

Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien más lo necesita

EsadeEcPol Insight #16 Septiembre 2020

AUTOR

Octavio Medina

Economista y *senior*
associate, Ideas42

RESUMEN EJECUTIVO

El pasado 10 de junio, el Congreso de los Diputados aprobó el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Sobre el papel, esta nueva política vendría a reforzar la red de protección en España, históricamente deficiente. **Lamentablemente, el despliegue de este plan nacional se está enfrentando a numerosos problemas.** En agosto, solo se habían procesado el 19% de las solicitudes y miles de familias con derecho a percibir el IMV no habían podido acceder todavía a sus beneficios.

Para abordar los retos actuales y maximizar el impacto potencial de esta nueva medida, planteamos tres grupos de estrategias concretas a aplicar cuanto antes.

1. Simplificar los procesos y eliminar la burocracia, transfiriendo la carga administrativa del ciudadano al Estado:

- Asegurar un conocimiento generalizado del programa.
- Identificar las cargas administrativas del proceso de solicitud y renovación, y reducirlas en lo posible.
- Ofrecer asistencia gratuita y fiable y orientación a los solicitantes que lo necesiten.

2. Hacerlo accesible y desestigmatizarlo:

- Facilitar el acceso por distintos canales teniendo en cuenta las preferencias y las necesidades de los diferentes grupos de destinatarios (por ejemplo, las plataformas online pueden ser menos accesibles para los mayores de 65 años).
- Garantizar el respeto y la dignidad a lo largo del proceso de solicitud y en las interacciones personales, al objeto de normalizar el recurso del plan y reducir su estigmatización.

3. Llegar directamente a los potenciales beneficiarios y utilizar las redes locales:

- Las poblaciones de rentas más bajas son las que pueden salir más beneficiadas de este ingreso mínimo pero, simultáneamente, son las que están en peores condiciones de acceder fácilmente a él.
- Los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias son esenciales para llegar a aquellos colectivos de más difícil acceso; sus datos y su conocimiento cualitativo deben utilizarse para identificar a la población con derecho a percibir esta ayuda y asegurarse de que nadie se queda al margen.
- Contactar directamente a la población destinataria para informarla del derecho que le asiste (e incluirla automáticamente en el proceso de solicitud).

El ingreso mínimo vital (IMV): diseño y aplicación

El pasado 10 de junio, una mayoría notablemente transversal aprobó el Ingreso Mínimo Vital (IMV) en el Congreso de los Diputados. Esta es una buena noticia, por varias razones. La más importante es que España, a diferencia de otros países europeos, no dispone de una política nacional para combatir la pobreza, orientada a proteger a los más vulnerables.

Como consecuencia de esta deficiencia de la red de protección, las pérdidas de puestos de trabajo –que tienden a ser procíclicas– van asociadas a grandes incrementos de las desigualdades, especialmente para los deciles más bajos de la población.

Esta deficiencia ya se evidenció durante la crisis financiera de 2008, cuando el crecimiento masivo del desempleo provocó un gran incremento de los índices de pobreza. Así, mientras en otros países europeos crecían las desigualdades porque los ricos lo eran cada vez más con respecto a la clase media, en España crecieron porque **los pobres pasaron a ser todavía más pobres**.

Pese a la inexistencia de una estrategia a escala nacional, existen algunas políticas que tratan de cubrir esta deficiencia, muchas de ellas a escala regional. El caso más destacable es quizá la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del País Vasco, introducida en 1989, que fue el primer intento de crear una renta mínima en España.

[Evaluaciones recientes](#) muestran que se trata de un programa efectivo, que ha reducido la pobreza extrema del 5% al 3%. Además, no parece que [retrase la reincorporación al mercado laboral](#); de hecho, la RGI, combinada con las políticas activas del mercado laboral, incrementa las posibilidades de sus perceptores de encontrar trabajo.

España, a diferencia de otros países europeos, no dispone de una política nacional para combatir la pobreza, orientada a proteger a los más vulnerables

Pocos otros programas regionales han sido considerados tan efectivos como este, pero sabemos que el acceso a ellos varía mucho.

Como señaló el año pasado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, entonces presidida por el actual ministro de Seguridad Social, que ha sido el encargado de diseñar, aprobar y aplicar el nuevo IMV), algunas comunidades, como Asturias, Navarra o el País Vasco, tienen programas que cubren prácticamente a toda la población destinataria de las ayudas, mientras que otras, como Castilla-La Mancha, tienen una cobertura inferior al 10%.



Miles de personas con derecho a percibir el ingreso mínimo no han podido acceder todavía a esta ayuda del gobierno.

Lamentablemente, parece que el despliegue de este plan nacional se está encontrando con numerosos problemas. En agosto, **solo se habían procesado el 19% de las solicitudes** y miles de personas con derecho a percibir el ingreso mínimo no habían podido acceder todavía a este programa, por múltiples razones, como la falta de personal para revisar la documentación, las limitaciones organizativas debidas a la covid-19 o el hecho de que numerosas solicitudes estaban incompletas o contenían errores.

Este último aspecto resulta especialmente problemático. Según la portavoz del Gobierno, cerca del 40% de las solicitudes no incluían la documentación exigida. **Si casi la mitad de los solicitantes cometen errores al rellenar la solicitud, es bastante probable que el problema sea debido al diseño del programa o de la solicitud, y no al solicitante.**

“Lamentablemente, parece que el despliegue de este plan nacional se está encontrando con numerosos problemas”

Ello pone de manifiesto un modelo perverso de muchos programas de asistencia social: cuando la burocracia crea una excesiva carga administrativa (o tiene dificultades para hacer su trabajo), los costes de todo ello los pagan los beneficiarios de estos programas.

Los profesionales y los diseñadores de las políticas deben hacer justo lo contrario: a la hora de diseñar un programa o una política, procurar facilitar la vida a sus destinatarios. Veamos algunos ejemplos que pueden servir de ayuda:

Recomendación 1: Simplificar los procesos y reducir la burocracia

Una de las principales lecciones que hemos aprendido con los años es que el diseño práctico de un programa y su aplicación tienen mucha incidencia en su acceso. Por ejemplo, en los Estados Unidos, más del 35% de la población que tenía derecho a percibir el Crédito por Ingresos del Trabajo (*Earned Income Tax Credit*, EITC) no podía acceder a él. Ello equivalía a más de 1.000 millones de dólares en beneficios no reclamados, o casi un mes de ingresos por solicitante.

Otros programas presentan unos resultados similares. En 2013, [solo el 41% de la población](#) de la tercera edad con derecho a cupones de alimentos (a través del Programa de Asistencia de Alimentación Suplementaria o SNAP por sus siglas en inglés) logró acceder a estos beneficios.

Ello se explica, usualmente, por la combinación de varios motivos. Uno son los costes de aprendizaje. A menudo ocurre que las personas con derecho a percibir estas ayudas no conocen el programa o ignoran que puedan beneficiarse de él. Por ejemplo, el 40% de las personas que no solicitaron el EITC no sabían ni siquiera que existiera este programa, y el 30% lo conocían pero ignoraban que pudieran beneficiarse de él.

“ A menudo ocurre que las personas con derecho a percibir estas ayudas no conocen el programa o ignoran que puedan beneficiarse de él

Otra razón es la **complejidad burocrática o los costes de cumplimiento**. Con frecuencia, los gobiernos –inadvertidamente o no– introducen cargas administrativas a los programas de asistencia social. Estas cargas pueden parecer menores desde la perspectiva del diseñador de la política, pero se acumulan rápidamente y pueden convertir un proceso sencillo en una ardua batalla para el solicitante.

De hecho, una investigación reciente indica que más de la mitad de las familias inscritas en el SNAP dejaron el programa al cabo de un año, y el mayor volumen de bajas se habían registrado a los 6 y a los 12 meses desde la inscripción inicial. ¿Por qué? Porque es cuando se hace el proceso de recertificación, en el cual numerosas solicitudes acaban siendo rechazadas por motivos que nada tienen que ver con la idoneidad (*eligibility*).

La complejidad burocrática supone transferir el coste y la carga de acceder al programa del Estado al receptor. Esto, además de ser sumamente injusto, resta efectividad a los programas de asistencia social, porque sus beneficiarios deben dedicar mucho tiempo y dinero para acceder a ellos.

Un estudio de Brookings concluyó que las familias de rentas más bajas se gastan hasta el 20% de los beneficios del EITC contratando los servicios de asesores financieros privados para que les ayuden a rellenar los formularios de solicitud. [Un estudio más reciente](#) señala una horquilla más amplia, de entre el 13 y el 21%. Esto no es hacer un buen uso del dinero público y perjudica tanto al receptor como al proveedor.

“ La absurdidad de los problemas burocráticos y el diseño deficiente del sistema transfiere a terceros un dinero destinado a los más vulnerables, lo cual reduce la efectividad de la red de protección

Lamentablemente, parece que [muchos de estos problemas de diseño tan habituales](#) han impedido una aplicación ágil del IMV en España. Reunir toda la documentación exigida ya [supone una dificultad](#), lo cual ha llevado a numerosas ONG a habilitar sus centralitas telefónicas para asistir a los potenciales beneficiarios del ingreso mínimo.

Además, los solicitantes no logran concertar citas en persona debido a las restricciones provocadas por la covid-19, con lo cual se ven obligados a presentar la solicitud online. Pero muchos de ellos no tienen acceso a internet –o carecen de medios para escanear sus documentos–, así que tienen que gastarse entre 40 y 60 euros para que unos intermediarios les fotocopien la documentación y presenten su solicitud. **Todo ello pone de manifiesto la absurdidad de los problemas burocráticos y el diseño deficiente del sistema, que transfiere a terceros un dinero destinado a los más vulnerables, lo cual reduce la efectividad de la red de protección.**

Para lograr el máximo rendimiento de la garantía que supone un ingreso mínimo, es esencial facilitar su acceso. La solución que se propone es doble: en primer lugar, simplificar al máximo los formularios de solicitud, y reducir los trámites burocráticos. Minimizar los pasos que se requieren para presentar la solicitud, puesto que cada trámite extra puede tener un notable efecto en el éxito final, o no, de la solicitud.

Como [ha señalado Don Moynihan](#), simplificar los formularios es un beneficio que los funcionarios públicos tienen a su alcance: es barato y efectivo. Por ejemplo, el Estado de Michigan [rediseñó](#) el formulario de solicitud de renovación de los beneficios, con lo cual el porcentaje de solicitantes que completaban el proceso aumentó del 73 al 96%.

En segundo lugar, asegurar una asistencia gratuita que esté al alcance de quienes la necesitan, especialmente en los procedimientos más enrevesados, puesto que puede repercutir significativamente en el acceso al beneficio. Una [actuación que facilitaba información](#) y asistencia gratuita a los estudiantes universitarios que solicitaban ayuda financiera hizo aumentar del 28 al 36% el porcentaje de estudiantes que finalizaron con éxito sus 2 años de estudio en la institución.

En cambio, la iniciativa que se limitaba solo a proporcionar información no tuvo ningún efecto, lo cual indica que con frecuencia el conocimiento no es suficiente.

“Tener que pasar por interminables procesos burocráticos es desmoralizador y crea desconfianza en el Estado”

El principal mensaje es el siguiente: transferir la carga administrativa del ciudadano al Estado, que está mejor preparado para ello y suele tener la mayoría de la información que se requiere.

Tener que pasar por interminables procesos burocráticos es desmoralizador y crea desconfianza en el Estado. En cambio, con esta recomendación, estamos mostrando respeto hacia los ciudadanos y los usuarios, y valorando su tiempo.

Naturalmente, es difícil trasladar el peso al Estado durante una pandemia, en que la Administración pública está trabajando a la mitad de su capacidad, al tiempo que se producen picos de demanda, por efecto de la crisis económica. Por ejemplo, en el momento más crítico, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) tuvo que atender cerca de 80.000 nuevas solicitudes de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE).

El problema se ha visto agravado por una serie de limitaciones estructurales en la Administración pública española que le impiden ser más flexible y adaptable a los nuevos desafíos que plantea, por ejemplo, el contexto actual. No es objeto de este artículo proponer una reforma a gran escala de la Administración, pero vale la pena señalar que la falta de reformas más estructurales inevitablemente va a dificultar la aplicación con éxito de los modernos programas de asistencia social [1].

Recomendación 2: Hacerlo accesible y desestigmatizarlo

Otro factor esencial es lograr que los servicios sean accesibles. La accesibilidad tiene múltiples dimensiones: la geográfica (¿Existen oficinas físicas? ¿Dónde están ubicadas?), la temporal (¿El horario de atención de estas oficinas es el adecuado?) y la relacionada con el respeto (¿Se trata de un programa que estigmatiza? ¿La experiencia del cliente resulta humillante?). La importancia de cada una de ellas dependerá del contexto.

En un reciente estudio se analizaban los efectos que había tenido el cierre de una oficina de la Seguridad Social –donde los clientes podían solicitar ayuda para presentar sus solicitudes– en la cobertura de la prestación por discapacidad en la zona próxima a la oficina. En concreto, dicha clausura provocó un **descenso del 16% de los receptores de la prestación en el área circundante**. Cuando cierra una oficina, los ciudadanos pueden buscar ciertamente alternativas y encontrar un nuevo canal para presentar sus solicitudes o renovar sus certificaciones. Pero siempre hay algunas personas que se pierden por el camino y acaban no accediendo al servicio de ningún modo.

Cabe tener en cuenta que, en un momento en que muchos organismos y gobiernos están considerando la posibilidad de ofrecer sus servicios online (debido a la pandemia, pero también para ahorrar costes), acaso una buena parte de la población [tenga menos acceso](#) a los canales online. Por ejemplo, el 90,7% de los españoles señalan que han utilizado internet en los últimos 3 meses, pero solo el 79,6% de quienes tienen unos ingresos inferiores a 900 euros mensuales.

“ El 90,7% de los españoles han utilizado internet en los últimos 3 meses, pero solo el 79,6% de quienes tienen unos ingresos inferiores a 900 euros mensuales

Entre la tercera edad, la accesibilidad todavía es menor: concretamente, entre los mayores de 75 años, **solo el 25% han utilizado internet alguna vez**.

A la hora de proporcionar servicios online, también es importante tener en cuenta para qué plataforma se ha diseñado el sistema online. La población con ingresos más bajos probablemente accederá a través del teléfono móvil y no a través del ordenador, por ejemplo. Sin embargo, numerosas aplicaciones online han sido diseñadas pensando que se accederá a ellas por ordenador y, cuando se abren desde un móvil, presentan una apariencia horrible.

Además, cabe tener en cuenta que **ampliar los servicios online a costa de los servicios presenciales puede tener unas consecuencias indeseadas**. Por ejemplo, el Estado de Florida decidió recortar gastos y abrió un portal para presentar online las solicitudes del seguro por desempleo. Sin embargo, el nuevo canal no logró incrementar el acceso porque paralelamente restringió el acceso a los servicios offline.

En cambio, cuando se facilitan nuevos canales para complementar los ya existentes, los resultados pueden ser positivos. Un estudio del año 2012 concluía que los estados que facilitaban la posibilidad de presentar online las solicitudes de los cupones de alimentos registraban una participación per cápita un 5-6% superior que los estados que no disponían de este servicio online.

Los solicitantes del IMV están intentando concertar citas presenciales porque el sistema online está desbordado

En el caso de España, numerosos informes indican que los solicitantes del IMV están intentando concertar citas en persona porque el sistema está desbordado. Pero, a finales de agosto, en más de la mitad de las provincias no había posibilidad de concertar citas presenciales, lo cual impedía que muchos de los potenciales beneficiarios del ingreso mínimo pudieran obtener la ayuda que necesitaban y presentar sus solicitudes.

Por otra parte, solicitar asistencia social en persona puede resultar muy estigmatizador. Numerosos datos demuestran que **las familias deliberadamente prefieren evitarlo porque encuentran que es una experiencia humillante**. Por ejemplo, en una encuesta realizada en el Reino Unido, se observó que quienes acudían a

los bancos de alimentos se sentían avergonzados y estaban preocupados por si les veían sus vecinos y se consideraban fracasados por no lograr proporcionar sustento a sus familias.

Este fenómeno también se ha observado en otros ámbitos, como el de la salud. La gente no suele recurrir a los servicios de salud mental porque teme ser víctima de discriminación o de perjuicios.

Numerosos datos demuestran que las familias deliberadamente prefieren evitar solicitar asistencia social en persona porque encuentran que es una experiencia humillante

La población de rentas más bajas también tiene más probabilidades de sufrir dificultades económicas, así como estrés mental y la ansiedad que ello supone. Algunos datos recientes incluso señalan que las personas que acceden a estos beneficios pueden tener un estrés mental extra cuando el debate público gira en torno a las narrativas negativas sobre la pobreza y “los pobres que no se lo merecen”. En Dinamarca, durante los períodos de debate político en torno al concepto del “merecimiento” se registró un mayor consumo de antidepresivos entre la población beneficiaria de estas prestaciones.

Por el contrario, debemos garantizar que, a lo largo de todo el proceso de solicitud, los potenciales receptores del ingreso mínimo sean tratados con respeto y con dignidad.

Las interacciones individuales entre los ciudadanos y el personal al servicio de los organismos públicos pueden acabar determinando su experiencia global del programa. Como señaló Tony Judt, debemos esforzarnos por lograr que la asistencia social sea menos vista como un “donativo humillante” y más como un “beneficio derivado de un derecho”.

Recomendación 3:

Llegar directamente a los potenciales beneficiarios y utilizar las redes locales

El ministro Escrivá señaló que la Administración sería proactiva para llegar a aquellas familias que tienen derecho a percibir el ingreso mínimo vital. Ello es esencial, puesto que uno de los problemas de los programas que requieren la comprobación de los medios disponibles es que pueden reducir el acceso, al atribuir al ciudadano toda la responsabilidad en la presentación de la solicitud.

Sabemos por las ciencias del comportamiento que el hecho de que las personas estén automáticamente incluidas en un programa o bien deban registrarse al mismo juega un papel muy importante a la hora de **determinar el porcentaje de personas candidatas que efectivamente se inscriben**. No es ninguna sorpresa que los programas de acceso universal, que ofrecen la posibilidad de renuncia, tengan más cobertura que los que requieren una adhesión explícita y voluntaria.

Los hogares que podrían beneficiarse más del ingreso mínimo vital podrían ser también los que se encuentren con más obstáculos para acceder a la prestación

En el caso del ingreso mínimo vital, los hogares que podrían beneficiarse más de esta prestación podrían ser también los que se encuentren con más obstáculos para acceder a ella. Es más probable que sus integrantes estén en paro y es menos probable que presenten declaraciones

de sus impuestos. Ello hace más difícil que el Estado pueda localizarlos.

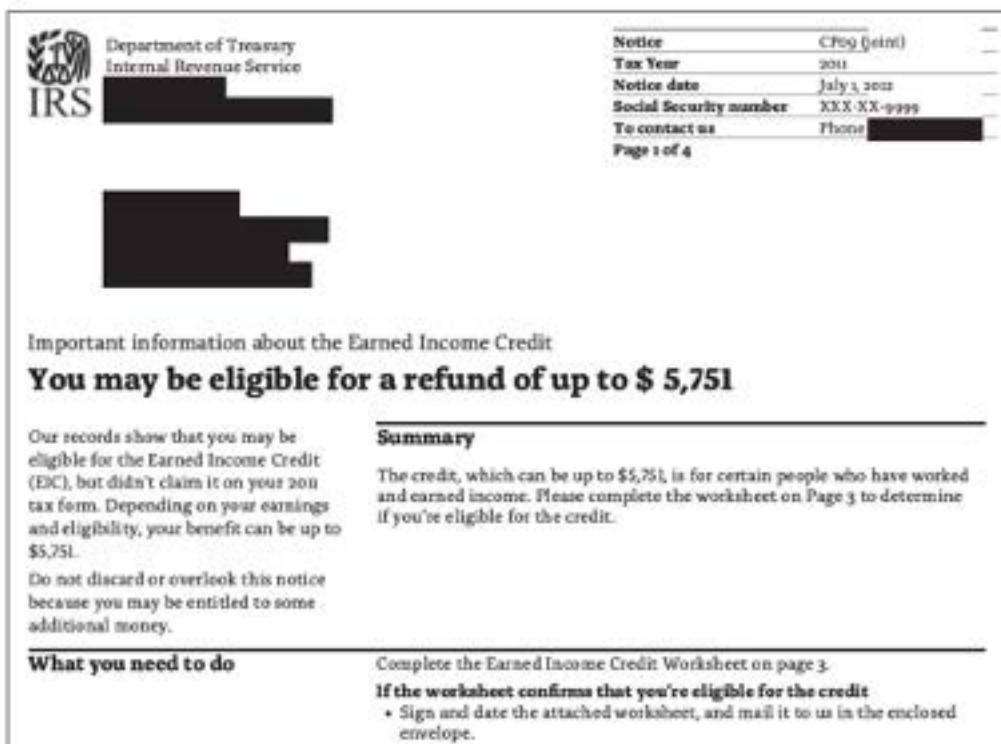
Cuando esto ocurre, es determinante el papel que pueden desempeñar las organizaciones comunitarias y los gobiernos locales, porque tienen acceso a información más fiable sobre las necesidades de la población local. Además, disponen de redes para facilitar la comunicación con la población que puede beneficiarse de esta prestación y pueden ayudarla a tramitar la solicitud. Por ejemplo, [algunos datos de los Estados Unidos](#) demuestran que tener acceso a la asistencia de la comunidad aumenta el número de solicitudes especialmente de aquellas personas que tienen problemas con el idioma o relacionados con la inmigración.

Se ha [intentado](#) que el proceso de solicitud del IMV se base, en parte, en una red ya existente de actores locales, regionales y de la sociedad civil que disponen de la información y de programas de apoyo ya operativos. Sin embargo, los resultados indican que el esfuerzo [no ha sido suficiente](#) para llegar a toda la población necesitada.

Finalmente, debemos considerar la posibilidad de **contactar directamente con los potenciales destinatarios de esta prestación**. La evidencia disponible indica que actuaciones tan sencillas como enviar correos u otras comunicaciones pueden incrementar las posibilidades de inscribirse a un programa (aunque estas medidas son más efectivas si son complementadas con una asistencia individual).

Por ejemplo, un simple correo enviado a numerosos destinatarios que no habían solicitado el EITC incrementó el porcentaje de solicitudes en un 41%. En el mensaje, se proporcionaba información clara sobre el programa y se especificaba la ayuda a que podía tener derecho el destinatario (v. figura adjunta). Desde los años noventa, el IRS [se ha esforzado](#) por mejorar sus comunicaciones globales, procurando que el lenguaje sea fácil de entender y concreto.

Figure 8.1 IRS Simplified Reminders to Potential EITC Beneficiaries



Fuente: IRS 2018

Conclusión

Resumiendo, la aprobación de la ley de creación del IMV es solo el primer paso. Una política solo es efectiva si logra llegar a aquellas personas para las cuales ha sido elaborada. Los aspectos relacionados con el diseño y la implementación son muy importantes, aunque a veces no resulte evidente. Para garantizar que el IMV logra reducir efectivamente la pobreza, las administraciones deben tener presentes los siguientes [principios básicos de diseño](#):

- **Primero, los ciudadanos no deben enfrentarse a una lenta burocracia para acceder a la prestación.** Consideremos la posibilidad de simplificar las solicitudes y de transferir la carga administrativa de los ciudadanos al Estado. Evitemos que tengan que proporcionar una misma información varias veces y facilitemos asistencia gratuita cuando la necesiten. Añadir carga administrativa puede reducir notablemente el acceso al ingreso mínimo.
- **Segundo, procuremos una experiencia accesible y no estigmatizadora.** Seamos conscientes de los canales de comunicación preferidos: las oficinas físicas son importantes para aquellas personas con acceso limitado a un ordenador. Procuremos unas interacciones respetuosas y desestigmatizadoras: el ciudadano se siente legítimamente humillado y enfadado si no es tratado con respeto.
- **Tercero, contactemos directamente con los destinatarios.** La población de rentas más bajas tiene más probabilidades de estar en el paro y de no presentar declaraciones de sus impuestos. Ello significa que, si solo nos basamos en los datos administrativos tradicionales para identificar a los destinatarios del programa, muchos de ellos pueden quedar excluidos del mismo. Estudiemos el papel que pueden desempeñar los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias, y utilicemos sus datos para nuestros procesos de identificación, con el fin de asegurarnos de que nadie se queda al margen. Finalmente, contactemos directamente con la población destinataria del IMV para mejorar la tasa de participación en el programa.

REFERENCIAS

- [1] Para más información, véanse los capítulos 3, 4 y 6 de *La urna rota* (Debate, 2014).

