

Nueve meses de Ingreso Mínimo Vital: ¿un fiasco?

RMI TU DERECHO

rmituderecho@gmail.com

rmituderecho.org



La [nota de prensa](#) del INSS para informar del estado de la tramitación del IMV tras los primeros nueve meses de aplicación resalta diversos puntos positivos como el aumento de hogares perceptores o la reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, un análisis detenido de la nota y nuestra experiencia directa en redes sociales de apoyo mutuo nos llevan a una evaluación menos optimista, y en ello coincidimos con otras entidades como [Cáritas Española](#), [Oxfam-Intermón](#), el [Consejo General de Trabajo Social de España](#) o la [Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales](#). Las críticas son tantas que quizás nos hallamos ante un fiasco, concepto que la Real Academia define como “un desengaño o resultado adverso en una cosa que se esperaba sucediese bien”.

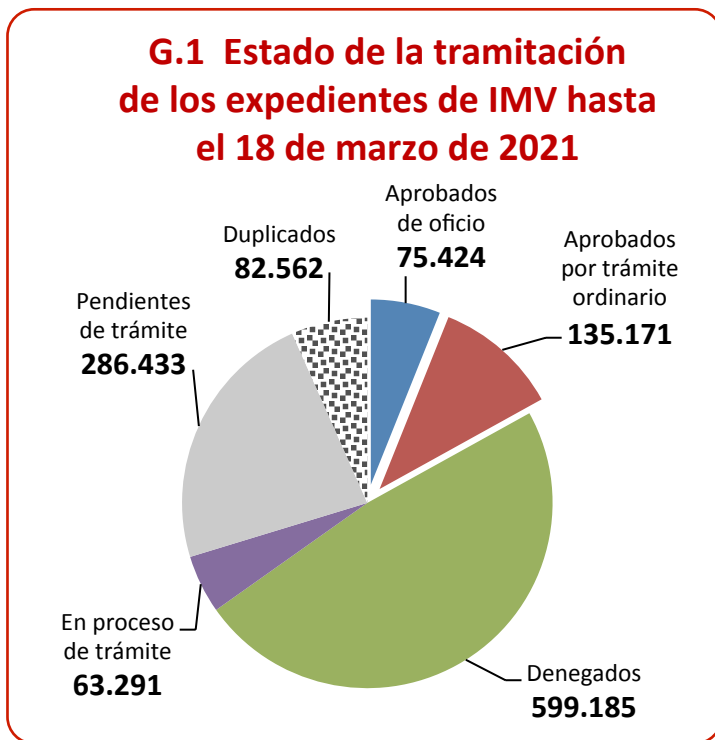
En nuestra opinión, es necesario que se produzcan cambios sustanciales en el contenido de la ley antes de su debate en el Congreso y que se agilicen los procedimientos de gestión, para que la iniciativa tenga futuro.

Estado general de la tramitación. El IMV no despega

- **Expedientes presentados:** el número es importante (1,1 millones, una vez retirados los duplicados) pero sólo llega a la mitad de los hogares en extrema pobreza, lo que significa que al menos otro millón no había solicitado la prestación en los nueve primeros meses de aplicación. Según Cáritas Española, de las 800.000 familias en extrema pobreza atendidas por la institución, el 67% no había iniciado los trámites en enero de 2021. Entre las posibles causas, se apuntan la falta de publicidad en torno a la norma y la dificultad para cumplimentar los expedientes, agravada por el cierre de las oficinas y la saturación de los teléfonos de información, así como por la brecha digital de muchos hogares empobrecidos.
- **Expedientes en trámite:** 350.000 solicitudes siguen sin resolver. De ellas, una de cada seis están en proceso de subsanación y las cinco restantes a la espera de iniciar los trámites. El atasco fue monumental en los primeros meses de aplicación de la ley y en septiembre de 2020 todavía el 82% se encontraba en el limbo burocrático, por lo que la administración se vio obligada a retrasar de tres a seis meses el tiempo de espera para resolver los expedientes. La tasa bajó al 42% en diciembre y ahora es del 30%. Una mejora considerable pero que sigue dejando atrás a un cuarto de millón de hogares que reclaman respuesta. Conviene recordar que la lentitud en la gestión es responsabilidad directa de la administración y que la Ley de Procedimiento Administrativo exige resolver en plazo y notificar al solicitante el motivo de la resolución.

- **Expedientes aprobados:** sólo una cuarta parte de los expedientes resueltos ha obtenido la prestación y, de ellos, más de un tercio (75.000) por el procedimiento de oficio como sustitución de las antiguas ayudas por hijo a cargo. Por tanto, de los 730.000 casos gestionados por procedimiento ordinario sólo se ha aprobado el 18,4% (135.000). Sumados los aprobados de oficio y por trámite ordinario, son 210.000 los titulares de la prestación, que suponen el 1,1% de los hogares españoles, el 6,4% de los hogares en riesgo de pobreza (por debajo del 60% de la mediana de ingresos) y tan sólo uno de cada diez hogares en pobreza severa (por debajo del 40%). Una proporción extraordinariamente pequeña para la magnitud del problema que, además, se ha intensificado en tiempos de pandemia.

- **Expedientes denegados:** el 74% de las resoluciones han sido negativas, una proporción que sube al 81,6% si consideramos sólo las gestionadas por la vía ordinaria. La nota del gobierno señala que la mayoría de las denegaciones se debe a superar los umbrales de renta o patrimonio y en torno al 10% a no acreditar la unidad de convivencia. Nos preguntamos si la opinión pública y sobre todo los 600.000 hogares suspendidos no se merecen una mayor precisión a la hora de justificar tantas resoluciones negativas. Cuando se afirma que la mayoría de las denegaciones se han debido a no cumplir el criterio de vulnerabilidad, justificando así que sólo el 1,1% de los hogares reciba la prestación, ¿se niega validez al Instituto Nacional de Estadística, que en los últimos años ha venido registrando entre un 9 y un 11% de pobreza severa, o a la Encuesta Financiera del Banco de España según la cual al menos el 12% de los hogares presenta un saldo patrimonial negativo y está cargado de deudas?, ¿acaso no son los hogares más empobrecidos quienes han solicitado el IMV y la mayoría son familias con suficiente renta y patrimonio que se quieren “aprovechar” del nuevo recurso? Por otra parte, nada se dice del incumplimiento de otros requisitos abusivos como estar empadronados en la misma unidad de convivencia o que todos los miembros dispongan de estatuto legal desde hace más de un año, etc.



- **Expedientes suspendidos:** hasta el mes de marzo de 2021, el IMV se había extinguido o había sido suspendido a cerca de 7.000 expedientes aprobados con anterioridad. La nota del gobierno no dice nada sobre los motivos de tales bajas que en algunos casos podían ser conversiones de permisos transitorios a normales aplicados a los mismos hogares en cuyo caso no deberían contar por separado.

Características de los hogares con IMV

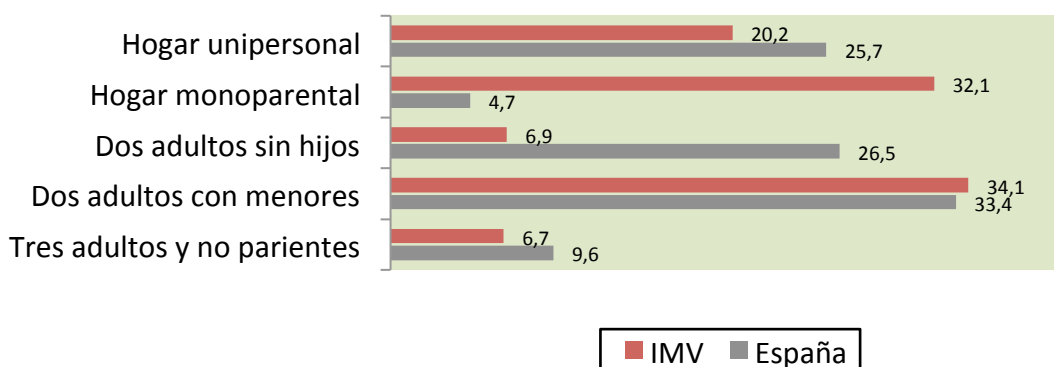
Los 203.000 hogares perceptores de IMV en marzo de 2021 contienen 565.000 personas, lo que supone un **tamaño medio de 2,8 personas por hogar**, algo superior a la media de España (2,5). Por sexos, **prevalecen las mujeres (56% del total)**, cinco puntos por encima de la media española (51%). Esta frecuencia de mujeres es mucho mayor entre los titulares de la prestación donde llegan al 70%, lo que se corresponde con la feminización de la pobreza en España y con el hecho de que la mayoría de hogares monoparentales tienen como cabeza de familia una mujer.

Es muy destacable la **proporción de menores de edad en los hogares receptores (43%)**, más del doble de lo que representan en la población general (18%). Este gran peso de personas con menos de 18 años se debe a dos factores concurrentes: las aprobaciones de oficio por hijo a cargo (más de un tercio de las concesiones) y la elevadísima frecuencia de hogares monoparentales, como se expone a continuación.

La nota del gobierno recoge una tabla con las **modalidades de unidad de convivencia** que podemos comparar con la tipología existente en el conjunto de España:

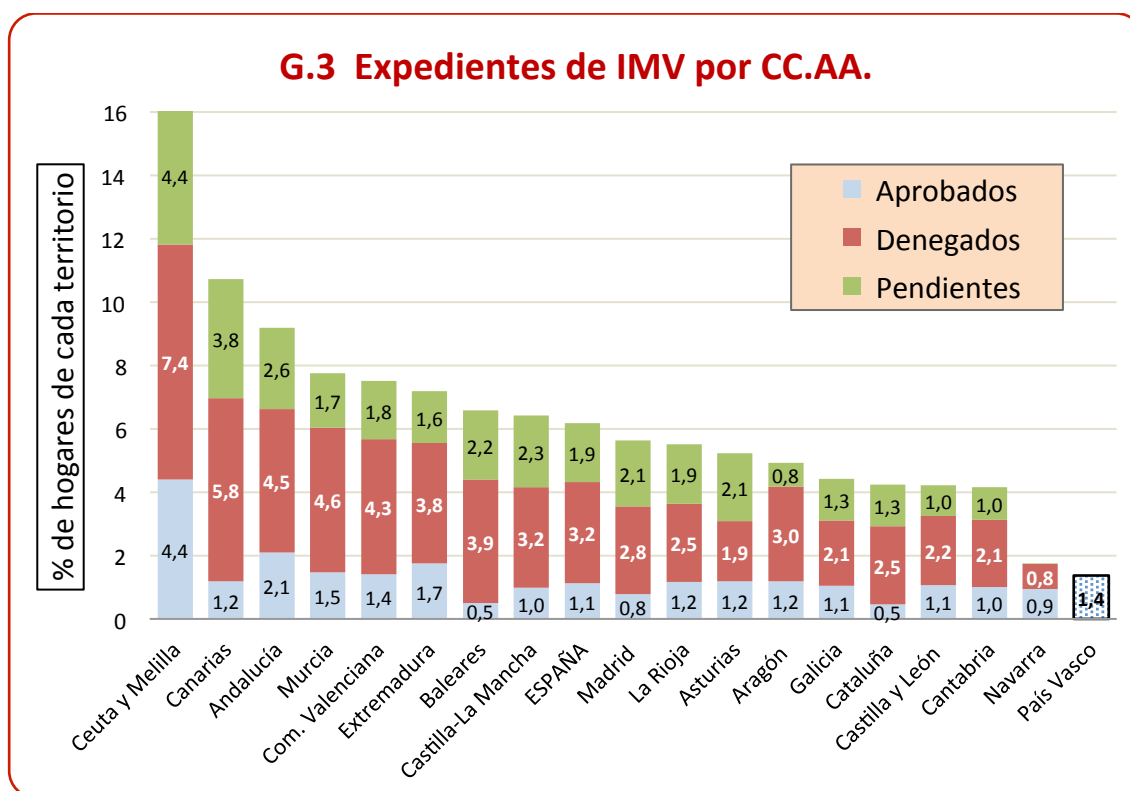
- La modalidad más frecuente en ambos casos son los hogares de dos adultos con hijos menores, que suponen el 34% entre los titulares de IMV y el 33% de la población general.
- Le siguen los **hogares monoparentales, cuya tasa del 32% es seis veces mayor que la media española (5%)**. De tales hogares, dos tercios tienen un hijo o hija menor de edad, el 29% dos y el 7% tres o más menores.
- Siguen, en tercer lugar, los hogares unipersonales que suponen el 20% en el IMV y el 26% en la población general.
- En cuarto lugar, los de dos adultos sin hijos que son cuatro veces más en la población general (27%) que entre los beneficiarios de la prestación (7%).
- Por último, están los hogares mixtos, formados por dos o más núcleos familiares, o donde conviven no parientes, que son más frecuentes en la población general (10%) que entre los perceptores de IMV (7%), a pesar de que en este último caso la norma permite conceder dos o más prestaciones por unidad de convivencia.

G.2 Unidades de convivencia en perceptores de IMV y en el conjunto de España



Grandes diferencias por comunidades autónomas. ¿Por qué?

La tramitación del IMV presenta diferencias muy acusadas a nivel territorial, tal como se recoge en el Gráfico 3. Ceuta y Melilla, Canarias y Andalucía son las que presentan mayor proporción de solicitudes, por encima del 9% de sus hogares. A ellas les siguen Murcia, Comunidad Valenciana y Extremadura. Se trata de territorios con elevada tasa de pobreza, por lo que es coherente que presenten más solicitudes. Los datos del País Vasco y Navarra están incompletos y siguen disponiendo de un régimen propio de garantía de rentas cedido por el INSS (art. 29 del RDL sobre IMV).



Fuente: Encuesta continua de los hogares del INE, para el número de hogares por comunidades autónomas (2020); Nota del INSS (18.3.2021), para los expedientes aprobados, denegados y pendientes de tramitación.

El limbo burocrático de los **expedientes pendientes** (franja verde del gráfico) es mayor en las comunidades de Asturias (41% del total de presentados), Madrid (37%) y Castilla-La Mancha (35%). En el extremo contrario, se sitúan Aragón (15%), Murcia (22%), Extremadura y Castilla y León (ambas 23%). El resto se sitúa en torno a la media de España, entre el 25 y 35% de casos pendientes.

De los expedientes resueltos, las **denegaciones** son mayoría en todas comunidades, salvo en el caso anómalo del régimen foral de Navarra, tal como se recoge en la Tabla 1. El elevadísimo número de resoluciones negativas en Baleares, Cataluña y Madrid se puede atribuir al nivel de renta más elevado de estas comunidades, lo que no se explica en el caso de Canarias, Castilla-La Mancha o Murcia, tres de los territorios con mayores tasas de pobreza y donde la proporción de rechazos es superior a la media española. En cuanto a los **expedientes aprobados**, aparecen también diferencias que son difíciles de explicar: ¿por qué en Asturias o Galicia se producen tres veces más resoluciones positivas que en Cataluña o Baleares? Nos

preguntamos si la gestión de los trámites ha seguido los mismos criterios en todos los territorios.

T.1 Gestión de los expedientes de IMV por CC.AA.

	A Hogares (2020)	B Expedientes presentados	% B/A	C Expedientes resueltos	D Expedientes aprobados	E Expedientes denegados	% D/C	% E/C
Andalucía	3.257.700	299.078	9,18	215.642	68.092	147.550	31,58	68,42
Aragón	543.400	26.783	4,93	22.677	6.422	16.255	28,32	71,68
Asturias	455.500	23.815	5,23	14.048	5.389	8.659	38,36	61,64
Baleares	461.600	30.375	6,58	20.290	2.332	17.958	11,49	88,51
Canarias	861.100	92.328	10,72	59.947	10.276	49.671	17,14	82,86
Cantabria	243.100	10.107	4,16	7.614	2.458	5.156	32,28	67,72
Castilla y León	1.020.500	42.981	4,21	33.156	10.932	22.224	32,97	67,03
Castilla-La Mancha	789.900	50.757	6,43	32.793	7.844	24.949	23,92	76,08
Cataluña	3.031.400	128.389	4,24	88.681	14.060	74.621	15,85	84,15
Ceuta y Melilla	53.800	8.703	16,18	6.354	2.371	3.983	37,32	62,68
Com. Valenciana	2.029.500	152.218	7,50	115.090	28.702	86.388	24,94	75,06
Extremadura	423.300	30.431	7,19	23.464	7.402	16.062	31,55	68,45
Galicia	1.096.200	48.546	4,43	34.103	11.546	22.557	33,86	66,14
La Rioja	130.800	7.210	5,51	4.759	1.526	3.233	32,07	67,93
Madrid	2.627.000	148.136	5,64	93.407	20.687	72.720	22,15	77,85
Murcia	551.100	42.744	7,76	33.276	8.121	25.155	24,40	75,60
Navarra	258.800	4.384	1,69	4.479	2.435	2.044	54,36	45,64
País Vasco	911.100	12.519	1,37					
ESPAÑA	18.754.800	1.159.504	6,18	809.774	210.594	599.180	26,01	73,99

La Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales ha realizado una [comparativa](#) entre la evolución del IMV -hasta marzo de 2021- y las Rentas mínimas de las Comunidades autónomas en 2019, que recoge resultados muy desiguales: en Canarias los beneficiarios/as de IMV se han multiplicado por 3 en relación a las Rentas mínimas, en Castilla la Mancha por 2, mientras que en Baleares únicamente lo cobran una de cada 5 personas de las que antes percibían la Renta mínima. En otras comunidades como Extremadura o Galicia las personas perceptoras son similares.

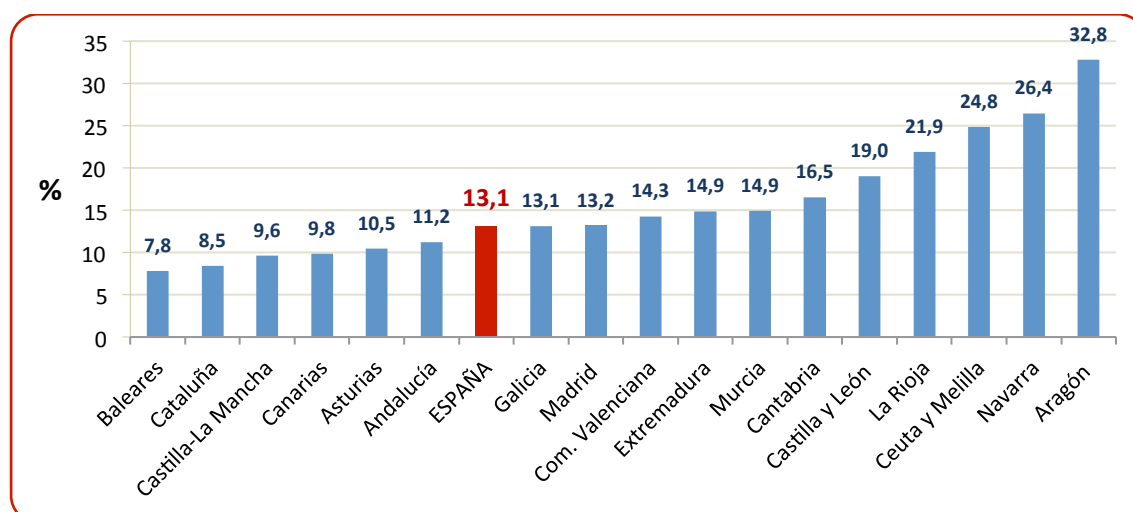
Se suponía que la garantía de rentas desde la Seguridad Social mejoraría la cobertura y la cuantía de las Rentas autonómicas pero hasta ahora no ha sido así. Las personas beneficiarias de IMV en marzo de 2021 eran 565.195, un 20% menos que las perceptoras de rentas mínimas en 2019 (697.124). Es de prever que en los próximos meses se incrementen las concesiones de IMV pero la cuantía media de la nueva prestación (460 euros/mes) es poco probable que aumente con el paso del tiempo y es un 5% inferior a la de las Rentas autonómicas (482 euros/mes). Tanto en el caso del IMV como de las Rentas mínimas, la prestación media aportada por ambas administraciones sólo llega al 16 y 17%, respectivamente, de la renta media por hogar existente en España en 2019 (2.816 euros/mes) y queda muy alejada de la renta mínima prescrita por la **Carta Social Europea** que debería situarse en el umbral de riesgo de pobreza (750 euros/mes por unidad de consumo en 2019).

Mínima cobertura de la pobreza severa

Tal como se recoge con detalle en la Tabla 2 y el Gráfico 4, los expedientes aprobados después de nueve meses de aplicación de la norma sólo cubren al 13% de las personas en pobreza severa (565.000 de un total de 4,3 millones). Por tanto, casi **nueve de cada diez personas en extrema pobreza no perciben el IMV**, lo que representa un rotundo fracaso, no sólo de las intenciones del gobierno que proclamaba como un mantra su voluntad de no dejar a nadie atrás, sino del propio Parlamento que por amplia mayoría aprobó en mayo de 2020 garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad económica, máxime en tiempos de pandemia.

T. 2 y G.4 Personas en pobreza severa cubiertas por IMV

	Población total (2020)	Tasa pobreza severa	A Población en pobreza severa	Expedientes IMV aprobados hasta marzo 2021	B Personas beneficiarias	% B/A Tasa de cobertura
Andalucía	8.464.411	14,7	1.238.576	68.092	139.118	11,2
Aragón	1.329.391	5,8	76.387	6.422	25.041	32,8
Asturias	1.018.784	13,1	133.475	5.389	13.954	10,5
Baleares	1.171.543	6,8	77.818	2.332	6.052	7,8
Canarias	2.175.952	11,2	241.180	10.276	23.704	9,8
Cantabria	582.905	7,0	40.559	2.458	6.701	16,5
Castilla y León	2.394.918	6,0	143.013	10.932	27.194	19,0
Castilla-La Mancha	2.045.221	11,2	226.664	7.844	21.760	9,6
Cataluña	7.780.479	6,3	484.306	14.060	40.925	8,5
Ceuta y Melilla	171.278	20,2	34.612	2.371	8.589	24,8
Com. Valenciana	5.057.353	10,4	521.893	28.702	74.454	14,3
Extremadura	1.063.987	12,1	128.766	7.402	19.145	14,9
Galicia	2.701.819	7,9	211.911	11.546	27.779	13,1
La Rioja	319.914	5,7	17.899	1.526	3.923	21,9
Madrid	6.779.888	6,7	446.447	20.687	58.872	13,2
Murcia	1.511.251	10,1	150.585	8.121	22.439	14,9
Navarra	661.197	4,2	27.608	2.435	7.300	26,4
País Vasco	2.220.504	4,8	106.194			
ESPAÑA	47.450.795	9,2	4.317.946	210.589	565.195	13,1



Fuente: Padrón continuo del INE, para la población total; Nota de prensa del INSS (18.3.2021), para los expedientes aprobados y las personas beneficiarias hasta marzo de 2021; Encuesta Condiciones de Vida del INE, para la población en pobreza severa (a partir de las tasas de 2019, publicadas por EAPN-España en 2020).

Sin considerar las comunidades del País Vasco y Navarra, con un régimen foral propio de garantía de rentas, la cobertura de la pobreza severa es tres veces mayor que la media en Aragón, precisamente la única comunidad que ha utilizado una **pasarela automática de reconocimiento en bloque desde las Rentas Mínimas autonómicas al RMI**, sin necesidad de que los hogares afectados presentaran la solicitud. Al parecer, hubo otras comunidades que intentaron hacerlo pero desistieron cuando el gobierno rectificó el art. 29 del RDL, responsabilizando a las comunidades de certificar el cumplimiento de requisitos y sometiéndolas después a una comprobación por parte del INSS con la eventual obligación hacer frente al pago de cobros indebidos. De esta manera, se pusieron palos en las ruedas a un procedimiento que habría evitado la colisión entre los dos derechos y una enorme cantidad de problemas burocráticos. Como señala el [Colegio oficial de Trabajo Social de Madrid](#), “no se ha realizado de manera adecuada la pasarela de las Rentas Mínimas al IMV y esto ha engrosado la lista de espera en la resolución de ambas prestaciones”.

En el extremo contrario, seis comunidades presentan una tasa de cobertura de la pobreza severa por debajo de la media de España, entre ellas Andalucía cuya pobreza severa es la más elevada del país, en números absolutos (1,2 millones de personas) y relativos (15% de la población). Resulta muy difícil de entender que las resoluciones positivas de IMV en esta comunidad dejen sin cobertura al 89% de su población en extrema pobreza.

Valoración final: cambios sustanciales o fracaso del modelo

La puesta en marcha del IMV, pese a las sucesivas modificaciones de la norma, está resultando de difícil acceso para los hogares en extrema pobreza. La disparidad entre comunidades autónomas es muy grande y sugiere importantes diferencias en la gestión administrativa. En especial, las trabas puestas para facilitar la pasarela de reconocimiento de las Rentas mínimas autonómicas al IMV han impedido superar los conflictos de gestión entre administraciones y han aumentado la inseguridad jurídica de los hogares afectados.

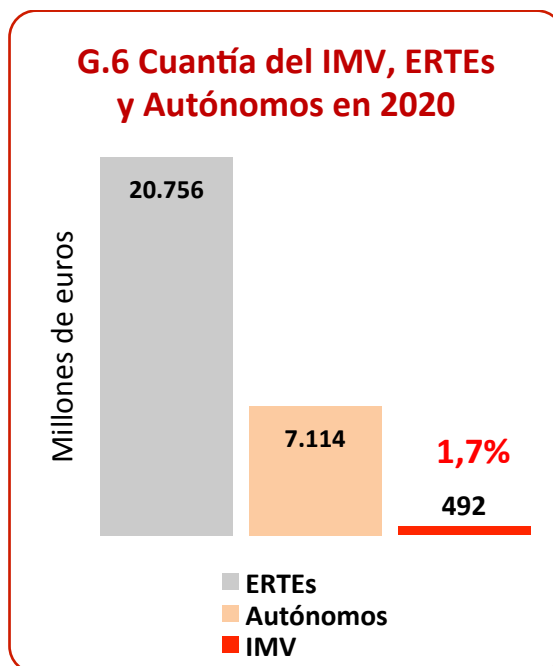
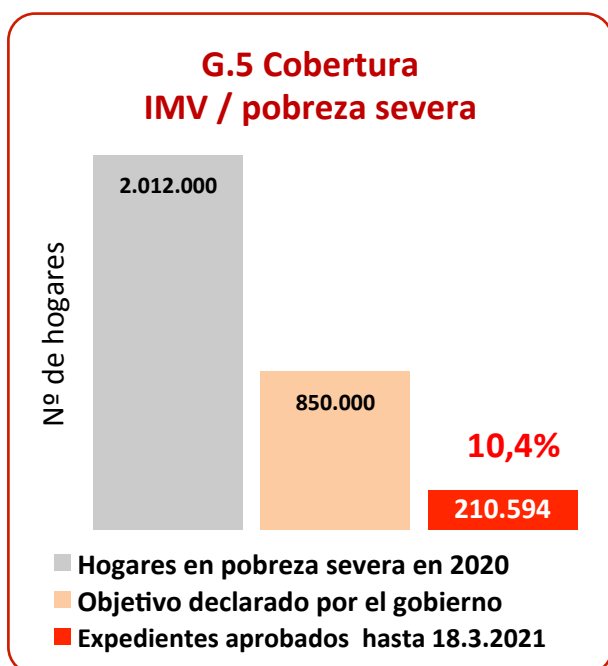
El 74% de quienes consiguen cumplimentar el expediente acaba siendo denegado, lo que plantea cuestiones de difícil respuesta debido a la escasa transparencia de la información proporcionada hasta ahora por el gobierno: ¿es que la mayoría de los hogares en extrema pobreza, como sugiere el [informe citado de Cáritas](#), no ha solicitado la nueva prestación?, ¿son los [requisitos excluyentes](#) del RDL los que impiden el acceso de los hogares más pobres?, ¿la reciente exigencia de certificados de los Servicios sociales supondrá, como plantea el [Consejo General del Trabajo Social](#), aumentar todavía más el colapso existente?

El ministro Escrivá, en [declaraciones](#) a La Voz de Galicia del 18 de abril, vuelve a insistir en que el mayor obstáculo es el umbral de renta y patrimonio, tal como se desprende del cotejo de datos con la Agencia Tributaria, y reconoce que “el reto es ver exactamente por qué no piden el IMV quienes podrían hacerlo”, es decir, los hogares más pobres. Si esto es así, ¿por qué no se facilita la información y el acceso a esos hogares con mayor exclusión?, ¿se ha tenido en cuenta el empobrecimiento sobrevenido en 2020 a causa de la pandemia?, ¿qué peso tienen en las denegaciones

otros requisitos legales como estar empadronados conjuntamente o que todos los miembros dispongan de estatuto de residencia desde hace más de un año?

La cuantía media por hogar de la nueva prestación, tal como recoge el [informe citado](#) de la Asociación De Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, es inferior a la de las Rentas autonómicas de 2019 y queda lejos del umbral de pobreza severa que parecía ser el objetivo a superar. Resulta paradójico que **la cuantía garantizada por el IMV no permita salir a los hogares receptores de la extrema pobreza** pues sólo asegura complementar los ingresos hasta el nivel correspondiente a la “pensión no contributiva” (469,9 euros/mes en 2021), cantidad que se sitúa por debajo del umbral de pobreza severa existente en España (500,5 euros/mes en 2019) y muy lejos de las prescripciones de la Carta Social Europea. Si a lo anterior añadimos que el modelo aplicado de IMV ha absorbido las antiguas prestaciones por hijo a cargo y está dando lugar al desmantelamiento de las Rentas autonómicas, se podría llegar a la conclusión de que, **salvo que se produzcan cambios importantes que faciliten el acceso y eleven el umbral económico, estaríamos asistiendo a un empeoramiento del sistema de garantía de rentas en España. Lo que supondría un fracaso en toda regla del modelo IMV y la necesidad de buscar nuevas vías.**

El presupuesto previsto para el IMV por los Presupuestos Generales del Estado de 2021 (2.956 M€) ya ha sido rebajado a la mitad por la [AIREF](#) (1.456 M€) “porque el número de beneficiarios aprobados de la prestación está siendo muy inferior al número de beneficiarios potenciales que se habían estimado” (pág. 41). Quedan lejos las propuestas de gasto en renta básica de los [sindicatos mayoritarios](#) (7.200 M€), de [Oxfam-Intermon](#) (6.400 M€) o de la propia [AIREF](#) (5.500 M€). El diseño y aplicación del IMV se han convertido en un desfiladero que no sólo bloquea el acceso a la prestación sino que limita un aumento de los umbrales y cuantías que permitirían salir de la extrema pobreza, así como la provisión de los recursos necesarios para las medidas de acompañamiento e inclusión social y laboral que la norma prevé en su art. 28 pero que ni están ni se les espera.



Fuentes: Para la pobreza severa, estimación para 2020 elaborada por Oxfam-Intermon a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019, elaborada por EAPN España 2020; para los datos de cobertura de IMV, Nota citada del INSS (18.3.2021); para los datos de gastos de la Seguridad en ERTes, Ayudas a Autónomos e IMV en 2020, AIREF, Informe sobre los Presupuestos iniciales de las administraciones públicas, 2021, pág. 39.

Los Gráficos 5 y 6 recogen la mínima cobertura conseguida hasta ahora por el IMV en relación a la pobreza severa, y el ridículo desembolso de dinero público en comparación con otras medidas extraordinarias de apoyo a la población trabajadora (ERTes y ayudas a Autónomos). Estos importantes apoyos a varios millones de trabajadores por cuenta propia o ajena para paliar los efectos de la pandemia en 2020, ¿no justificarían un flujo más generoso hacia los hogares en extrema pobreza que sólo han recibido el 1,7% del total de esas tres “ayudas”?

Las declaraciones oficiales del gobierno, en especial las del Ministro Escrivá, tienden a justificar y valorar positivamente la puesta en marcha del IMV, lo que se contradice frontalmente con la evaluación hecha hasta aquí. Entendemos que los responsables políticos harían bien en escuchar a los interlocutores sociales que se encuentran más cerca de los hogares empobrecidos –entre ellos los referidos al inicio de esta nota- cuando reclaman facilitar más la gestión, reducir requisitos excluyentes, elevar los umbrales y las cuantías, y asignar amplios recursos para el apoyo de programas de acompañamiento e inclusión social y laboral.

RMI TU DERECHO, 26 de abril de 2021