

Estudio sobre la implementación del Ingreso Mínimo Vital en Catalunya

RESUMEN EJECUTIVO

Grupo de investigación

Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona

Equipo de investigación

Carlos Delclós (coord.)

David Palomera

Comité Asesor

Júlia Montserrat (UB)

Lluís Torrens (Ajuntament de Barcelona)

Manuel Aguilar (UB)

Teresa Crespo (Vocalia de Pobreza de ECAS)

Toni Vilà (IGOP-UAB)

Coordinador técnico del Comité Asesor

Jordi Gusi (ECAS)

Marzo 2021

www.acciosocial.org

 **@ecasacciosocial**

Índice

1. Introducción: contexto y objetivos	2
2. Principales resultados	2
3. Conclusiones y recomendaciones	4

1. Introducción: contexto y objetivos

El presente trabajo se lleva a cabo en los meses de octubre y noviembre de 2020 con el fin de **estudiar las limitaciones en la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en Catalunya durante los primeros meses** tras su aprobación en mayo de 2020. El análisis se basa en los siguientes puntos de partida:

- A pesar de nacer en el contexto de pandemia, no es dicha coyuntura la que marca los objetivos del IMV. La medida se justifica en el preámbulo del RDL 20/2020 mediante el cual se aprueba por el **“débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España** en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno”.
- El propio RDL 20/2020 –que se tramita como proyecto de ley y no cuenta todavía a día de hoy con un reglamento definido— señala la **insuficiencia y heterogeneidad de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas** y dispone la complementariedad entre estas y el IMV.
- El objetivo principal de la nueva prestación es **“prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social** de las personas que viven solas o integradas en una unidad de convivencia, para las cuales esté **comprobada la situación de pobreza”**.

Al margen de cuestiones conceptuales relativas a los sistemas de garantía de rentas, entre los múltiples retos para la implementación del IMV se cuentan **la identificación de solicitantes elegibles, la armonización con las rentas autonómicas en un sistema complejo de gobernanza multinivel y la brecha digital**. Estos tres aspectos se reflejan en el análisis de los primeros meses de implementación y nos llevan a centrar el presente estudio en **identificar los colectivos y perfiles excluidos del IMV y los condicionantes de dichas exclusiones**, ligados tanto al diseño de la prestación como a su despliegue formal y administrativo.

A partir de una primera fase de revisión de literatura científica y análisis documental, el trabajo de campo incluye una serie de cuestionarios, entrevistas y grupos focales en los que participan 26 **profesionales implicados en la tramitación** de solicitudes de IMV y una docena de **expertos en rentas mínimas y actores clave** en su implementación.

2. Principales resultados

En primer lugar, el propio diseño del IMV limita su potencial de cobertura por la **exclusión de numerosos colectivos y perfiles**, a pesar de su situación de precariedad:

- Población migrante en situación administrativa irregular

- Población migrante en situación regular con dificultades para acreditar la residencia o aportar la documentación necesaria (bloqueo administrativo para renovación de NIE, por ejemplo)
- Personas sin hogar y otras que no pueden acreditar un domicilio fijo o a las cuales se les niega el derecho al padrón
- Personas en otras situaciones de precariedad residencial (múltiples unidades de convivencia en un mismo domicilio, incluso de individuos sin relación entre ellos; habitaciones subarrendadas y alquileres sin contrato válido)
- Jóvenes entre 18 y 23 años (sin menores a cargo)
- Perceptores de prestación pública de servicio residencial, social o sociosanitario de carácter permanente
- Personas en hogares precarios a pesar de tener ingresos superiores al IMV (fuerte dimensión territorial / coste de la vida)
- Mujeres que han sufrido violencia machista pero no presentaron denuncia en su país de origen
- Personas en situación de vulnerabilidad sobrevenida, mayoritariamente afectadas por la crisis causada por la pandemia (por tomar como referencia principal los ingresos del año anterior o estar a la espera de cobrar alguna otra prestación, ERTO por ejemplo)
- Personas sin cuenta bancaria (situación común entre personas vulnerables)
- Personas que no constan como demandantes de ocupación (por padecer una enfermedad crónica, por ejemplo)

Además de estos perfiles, la baja tasa de cobertura que está alcanzando el IMV sobre la población con derecho a recibirlo se debe la **exclusión de un gran número de personas por motivos vinculados a la propia implementación** de la prestación, tal como detallan los profesionales de entidades y servicios sociales que acompañan a los solicitantes. En este sentido, cabe señalar que **los servicios sociales municipales y las entidades de acción social se han convertido en un actor de primer orden en la tramitación del IMV** por el contexto de crisis social derivada de la covid-19 y por las propias características de la prestación. Como dispositivo de proximidad en primera línea de atención a las personas en situación de vulnerabilidad, el acompañamiento a un ingente número de usuarios –en muchos casos nuevos, fruto del impacto de la pandemia– los ha llevado a **desempeñar nuevas funciones, generar nuevos servicios y realizar nuevos trámites**. Fruto de esta labor se detectan en primer lugar los siguientes obstáculos:

- **Lentitud** en la respuesta institucional (INSS)
- **Confusión** en los requisitos (formas de acreditarlos y dificultades para aportar la documentación, principalmente) y en relación a la compatibilidad con las rentas mínimas autonómicas
- **Falta de información** y atención por parte de la administración central en todo el proceso de tramitación y, especialmente, acerca de los motivos de denegación

La suma de estos factores genera sensación de **colapso administrativo y falta de respuesta institucional**, de forma que los profesionales de entidades y servicios sociales acusan la presión y se sienten desbordados e impotentes ante el desamparo que sufren las personas atendidas, con el consiguiente **riesgo de saturación y bloqueo**.

La **complejidad de los requisitos** que denuncian los profesionales tiene que ver con varios elementos:

- Tomar la unidad de convivencia como referencia, en lugar del individuo

- Exigir la comprobación de la situación de vulnerabilidad
- No armonizar criterios (disparidad entre criterios estatales y autonómicos)

A estos factores se suma la **complejidad del propio procedimiento administrativo** por vía telemática, marcada por la **brecha digital** –que afecta de manera especial a buena parte de las personas susceptibles de recibir el IMV– y las **limitaciones de la plataforma tecnológica** en cuanto a facilidad de uso y capacidad de respuesta. El apoyo de profesionales de entidades o servicios sociales resulta imprescindible y, aun así, surgen **numerosas incidencias**. Los problemas más frecuentes son:

- Lentitud y dificultad, que pueden llevar a desistir (proceso excesivamente largo)
- Documentación compleja y dependiente de otras administraciones con demoras prolongadas (10 días para aportar documentación IMV vs semanas para recibir el número de la Seguridad Social, por ejemplo)
- Falta de atención presencial y deficiencia en la atención telefónica
- Inseguridad sobre la recepción de la documentación
- Poca información en relación a las denegaciones, las inadmisiones y los requerimientos
- Tiempo insuficiente para presentar alegaciones
- Falta de referentes claros del INSS para la interlocución
- Desconocimiento del INSS sobre los criterios de empadronamiento (sin domicilio fijo, por ejemplo)

Ante esta serie de obstáculos, **la falta de un reglamento genera sensación de arbitrariedad** en la concesión de la prestación, así como una notable sobrecarga para las entidades y los servicios sociales, derivada en buena parte de la brecha digital y los problemas informáticos de la propia plataforma.

3. Conclusiones y recomendaciones

El Ingreso Mínimo Vital está ofreciendo una **respuesta muy insuficiente a la grave crisis social** que enfrentamos, que además se suma a la pobreza y la precariedad estructurales que padece nuestra sociedad. La **bajísima tasa de cobertura** de las necesidades reales de la población se debe tanto al propio diseño del IMV y sus requisitos de acceso, como a su **deficiente implementación** por diversos motivos, entre los que cabe destacar:

- **Complejidad de la tramitación:** confusión e incertidumbre acerca del procedimiento y del papel de cada institución
- **Falta de armonización territorial:** dudas sobre complementariedad con las rentas mínimas autonómicas, ausencia de mirada interadministrativa
- **Saturación y colapso administrativo,** agravados por la deficiente interoperabilidad en la transferencia de documentos

En resumen, la baja eficacia del IMV se debe a la **insuficiencia de su cuantía**, el **gran volumen de población excluida** –a pesar de su situación de vulnerabilidad, e incluso de extrema precariedad– y la **elevada complejidad** en su tramitación. El diagnóstico genera la percepción de que la preocupación por los posibles ‘falsos positivos’ (personas que podrían recibir el IMV sin cumplir los requisitos previstos) ha llevado al **desamparo de miles de ‘falsos negativos’**: personas en situación de necesidad que no tienen acceso al IMV.

Las recomendaciones se centran en la **mejora de su implementación**, puesto que el análisis conceptual por parte de ECAS se encuentra ya formulado en el documento [¿Por qué un ingreso mínimo vital cuando necesitamos una renta básica universal?](#), elaborado

en el marco del proceso de reflexión de las entidades de acción social acerca de las políticas de garantía de rentas. Aun así, apuntamos también algunas de las consideraciones de fondo expresadas por los profesionales y recogidas por el equipo de investigación del presente estudio:

- Debería reconocerse el **derecho subjetivo** a unos ingresos mínimos a toda persona que resida en el país, con independencia de su situación administrativa.
- Las rentas mínimas deberían **adaptarse a los costes de la vida** en los distintos territorios y tener en cuenta tanto el contexto actual de pandemia, como la creciente precariedad laboral y habitacional y los efectos persistentes de la anterior crisis financiera.
- **Individualizar el acceso** a la prestación, en lugar de condicionarlo a la unidad de convivencia, reduciría la carga administrativa y extendería su cobertura.
- Para optimizar la implementación y garantizar el cumplimiento de los objetivos del IMV, es necesaria una **evaluación periódica** de su impacto y de su evolución en los distintos territorios y contextos locales, impulsada por la Administración en colaboración con el sector social y los centros de investigación.

En cuanto a las **medidas para responder de forma urgente** a la situación actual, las entidades y los servicios sociales plantean las siguientes necesidades:

- **Aceleración de los pagos:** agilidad en la tramitación y resolución (un mes máximo), armonización de los tempos administrativos y no interpretar el silencio administrativo como una denegación.
- **Definición de un reglamento** que aclare el procedimiento y el papel de los distintos actores implicados en la tramitación.
- **Atención por parte de la Seguridad Social:** oficinas con ventanillas específicas para gestionar la prestación.
- **Comprobación de oficio** de buena parte de la documentación requerida e incorporación de una **declaración de autorresponsabilidad** con justificación documental posterior
- **Creación de un aplicativo** para seguir el proceso de tramitación, introducir modificaciones o aportar documentación.
- **Listado de prestaciones que deben solicitarse antes del IMV** incluido en los formularios de solicitud, así como una explicación de las prestaciones que debe solicitar cada tipo de unidad de convivencia.
- **Fiscalización a posteriori:** explorar la posibilidad y viabilidad jurídica.
- **Reducción del número y de la complejidad de los requisitos**, así como armonización con las rentas mínimas autonómicas.
- **Definición de una vía específica y temporal** para las personas actualmente excluidas por su **situación de institucionalización**.
- **Adaptación al contexto de crisis** provocado por la pandemia: tomar como referencia los ingresos de los dos últimos meses y ampliar la compatibilidad con otras ayudas (vivienda, becas-comedor).
- **Elaboración de una guía práctica** para los profesionales que gestionan solicitudes y acompaña en el seguimiento del proceso de tramitación.