basados en el módulo adicional de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005*. Madrid. INE. https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision_g.pdf



- INE 2021. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020 Resultados definitivos. Disponible nota de prensa en: https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf
- JESSOP, R. (2009): *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata.
- KIDD, S. Y DILOÁ, A. (2019). Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection. *Working Paper, March*. Development Pathways.
- LAPARRA, M. et al. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5. 15 – 57. <http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/NO5%20RETS%20Exclusi%C3%B3n%20Social.pdf>
- LAPARRA, MIGUEL, NEREA ZUGASTI MUTILVA, y IGNACIO GARCÍA LAUTRE. 2021. "The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: a solution proposal based on multiple correspondence analysis". *Social Indicators Research* 158(2):637-66. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11205-021-02707-6.pdf>
- LLANO, J.C. y QUIROGA, D. (2021). El mapa de la pobreza severa en España. EAPN-España, Madrid. Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1631256170_informe-paisaje-abandono-eapn_vf.pdf
- MALGESINI REY, G. (2020). Estudio sobre las familias monoparentales perceptoras de rentas mínimas. Resumen ejecutivo. EAPN-España, Madrid. Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1583482742_estudio-familias-monoparentales_re.pdf
- MALGESINI REY, G. (dir.) (2021). El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica. EAPN-España, Madrid. Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1636615603_eapninforme-imv_20211110_3.pdf
- MALGESINI REY, G. y JIMÉNEZ LASERNA, N. (2021). El acceso al Ingreso Mínimo Vital por parte de los hogares monomarentales en situación de pobreza con necesidades sociosanitarias. EAPN-España, Madrid. Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1634720717_estudio-acceso-ingreso-minimo-vital-eapn-def.pdf
- MARTÍNEZ VIRTO, L y PÉREZ ERANSUS, B. (2017). El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 333-343. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5209/CUTS.55168>
- MARINESCU, I. (2018). No Strings Attached. The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs". *NBER Working Paper* nº 24337, febrero.
- MATSAGANIS, M., PAULUS, A. AND SUTHERLAND, H. (2008). *The take up of social benefits, research note*. Brussels: European Comission.
- MATUTINI, E. (2021). Rédito mínimo vital desde la perspectiva del capability approach. *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a47. Recuperado de <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.47>
- MEDINA, O. (2020). Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien más lo necesita. *EsadeEcPol Insight* nº 16, septiembre.

- MILLER MOYA, L. M. (2019). Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral? *Panorama Social*, nº 29, pp. 109-118.
- MORAGO, P. (2004). Práctica basada en la evidencia: de la Medicina al Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*. 17. 5 – 20. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0404110005A/7604>
- MORENO, A. (2011). La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia. *Revista de Educación*. Número extraordinario. 183–206. https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=19763
- NATILI, M. (2017). Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2): 116-129.
- NATILI, M. (2019). Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe. *Journal of International and comparative Social Policy*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/21699763.2019.1641134>
- NAVARRO, S. (2011). En Seminario “La perspectiva relacional de intervención”. Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia: Bilbao. http://www.rayuela-creactiva.com/images/stories/pdf/perspectiva_relacional.pdf
- NOGUERA, J. A. (2017): Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza. En M. Kölling y P. Marí-Klose (eds.). *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- NOGUERA, J. A. (2018a). *La nueva generación de rentas mínimas: ¿hacia una renta garantizada?* Agenda Pública, 29 de abril. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/la-nueva-generacion-de-rentas-minimas-hacia-una-renta-garantizada/>
- NOGUERA, J. A. (2018b). El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones. En F. Camas y G. Ubasart (eds.). *Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales* (pp. 261-277). Huygens.
- NOGUERA, J.A. (2019a). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. En Observatorio Social La Caixa, *Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro*. Colección Informes. Recuperado de https://observatoriosociallacaixa.org/-/las-rentas-minimas-autonomicas-en-espana-balance-y-retos-de-futuro-infrenta?_ga=2.188303592.1109058039.1634730398-1593390174.1621593057#
- NOGUERA, J.A. (2019b). La renta básica universal. Un estado de la cuestión. En VIII Informe FOESSA – Documento de trabajo 6.1. Madrid: Cáritas Española-Fundación FOESSA. Recuperado de <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.1.pdf>
- NOGUERA, J. A., DE QUINTANA, J. (2021). *El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas*. Background paper, OXFAM-Intermon. Recuperado de <https://oxfam.app.box.com/s/n8b9gxpkd8mlstldqm46szf2q2f4f2y8>



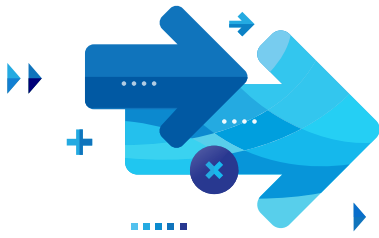
- NUSSBAUM, M. C. (2015). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós
- OECD (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en#page1
- OCDE (2020). *Supporting livelihoods during the Covid-19 crisis: closing the gaps in safety nets*. OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>
- OIT - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2021) *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020–2022*. Ginebra (Suiza): Internacional Labour Office. Disponible resumen ejecutivo en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817576.pdf
- OXFAM INTERMÓN (2019). *Desigualdad 1- igualdad de oportunidades 0. La inmovilidad social y la condena de la pobreza*. Informe Oxfam Intermón nº 49. <https://web.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/de-sigualdad-1-igualdad-oportunidades-0.pdf>
- PACT PROJECT (2017). *Guía de la herramienta para el diagnóstico multidimensional de la exclusión social (HDME)*. Gerencia de Servicios Sociales. https://serviciosociales.jcyl.es/web/jcyl/binarios/434/969/WP3_GUIA%20HDME.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true
- PAVETTI, L. (2016). Work requirements don't cut poverty, evidence shows. *Policy Futures Report*, June.
- PÉREZ-ERANSUS, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- PINILLA, R. y SANZO, L. (2004). *La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*. Madrid: Fundación Alternativas.
- PRIETO LOBATO, J.M^a; DE LA ROSA GIMENO, P.; RODRÍGUEZ SUMAZA, C.; e IZQUIETA ETULAIN, J.L. (2020). El modelo de inclusión social en Castilla y León: trayectoria de las políticas de inclusión desde el año 1983 hasta el 2017. En B. Pérez Eransus y L. Martínez Virto (coords.), *Políticas de inclusión en España: viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia*. (pp. 207-250). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Monografías, nº 319).
- RIBA, C.; BALLART, X. y BLASCO, J. (2011). Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 43-58.
- RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO (coord.) (2015). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de <https://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=ESPNmis>

- RODRÍGUEZ SUMAZA, C.; PRIETO ALAÍZ, M^a DE LAS M.; PRIETO LOBATO, J. M^a y GARCÍA-ARAQUE, J. (2020). Heterogeneidad territorial de las políticas públicas de protección social: el caso de las rentas mínimas de inserción en España. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 40, nº 3. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000121>
- SANZO, L. (2018a). La política de garantía de ingresos en España. *Zerbitzuan* 65, 41-51. Recuperado de <https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.04>
- SANZO, L. (2018b). The Different Regional Models of Welfare in Spain. Ponencia presentada en la *FISS 2018 Conference*, Sigüenza.
- SANZO, L. (2019). Las rentas mínimas en España. En *VIII Informe FOESSA – Documento de trabajo 6.2*. Madrid: Cáritas Española-Fundación FOESSA. Recuperado de <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>
- SEN, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2019). *Deducciones fiscales reembolsables: Revisión internacional*. Donostia: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2020a). *Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo en 2020*. Donostia/San Sebastián, SIIS-Centro de Documentación y Estudios. Recuperado de <https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/589/>
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2020b). *Características básicas de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo en 2020*. Donostia-San Sebastián: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- VAN MENCHELEN, N. y JANSSENS, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights, *Working Paper 17.08, May*. Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- VV.AA. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. FOESSA-Cáritas, Madrid. Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/10/analisis-y-perspectivas-2021.pdf>
- ZALAKAÍN, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, 31, 36-62.



Convivencia Renta Garantizada
de Ciudadanía
Ingreso Mínimo Vital

Anexos



ANEXOS

13.1. CUESTIONARIO

Presentación

Muchas gracias por participar en el estudio relativo a la convivencia del Ingreso Mínimo Vital con el sistema de garantía de rentas autonómico.

Como se anticipaba en el mensaje de correo electrónico, el formulario contiene 22 preguntas distribuidas en 4 apartados.

La cumplimentación del formulario no le llevará mucho tiempo y sus opiniones y valoraciones supondrán una relevante aportación.

Las preguntas con respuestas en forma de escala van acompañadas de espacios abiertos donde poder recoger cuantas observaciones y/o precisiones estime oportunas.

La pregunta final habilita un espacio para aportar cualquier otra consideración que considere oportuno y que no encaje en ninguna de las preguntas anteriormente planteadas.

Le recordamos que Equipo del Dpto. de Sociología y Trabajo Social se compromete a mantener el anonimato sobre la procedencia de todas las informaciones y opiniones recogidas en este formulario y a garantizar la confidencialidad en su tratamiento.

¡Muchas gracias por su colaboración!

BLOQUE UNO: VALORACIÓN GENERAL DEL IMV.

Desde junio de 2020 hasta la actualidad se ha puesto en marcha e implantado en todo el territorio el IMV en convivencia con las diferentes Rentas Mínimas Autonómicas (RM).

En base a su experiencia:

1.1. ¿Qué ha supuesto la aprobación del IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en su Comunidad Autónoma?

Espacio abierto

1.2. Considera que, en su Comunidad Autónoma, la aprobación del IMV ha supuesto una mejora para las personas en situación de pobreza y/o exclusión. Razone, por favor, su respuesta.

Espacio abierto

1.3. ¿Cómo ha afectado la implantación del IMV a los procesos de intervención social que se venían desarrollando con las personas y familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión?

Espacio abierto

1.4. ¿Qué destacaría de este periodo de convivencia entre el IMV y la Renta Autonómica?

Espacio abierto

1.5. ¿Considera que debe mantenerse la Renta Autonómica aun existiendo el IMV? Justifique, por favor, su respuesta.

Espacio abierto

1.6. ¿Qué papel considera que deben tener los servicios sociales básicos en la gestión de la garantía de ingresos?

Espacio abierto



BLOQUE DOS: BALANCE DE LA PUESTA EN MARCHA E IMPLANTACIÓN DEL IMV Y PROPUESTAS DE MEJORA

Nos gustaría conocer sus reflexiones y opiniones respecto a la puesta en marcha e implementación del IMV, así como sus propuestas de mejora en relación con los siguientes aspectos:

2.1. Destinatarios de la prestación: beneficiarios, titulares, unidad de convivencia, requisitos, consideración capacidad económica...

Balance:
Propuestas de mejora:

2.2. Cuantía y duración de la prestación:

Balance:
Propuestas de mejora:

2.3. Procedimiento para el acceso: solicitud, tramitación...

Balance:
Propuestas de mejora:

2.4. Agentes implicados: Seguridad Social, servicios sociales básicos, servicios sociales especializados, Tercer Sector de Acción Social (TSAS)...

Balance:
Propuestas de mejora:

2.5. ¿Qué modificación deberían hacer en tu CCAA para que la renta autonómica pueda complementarse de una forma más eficiente con el IMV?

Espacio abierto

2.6. ¿Qué cambios deberían hacerse para mejorar el proceso de tramitación, información, gestión y seguimiento del IMV y de la Renta Autonómica en su comunidad autónoma?

Espacio abierto

BLOQUE TRES: GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON DIFERENTES AFIRMACIONES.

Le agradeceríamos, por último, que nos indicara su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones y que nos comentara brevemente el motivo o principales argumentos que justifican su respuesta.

3.1. El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.2. Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y mejore la cobertura y las cuantías del IMV.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.3. Con la existencia del IMV las comunidades autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.4. Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral (búsqueda de empleo, realización de cursos formativos, etc.) o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social (escolarización de menores, asistencia a educación de adultos, etc.).

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				



3.5. El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.6. Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.7. Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.8. La capacidad económica del solicitante debe estar referida a la situación de los últimos meses, no del ejercicio (año) anterior.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

3.9. La inclusión de una garantía de rentas en el sistema de protección de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo.
Justificación:				

BLOQUE CUATRO: OTRAS REFLEXIONES, OPINIONES O SUGERENCIAS.

4.1. Dejamos a Su disposición un espacio para recoger ideas, comentarios o reflexiones que considere relevantes y no hayan sido apuntadas en los apartados anteriores.

Espacio abierto

BLOQUE QUINTO: IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA QUE CUMPLIMENTA EL FORMULARIO

Finalmente, le pedimos algunos datos personales con objeto de facilitar el análisis agregado de las respuestas:

5.1. Entidad en la que trabaja:

5.2. Cargo que desempeña en esa entidad:
--

5.3. Años de experiencia trabajando en el ámbito de lucha contra la pobreza y/o exclusión social:

5.4. Formación:

Con objeto de proceder a compartir con Ud. los resultados del estudio necesitamos que nos facilite la siguiente información:

5.5. Nombre y apellidos:

5.6. Correo electrónico de contacto:

Muchas gracias por su colaboración.



13.2. GUION DE ENTREVISTAS

PRIMER APARTADO: Principales efectos de la aprobación del IMV.

1. En la lucha contra la pobreza y exclusión en la Comunidad Autónoma.
2. En la gestión de la renta mínima.

SEGUNDO APARTADO: La Renta Garantizada de Ciudadanía hasta la aprobación del IMV.

En el siguiente apartado se pretende recoger las opiniones y valoraciones, en términos de fortalezas y debilidades, sobre cómo se venía desarrollando la renta autonómica antes de la aprobación del IMV. Como complemento, se solicita también sugerencias que podrían suponer una mejora en la convivencia ideal entre dos prestaciones de similar naturaleza y finalidad.

1. Características: Destinatarios, requisitos, determinación carencia de medios, permanencia y compatibilidad con otros ingresos (prestaciones o rentas del trabajo).
2. Obligaciones de los destinatarios: Solicitud de otras prestaciones, no rechazo de oferta de empleo, inscripción demandante de empleo, no mendicidad, cumplimiento del Plan Individualizado de Inserción (PII), comunicación cambios...
3. Cuantía: básica y complementos, consideración pago por vivienda habitual... Cuantía máxima.
4. Procedimiento de Gestión:
 - Procesos de solicitud, tramitación, instrucción y resolución.
 - Criterios y procesos de modificación, suspensión y extinción de la prestación.
5. Cooperación y colaboración interinstitucional: cooperación y colaboración entre servicios sociales y servicios de empleo, entre administraciones públicas y entidades del Tercer Sector de Acción Social.
6. Procesos de inclusión social.
 - Acompañamiento social de la prestación económica.
 - Proyecto individualizado de inserción.
7. Eficacia y resultados de la renta autonómica en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

ÍNDICE TABLAS

<i>Tabla 1.2.1.</i> Ficha técnica de la investigación	46
<i>Tabla 2.2.1.</i> Indicador DME-MDR. Privación material severa - material deprivation rate	64
<i>Tabla 2.2.2.</i> Indicador PMySS. Privación material y social severa - severe material and social deprivation rate.	64
<i>Tabla 2.3.1.</i> Los Sistemas de Garantía de Ingresos en España	73
<i>Tabla 2.4.1.</i> Principales modelos de intervención social aplicables a la atención de personas y familias en situación de pobreza y/o exclusión social.	78
<i>Tabla 2.4.2.</i> Principios de la intervención social en la atención a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social	80
<i>Tabla 3.3.1.</i> PIB per cápita en euros y riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas. Año 2020.....	104
<i>Tabla 4.3.1.</i> Sistema de Garantía de Ingresos en España.	119
<i>Tabla 4.3.2.</i> Modelos de garantía de rentas	120
<i>Tabla 4.4.1.</i> Normativa reguladora de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, 2007-2021	128
<i>Tabla 5.2.1.</i> Datos de gestión. Nota de prensa octubre de 2020.....	157
<i>Tabla 5.2.2.</i> Análisis datos de gestión. Nota de prensa diciembre de 2020.....	157
<i>Tabla 5.2.3.</i> Datos de gestión. Nota de prensa octubre de 2020.....	158
<i>Tabla 5.2.4.</i> Análisis datos de gestión. Nota de prensa diciembre de 2020.....	158
<i>Tabla 5.2.5.</i> Personas beneficiarias según edad. Nota de prensa diciembre de 2020....	159
<i>Tabla 5.2.6.</i> Datos de gestión. Nota de prensa marzo de 2020	159
<i>Tabla 5.2.7.</i> Análisis datos de gestión del IMV. Nota de prensa marzo de 2021	160



<i>Tabla 5.2.8.</i>	
Titulares de IMV por grupos de edad. Nota de prensa marzo de 2021	160
<i>Tabla 5.2.9.</i>	
Titulares de IMV por tipo de unidades de convivencia. Nota de prensa marzo de 2021	161
<i>Tabla 5.2.10.</i>	
Datos de gestión del IMV. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	162
<i>Tabla 5.2.11.</i>	
Análisis de datos de gestión del IMV. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	162
<i>Tabla 5.2.12.</i>	
Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	163
<i>Tabla 5.2.13.</i>	
Personas beneficiarias según sexo. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	163
<i>Tabla 5.2.14.</i>	
Personas titulares según sexo. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	164
<i>Tabla 5.2.15.</i>	
Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	165
<i>Tabla 5.2.16.</i>	
Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	166
<i>Tabla 5.2.17.</i>	
Número de titulares en función de las características de la unidad de convivencia. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier.....	167
<i>Tabla 5.2.18.</i>	
Hogares por número de miembros. Nómina de mayo de 2021. Nota de prensa y dossier	168
<i>Tabla 5.2.19.</i>	
Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa	169
<i>Tabla 5.2.20.</i>	
Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa	169
<i>Tabla 5.2.21.</i>	
Datos de gestión del IMV. Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa	170

<i>Tabla 5.2.22.</i>	
Datos de gestión del IMV. Titulares de IMV por grupos de edad. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa	170
<i>Tabla 5.2.23.</i>	
Titulares de IMV por tipo de unidades de convivencia. Datos de gestión del IMV. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa.	171
<i>Tabla 5.2.24.</i>	
IMV. Hogares por tipo de hogar. Nómina de septiembre de 2021. Nota de prensa.	172
<i>Tabla 5.2.25.</i>	
Datos de gestión del IMV. Personas beneficiarias según sean menores o adultos. Nota de prensa de 16 de diciembre de 2021 e INE Cifras de población a 1 de enero de 2021	173
<i>Tabla 6.2.1.</i>	
Gasto ejecutado en RGC por meses, 2020	190
<i>Tabla 6.2.2.</i>	
Solicitudes presentadas, pendientes y altas iniciales de RGC por mes, 2020	192
<i>Tabla 6.2.3.</i>	
Número de titulares y miembros de RGC por mes, 2020	197
<i>Tabla 6.2.4.</i>	
Bajas de titulares de RGC por edad, año 2020	200
<i>Tabla 6.2.5.</i>	
Bajas de miembros de RGC por meses, 2020	201
<i>Tabla 6.2.6.</i>	
Frecuencia de los motivos de denegación de las solicitudes de RGC, 2020	203
<i>Tabla 6.3.1.</i>	
Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, por mes, septiembre 2020 – octubre 2021	205
<i>Tabla 6.3.2.</i>	
Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos, por mes y RGC aprobada/suspensa.....	211
<i>Tabla 6.3.3.</i>	
Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC aprobada	212
<i>Tabla 6.3.4.</i>	
Expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC suspensa.....	213
<i>Tabla 6.3.5.</i>	
Expedientes de IMV según cuantía de RGC.	215



<i>Tabla 7.1.1.</i>	
Cuantías del Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía	245
<i>Tabla 7.1.2.</i>	
Cuantías del Salario Social Básico de Asturias	249
<i>Tabla 7.1.3.</i>	
Cuantías de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña	253
<i>Tabla 7.1.4.</i>	
Cuantías de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid....	257
<i>Tabla 7.1.5.</i>	
Cuantías de la Renta Valenciana de Inclusión de la Comunidad Valenciana	261
<i>Tabla 7.1.6.</i>	
Cuantías de la Renta Valenciana de Inclusión de la Comunidad Valenciana (continuación)	262
<i>Tabla 7.1.7.</i>	
Cuantías de la Renta de Integración Social de Galicia.....	266
<i>Tabla 7.1.8.</i>	
Cuantías de la Renta Garantizada de Navarra.....	270
<i>Tabla 7.1.9.</i>	
Cuantías de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco	275
<i>Tabla 7.2.1.</i>	
Diarios consultados	281
<i>Tabla 7.2.2.</i>	
Criterios utilizados para el análisis formal y de contenido de las noticias de prensa.....	282
<i>Tabla 8.1.</i>	
Ficha técnica del estudio cualitativo por Comunidades Autónomas	298
<i>Tabla 8.2.</i>	
Informantes clave que han respondido al cuestionario	299
<i>Tabla 8.13.1.</i>	
Distribución de las respuestas a la pregunta “El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social”	321
<i>Tabla 8.14.1.</i>	
Distribución de las respuestas a la pregunta “Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV”.	324
<i>Tabla 8.15.1.</i>	
Distribución de las respuestas a la pregunta “Con la existencia del IMV las Comunidades Autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social”	326

Tabla 8.16.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación laboral o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social”328

Tabla 8.17.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación”331

Tabla 8.18.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos”335

Tabla 8.18.2.

Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos” por entidad del encuestado336

Tabla 8.19.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”339

Tabla 8.20.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV”341

Tabla 8.21.1.

Distribución de las respuestas a la pregunta “La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales”343

Tabla 9.5.1.

Relación entre población elegible y población diana367

Tabla 9.5.2.

Relación entre población elegible y población beneficiaria (take-up)368

Tabla 9.7.1.

Escenarios de encaje entre el IMV y las rentas mínimas (RRMM) autonómicas378

**ÍNDICE GRÁFICOS**

<i>Figura 2.2.1.</i> Los discursos de la exclusión.....	70
<i>Gráfico 3.1.1.</i> AROPE 2020. Personas en riesgo de pobreza o exclusión (AROPE) en Europa (%). Año 2020.....	93
<i>Gráfico 3.1.2.</i> AROPE 2005 - 2020. Personas en riesgo de pobreza o exclusión en Europa (%) En Grecia, España, EU-Zona Euro, Noruega y Dinamarca.....	94
<i>Gráfico 3.2.1.</i> Tasas de riesgo de pobreza y pobreza severa en España. Años 2011– 2020	95
<i>Gráfico 3.2.2.</i> Evolución tasa de pobreza en España según sexo. Años 2008 - 2020	96
<i>Gráfico 3.2.3.</i> Riesgo de pobreza en España según grupos de edad. Años 2011–2020	97
<i>Gráfico 3.2.5.</i> Baja intensidad de empleo en el hogar. España. Años 2011–2020	98
<i>Gráfico 3.2.4.</i> Carencia material severa en España. Años 2010-2020.....	98
<i>Gráfico 3.2.6.</i> Riesgo de pobreza y /o exclusión (AROPE) en España según grupos de edad. Años 2011 - 2020	99
<i>Gráfico 3.2.8.</i> Riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España según nacionalidad. Año 2020	100
<i>Gráfico 3.2.7.</i> Riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España según tipo de hogar. Año 2020	100
<i>Gráfico 3.3.1.</i> Personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España (%). Año 2020	101
<i>Gráfico 3.3.2.</i> Personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) en España y Castilla y León (%) Años 2008 – 2020	102
<i>Gráfico 3.3.3.</i> Situación o riesgo de pobreza en España por comunidades autónomas. Año 2020	103
<i>Gráfico 3.3.4.</i> Situación o riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE) Castilla y León según sexo. 2015 – 2020	104

<i>Gráfico 3.3.5.</i>	
Tasa de pobreza en Castilla y León según sexo. Años 2015 – 2020	105
<i>Gráfico 3.3.6.</i>	
Pobreza severa en Castilla y León y España 2008 – 2020	106
<i>Gráfico 3.3.7.</i>	
Privación material severa en Castilla y León y España 2008 – 2020	106
<i>Gráfico 3.3.8.</i>	
Baja intensidad de empleo en el hogar en Castilla y León y España. 2008 – 2020	107
<i>Ilustración 4.3.1.</i>	
Distribución espacial de los cuatro grupos de SRM por CCAA.....	122
<i>Gráfico 5.2.1.</i>	
Solicitudes de IMV recibidas	154
<i>Gráfico 5.2.2.</i>	
Expedientes tramitados sobre expedientes válidos (%).....	155
<i>Gráfico 5.2.3.</i>	
Expedientes aprobados sobre expedientes resueltos (%)	156
<i>Gráfico 5.2.4.</i>	
Beneficiarios IMV según sexo	163
<i>Gráfico 5.2.5.</i>	
Titulares IMV según sexo	164
<i>Gráfico 5.2.6.</i>	
Titulares del IMV según grupo de edad	165
<i>Gráfico 5.2.7.</i>	
Composición de las unidades familiares de los titulares de IMV	167
<i>Gráfico 5.2.8.</i>	
Distribución de titulares en función del número de miembros de la unidad de convivencia	168
<i>Gráfico 6.2.1.</i>	
Titulares de expedientes de RGC por sexo y edad, año 2020	185
<i>Gráfico 6.2.2.</i>	
Titulares de expedientes de RGC por nacionalidad y nivel de estudios, año 2020.....	186
<i>Gráfico 6.2.3.</i>	
Titulares de expedientes de RGC por situación laboral y nivel de ingresos, año.....	187
<i>Gráfico 6.2.4.</i>	
Titulares de expedientes de RGC según unidad de convivencia, tipo de alojamiento y tenencia de la vivienda, año 2020.....	188
<i>Gráfico 6.2.5.</i>	
Titulares de según lugar de residencia y provincia, año 2020	189



Gráfico 6.2.6.
Evolución en datos absolutos del gasto ejecutado en RGC, año 2020190

Gráfico 6.2.7.
Variación porcentual por meses del gasto ejecutado en RGC, año 2020191

Gráfico 6.2.8.
Evolución del número de solicitudes presentadas, solicitudes
pendientes de resolver y altas iniciales de RGC por mes, 2020193

Gráfico 6.2.9.
Solicitudes de RGC presentadas por edad y sexo, año 2020.....194

Gráfico 6.2.10.
Solicitudes de RGC pendientes de resolver por edad y sexo, año 2020195

Gráfico 6.2.11.
Altas iniciales de RGC por edad y sexo, año 2020196

Gráfico 6.2.12.
Evolución del número de titulares y miembros de RGC por mes, 2020197

Gráfico 6.2.13.
Titulares de RGC por edad y sexo, año 2020198

Gráfico 6.2.14.
Miembros de RGC por edad y sexo, año 2020199

Gráfico 6.2.15.
Bajas de titulares de RGC por edad, en porcentajes, 2020.....200

Gráfico 6.2.16.
Bajas de miembros de RGC por edad y sexo, 2020202

Gráfico 6.2.17.
Frecuencia (en porcentajes) de los motivos de denegación de las
solicitudes de RGC, 2020203

Gráfico 6.2.18.
Frecuencia (en porcentajes) de los motivos de denegación de las
solicitudes de RGC, 2020204

Gráfico 6.3.1.
Evolución en el número de expedientes de IMV concedidos,
denegados e inadmitidos, septiembre 2020 – octubre 2021206

Gráfico 6.3.2.
Evolución porcentual respecto al mes anterior en el número de
expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos,
septiembre 2020 – octubre 2021207

Gráfico 6.3.3.
Número de expedientes de IMV concedidos, denegados e
inadmitidos por mes207

Gráfico 6.3.4.
Porcentaje de expedientes de IMV concedidos, denegados e
inadmitidos sobre el total de expedientes tramitados, por mes.....208

<i>Gráfico 6.3.5.</i>	
Porcentaje acumulado de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos sobre el total de expedientes tramitados, por mes	209
<i>Gráfico 6.3.6.</i>	
Porcentaje de expedientes de IMV concedidos y denegados sobre el total de expedientes resueltos, por mes	210
<i>Gráfico 6.3.7.</i>	
Porcentaje del número total de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC aprobada, por mes	213
<i>Gráfico 6.3.8.</i>	
Porcentaje del número total de expedientes de IMV concedidos, denegados e inadmitidos con RGC suspensa, por mes	214
<i>Gráfico 6.3.9.</i>	
Evolución del número total de expedientes de RGC con IMV reconocidos por mes según cuantía del IMV	216
<i>Gráfico 6.3.10.</i>	
Número de expedientes de RGC con IMV reconocidos por mes según cuantía del IMV	216
<i>Gráfico 6.3.11.</i>	
Evolución de la cuantía media del IMV reconocido de expedientes con RGC	217
<i>Gráfico 8.13.1.</i>	
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “El IMV va a contribuir a cronificar las situaciones de pobreza y/o exclusión social” ..	322
<i>Gráfico 8.14.1.</i>	
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Debe seguir existiendo una Renta Mínima Autonómica que complemente y/o mejore la cobertura y las cuantías del IMV”	324
<i>Gráfico 8.15.1.</i>	
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Con la existencia del IMV las Comunidades Autónomas deberían suprimir las prestaciones de garantía de rentas y centrarse en ofrecer procesos de acompañamiento personal, activación laboral e inclusión social”	326
<i>Gráfico 8.16.1.</i>	
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Debe mantenerse la obligatoriedad de un compromiso (contraprestación) de las personas beneficiarias del IMV en términos de activación aboral o en el cumplimiento de condiciones para la inclusión social”	329
<i>Gráfico 8.17.1.</i>	
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “El apoyo a los perceptores del IMV en procesos de incorporación laboral y/o de inclusión social debe considerarse únicamente como un derecho del perceptor, nunca como una obligación”	332



Gráfico 8.18.1.
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos”335

Gráfico 8.18.2.
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben asumir un papel relevante en los procesos de inclusión social y de acompañamiento personal en estrecha coordinación con los servicios sociales públicos” por entidad del encuestado336

Gráfico 8.19.1.
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV339

Gráfico 8.20.1.
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “Desde los servicios sociales deben establecerse procesos individualizados de atención y seguimiento del IMV341

Gráfico 8.21.1.
Distribución porcentual de las respuestas a la pregunta “La inclusión de una prestación de renta mínima en el sistema de la Seguridad Social supone un avance muy significativo en la consolidación de derechos sociales”343



Consejo **Económico y Social**
de **Castilla y León**

Avda. Salamanca, 51 • 47014 Valladolid. España

Tel.: 983 394 200 – 983 394 355

cescyl@cescyl.es – www.cescyl.es