

# Estudi sobre la implementació de l'Ingrés Mínim Vital a Catalunya

## Grup de recerca

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

## Equip d'investigació

Carlos Delclós (coord.)  
David Palomera

## Comitè Assessor

Júlia Montserrat (UB)  
Lluís Torrens (Ajuntament de Barcelona)  
Manuel Aguilar (UB)  
Teresa Crespo (Vocalia de Pobresa d'ECAS)  
Toni Vilà (IGOP-UAB)

## Coordinador tècnic del Comitè Assessor

Jordi Gusi (ECAS)

**Març 2021**

**[www.acciosocial.org](http://www.acciosocial.org)**

 [@ecasacciosocial](https://twitter.com/ecasacciosocial)

## **Índex**

<b>1. Introducció: context i objectius</b>	<b>3</b>
<b>2. Anàlisi documental: disseny i limitacions de l'IMV</b>	<b>4</b>
2.1. Població objectiu i cobertura	4
2.2. Els "colls d'ampolla"	5
2.2.1. Identificació dels sol·licitants	5
2.2.2. Modalitat de l'ingrés	6
2.2.3. Seguiment de la implementació	7
2.3. Compatibilitat amb rendes autonòmiques i gestió	7
<b>3. El dia a dia de l'IMV: anàlisi d'entrevistes individuals i grupals</b>	<b>8</b>
3.1. Sobre la implicació dels/de les referents d'entitats socials i dels centres de serveis socials	8
3.1.1. Entitats d'acció social	9
3.1.2. Serveis socials municipals	9
3.2. Problemes amb requisits i col·lectius exclosos	10
3.3. Problemes amb gestió i tramitació	12
3.4. Problemes de complementarietat amb RGC	15
3.5. Sensacions dels referents d'entitats socials i de serveis socials	16
<b>4. Conclusions i recomanacions</b>	<b>17</b>
<b>Referències</b>	<b>20</b>
<b>Annex metodològic</b>	<b>21</b>

## 1. Introducció: context i objectius

El mes de maig de l'any 2020 es va aprovar a Espanya el desplegament d'una renda mínima estatal finançada pel govern central, mitjançant el Reial Decret-Llei 20/2020 de 29 de maig, que va ser convalidat pel Congrés dels Diputats. A més, s'està tramitant com a projecte de llei i el reglament encara està per definir-se. **L'Ingrés Mínim Vital (IMV) es va dissenyar com una prestació econòmica no contributiva de la Seguretat Social, i si bé aquesta mesura va ser impulsada en el context d'emergència social i econòmica generat per la pandèmia de covid-19, no va ser aquesta situació la que va determinar els seus objectius.**

Segons el preàmbul del RDL 20/2020 es justifica la mesura pel "dèbil efecte redistributiu del conjunt de la intervenció de l'Estat a Espanya en comparació amb la majoria dels països del nostre entorn" i s'assenyala **la insuficiència i heterogeneïtat de les rendes mínimes de les CCAA**. En aquest sentit, i seguint les recomanacions europees i el principi 14 del Pilar Europeu de Drets Socials, l'IMV busca limitar les disparitats i la fragmentació dels programes actuals i "garantir una vida digna al llarg de totes les etapes de la vida, així com l'accés a béns i serveis de capacitació". En aquest sentit, el RDL 20/2020 disposa la **complementarietat amb les rendes mínimes autonòmiques**, i té l'objectiu principal de "prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que visquin soles o integrades en una unitat de convivència", per a les quals estigui provada la seva situació de pobresa.

Si bé és cert que a Espanya hi mancava una renda mínima, **des del seu naixement s'han posat en qüestió diversos aspectes: des del seu disseny, cobertura i implementació, fins a la mateixa capacitat de les rendes mínimes de solventar i reduir significativament el risc de pobresa**. En el cas de les rendes mínimes a les CCAA de l'Estat i a altres països, s'ha alertat del perill que no tinguin dret a rebre-la col·lectius específics, que no la demani qui té dret a rebre-la i que es generin 'falsos negatius' (denegacions de la renda a persones que tenen dret a rebre-la). Cadascun d'aquests problemes reflecteix una dimensió diferent del disseny d'una política de rendes mínimes. El primer es refereix a la definició dels requisits d'accés, el segon té més a veure amb la mateixa sol·licitud i el tercer se sol relacionar amb el nivell d'exigència en la comprovació realitzada per l'administració pertinent. Per tant, l'èxit en la implementació d'una política de rendes mínimes depèn de la interacció entre diversos factors.

Partint d'aquesta problemàtica, **el present estudi té l'objectiu d'estudiar les limitacions dels primers mesos d'implementació de l'Ingrés Mínim Vital (IMV) a Catalunya**, amb especial èmfasi en el cas de Barcelona, per entendre quins factors les determinen. Específicament, ens centrem en **identificar els col·lectius que, per motius formals i informals, han quedat exclosos de l'IMV, identificar els condicionants d'aquestes exclusions, analitzar la complementarietat d'aquesta prestació amb altres ajudes i recomanar mesures per optimitzar la cobertura i l'accés a l'IMV**. L'estudi s'ha realitzat a partir d'una revisió de literatura i d'entrevistes individuals i grupals amb experts i informants clau del tercer sector.

L'estructura de l'informe és la següent: després d'aquesta breu introducció al context i els objectius de l'estudi, en la segona secció presentem els resultats de la nostra anàlisi documental preliminar. A continuació es presenten els resultats de l'anàlisi de les entrevistes individuals i grupals i, finalment, tanquem l'informe amb un seguit de recomanacions basades en les principals troballes de l'estudi.

## 2. Anàlisi documental: disseny i limitacions de l'IMV

Tot i que el govern espanyol la va presentar com una mesura trencadora (fins i tot els mitjans internacionals s'han referit a aquesta prestació, de manera reiterada i errònia, com una renda bàsica universal), la veritat és que **les rendes mínimes porten anys existint a Espanya** gràcies a la seva aprovació i implementació en les comunitats autònomes entre 1988 i 1995, amb més o menys reformes posteriors. La prominència de les rendes mínimes, però, va augmentar considerablement a partir de 2009, amb el creixement de l'atur de llarga durada a causa de la gran recessió desencadenada el 2008. Entre el 2015 i el 2019, onze comunitats autònomes van reformar els seus sistemes de rendes mínimes per expandir-les. **Si abans de la crisi financera global, unes 103.071 llars (0,64% del total) rebien aquesta prestació, amb una despesa de 9,31€ per habitant, ja el 2017 van augmentar fins a 313.291 llars (1,70% del total), amb un despesa de 33,52€ per habitant** (Aguilar-Hendrickson y Arriba González de Durana, 2020). En els últims anys, a Catalunya, el canvi més notable en aquest sentit va ser la posada en marxa de la Renda Garantida de Ciutadania el setembre de 2017.

Per tant, tot i que fa temps que existeixen les rendes mínimes a l'Estat espanyol, **l'aprovació de l'Ingrés Mínim Vital afegeix una dimensió nova al sistema actual en oferir una renda estatal que les rendes autonòmiques han de complementar.** La seva posada en marxa planteja diversos reptes per a l'administració pública. En aquesta secció ens centrem en tres aspectes clau extrets de l'anàlisi documental, que ha consistit en una breu revisió de la literatura empírica, els informes publicats per les entitats d'acció social i documents oficials. Els tres aspectes clau inclouen la població objectiu i la cobertura de la prestació, els possibles "colls d'ampolla" en la implementació de la prestació i, finalment, l'encaix de l'Ingrés Mínim Vital amb la Renda Garantida de Ciutadania a Catalunya.

### 2.1. Població objectiu i cobertura

Segons el mateix text del Reial Decret Llei 20/2020, **l'Ingrés Mínim Vital es dirigeix a aquelles persones o unitats de convivència en situacions de pobresa comprovada (means-tested).** No obstant, diversos estudis han qüestionat l'eficàcia de les prestacions subjectes a la comprovació de recursos a l'hora de reduir la pobresa (Martinelli i O'Neill, 2019). Altres estudis han criticat alguns aspectes més específics de la implementació d'aquest tipus d'ajudes, com la inconsistència dels criteris en la comprovació de recursos, la definició de la unitat de convivència, els llindars utilitzats o les quanties garantides (Ayala Cañón, Arranz, García Serrano & Martínez Virto, 2016, pp. 66-73; Laparra Navarro & Ayala Cañón, 2009; citats per Aguilar-Hendrickson i Arriba González de Durana, 2020).

**Aquestes dificultats tenen implicacions importants per a un sistema de governança multinivell complex,** com és el cas de l'Estat espanyol. Per exemple, el fet d'utilitzar **indicadors d'ingressos calculats segons l'escala estatal obvia les considerables diferències que hi ha entre comunitats en termes del cost de la vida.** Per tant, a Madrid i Catalunya, amb zones urbanes densament poblades i costos molt superiors a d'altres zones, es calcula un grau de protecció notablement inferior a la de la resta de l'Estat (Sanzo, 2020). En aquest sentit, les rendes mínimes autonòmiques, com la Renda Garantida de Ciutadania, són imprescindibles per adaptar i augmentar la cobertura d'ingressos.

Tot i aquestes limitacions, en la seva formulació actual **es calcula que l'IMV millorarà la situació de prop d'una quarta part de la població que el 2017 estava en situació de pobresa i la meitat de la que estava en situació de pobresa severa.** Si es miren els índex de privació severa, l'IMV afectaria un 12,3% de les llars que no poden mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada i un 15,7% dels que no

poden pagar el cost de l'habitatge (Arcarons, Raventós i Torrens, 2020). Però perquè això sigui així, les ajudes han d'arribar a la seva població objectiu, i **segons les dades d'UGT, a mitjans d'agost de 2020 només shavien resolt un 4,6% de les 714.000 sol·licituds rebudes** ([La Vanguardia, 20/08/2020](#)) i, d'aquestes, tan sols un 12,7% havien sigut favorables. El resultat és que **només un 0,58% de les sol·licituds presentades van rebre finalment l'IMV**.

No obstant això, **en tancar el 2020 les dades havien millorat**. Segons una nota de premsa del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) **havia reconegut gairebé 160.000 llars, un 14,5% de les sol·licituds presentades, com a beneficiàries de l'IMV**. Segons l'[Informe de Rendes Mínimes d'Inserció 2019](#), aquest volum suposaria el **53,8% de les llars perceptores de les rendes mínimes autonòmiques el 2019** (naturalment, no sabem si són les mateixes llars). En els primers sis mesos de la prestació, es van rebre 1,1 milions de sol·licituds, de les quals se'n van gestionar 800.000. De les sol·licituds tramitades, **aproximadament la meitat van ser denegades**, principalment per superar els nivells de renda i patrimoni marcats pels criteris d'accés.

Però la situació a principis de 2021 és marcadament diferent a la de 2019 a causa principalment de l'impacte econòmic de la pandèmia, que pot haver ampliat i canviat significativament el públic objectiu de la prestació. Per comprendre els reptes per a la seva implementació adaptada als criteris de 2020, convé una consideració de les possibles barreres administratives identificades per la literatura científica.

## 2.2. Els "colls d'ampolla"

Tot i que hi ha relativament poca literatura específica sobre les barreres administratives per implementar un nou esquema d'ingressos mínims des de zero, alguns estudis han reflexionat sobre qüestions relacionades amb aquest procés a l'hora de discutir la viabilitat d'una renda bàsica universal. Per descomptat, l'ingrés mínim implementat pel govern espanyol està molt lluny de ser una renda bàsica universal, però els "colls d'ampolla pràctics" identificats per De Wispelaere i Stirton (2012) ja posen de manifest molts dels problemes expressats per les entitats i els professionals de l'acció social durant el nostre treball de camp. Concretament, aquests autors emfasitzen **tres grans àrees problemàtiques: (1) la identificació dels sol·licitants; (2) la modalitat de l'ingrés, i (3) el seguiment de la implementació**. Al següent apartat comentem aquests problemes amb més detall i els enllacem amb aspectes específics de l'IMV.

### 2.2.1. Identificació dels sol·licitants

El primer repte per a la implementació d'una prestació social consisteix a determinar les persones que poden accedir-hi. Això implica una sèrie de tasques específiques que inclouen la definició dels criteris d'inclusió o exclusió, l'elaboració d'un registre de les persones elegibles i la identificació de les persones sol·licitants. En aquest sentit, l'accés a una prestació està condicionada no només pels requisits, sinó també per la seva existència en el registre i la seva capacitat per identificar-se. **Com més requisits hi hagi (i com més diversos i complexos siguin), més esforç requerirà comprovar l'elegibilitat de la persona, generant-se així una major càrrega administrativa per cada sol·licitud. En canvi, com menys i menys complexes siguin els requisits, menys esforç requereix la comprovació d'elegibilitat (ja que es pot limitar a la identificació de la persona), si bé pot augmentar la càrrega administrativa pel volum de sol·licituds**.

Actualment, **l'IMV es dirigeix a la unitat de convivència** (UC). De manera molt resumida, la unitat de convivència està formada per totes les persones que viuen en un mateix domicili unides per vincle matrimonial o com a parella de fet, els seus familiars fins al segon grau de consanguinitat, afinitat o adopció, i altres persones amb les que

conviuen en virtut de guarda amb finalitats d'adopció o acolliment familiar permanent. **La UC ha d'estar constituïda de forma continuada durant almenys l'any anterior a la presentació de la sol·licitud i s'ha de demostrar la residència legal i continuada a Espanya durant, com a mínim, aquest període.** El titular de la UC ha de tenir plena capacitat d'obrar i una edat mínima de 23 anys.

D'aquesta manera, **d'entrada queden excloses les persones menors de 23 anys, les persones sense un domicili habitual i les persones migrades en situació irregular.** A més d'aquests tres col·lectius, la Xarxa Europea de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social (EAPN) ha identificat en les seva proposta d'esmenes a la proposta de llei de l'IMV (Malgesini, 2020) **nombrosos perfils exclosos pels criteris específics de l'Ingrés Mínim Vital.** Aquests perfils inclouen:

- Les persones que conviuen en un mateix habitatge sense pertànyer a una única unitat de convivència.
- Les persones que viuen en recursos preventius (residències de persones amb drogodependències o problemes de salut mental).
- Les persones joves que surten del sistema de protecció en complir la majoria d'edat, fins als 23 anys.
- Les persones que utilitzen un servei residencial de caràcter social, sanitari o sociosanitari amb caràcter permanent i finançat amb fons públics.

A més, està per veure quin impacte pot tenir, posteriorment, el compliment o no d'algunes obligacions com la d'estar inscrit com a demandant d'ocupació (cosa que pot afectar les persones amb manca de domicili, falta de documentació per l'estat del procés administratiu dels sol·licitants d'asil, per discapacitat pendent de certificació mèdica, per maternitat, per malaltia greu, per hospitalització prolongada, per estar a càrrec exclusiu d'un familiar dependent, etc.).

Un altre problema relacionat amb la selecció de la població objectiu de l'IMV és **la bretxa digital.** La pràctica totalitat de la tramitació d'aquesta prestació es fa de forma electrònica a causa (parcialment) del context de pandèmia en què es va aprovar. Però segons l'Enquesta Sobre l'Equipament i Ús de les Tecnologies d'Informació i Comunicació del Institut Nacional de Estadística, **el 2020 el 6,8% de la població a Espanya no havia utilitzat internet durant els tres mesos anteriors.** Entre les persones de 16 a 74 anys que ingressen menys de 900 euros mensuals, la xifra s'eleva fins el 15,4%, mentre que **entre la gent gran, només el 27,9% s'havia connectat** en aquest període.

### 2.2.2. Modalitat de l'ingrés

El dret a l'IMV comença a partir del primer dia del mes següent al de la data de presentació de la sol·licitud. Pel que fa a la modalitat de l'ingrés, **el pagament es realitza de forma mensual mitjançant transferència bancària** al compte del titular de la prestació.

La necessitat de disposar d'un compte bancari implica certs obstacles per a la percepció de la prestació per part d'algunes persones. Segons el Global Findex Database del Banc Mundial, **el 2017 el 6% de la població adulta a Espanya no tenia compte corrent** (en major proporció, dones). D'altra banda, el requisit que hi hagi com a màxim dos titulars per domicili no s'adapta a la situació de l'habitatge a Espanya. Segons l'Enquesta Contínua de Llars de l'Institut Nacional d'Estadística, **el 2019 el 9,5% de les llars a Espanya les formaven: un nucli familiar amb altres persones que no formen nucli familiar (4,3%), persones que no formen un nucli familiar (3%) i dos o més nuclis familiars (2,2%).** A més, **limitar l'ingrés al compte del titular de la unitat de convivència pot generar desigualtats** importants, especialment de gènere, entre les persones adultes que la constitueixen.

Per aquests motius, en les seves propostes d'esmena l'EAPN ha suggerit: d'una banda, l'eliminació del màxim de dos titulars per domicili, i de l'altra, l'obertura d'un compte d'ofici, inembargable i sense possibilitat de tancament per part de les entitats sense l'autorització de l'Estat, per a totes les unitats de convivència que no tinguin un compte bancari propi. També han demanat que es permeti el cobrament en efectiu en finestreta o en una targeta provisional bancària emesa per l'entitat. Una altra possibilitat, en casos excepcionals, seria la proposta d'Standing (1999) de proporcionar una targeta de dèbit per al titular i tots els adults de la unitat de convivència. Cal destacar, però, la diferència entre aquesta proposta, que no condiona la despesa per part del ciutadà, i la proposta del Reddito di Cittadinanza a Itàlia, que suposa un major control sobre l'ús dels diners.

### 2.2.3. Seguiment de la implementació

Com qualsevol prestació o servei públic, **la implementació de l'IMV requereix un mecanisme de supervisió** per garantir el seu funcionament i la seva eficàcia, sobretot a l'hora de resoldre aquells casos en què les persones que han de rebre la prestació no ho fan. Però, com ja hem apuntat, un major seguiment implica una major càrrega administrativa, que al seu torn pot perjudicar la implementació de la prestació, especialment quan els esforços que s'hi dediquen se centren principalment a comprovar el compliment d'una lletania de requisits.

En aquest sentit, com suggereixen De Wispelaere i Stirton (2012), **reduir tant la quantitat com la complexitat dels requisits per accedir a l'IMV, estenent així la seva cobertura, pot tenir l'efecte d'alliberar recursos** per garantir la percepció de la prestació per part de les persones que la necessiten. Si considerem els reptes inherents al sistema de governança multinivell actual d'Espanya i el nivell de cooperació interadministrativa que requereix implementar una prestació estatal complementada per altres prestacions ja existents (sobretot les rendes mínimes autonòmiques), comptar amb aquests recursos resulta determinant. En el següent apartat es detallen alguns aspectes clau d'aquesta compatibilitat.

### 2.3. Compatibilitat amb rendes autonòmiques i gestió

Des de la seva aparició, l'IMV s'ha configurat com **una prestació mínima estatal compatible amb les prestacions autonòmiques**, tant en termes de cobertura com en termes de generositat. Segons el propi text del Reial Decret Llei 20/2020 de 29 de maig:

*"...el ingreso mínimo vital se configura como una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad"*

A més, el RDL 20/2020 permet a les comunitats autonòmes "modular la seva acció protectora per adequar-la a les peculiaritats del seu territori, al mateix temps que preserva el seu paper com a última xarxa de protecció assistencial".

En el cas de Catalunya, l'IMV es complementa amb la Renda Garantida de Ciutadania (RGC). Actualment, **l'ingrés màxim a cobrar si es combinen l'IMV i la RGC és el de la segona**. Si, per la raó que fos, una persona o una unitat de convivència rebessin les quantitats íntegres de les dues prestacions, **la diferència s'hauria de retornar a la Generalitat de Catalunya**.

No obstant això, **existeixen diferències clau entre els requisits per accedir a cada prestació**. Tant l'IMV com la RGC requereixen la residència legal i l'empadronament de la persona titular (i de tota la unitat de convivència), però **mentre que l'IMV demana 12 mesos de residència legal i efectiva a Espanya, per accedir a la RGC calen 24**

**mesos de residència continuada i efectiva a Catalunya**, o un any en el cas de les persones refugiades i sol·licitants d'asil. D'altra banda, **la RGC requereix demostrar dos mesos d'insuficiència d'ingressos, mentre que l'IMV es basa en la mitjana d'ingressos de l'any fiscal anterior** (un criteri especialment problemàtic tenint en compte la magnitud potencial dels efectes econòmics de la pandèmia).

Com veurem, aquests són només alguns dels aspectes de la complementarietat entre prestacions i de la relació entre les administracions estatal, autonòmica i local que actualment estan generant confusió i dificultat en la implementació i tramitació de l'IMV a Catalunya. A continuació, presentem la metodologia i els resultats de la nostra anàlisi del dia a dia de les entitats locals i socials que estan acompanyant les persones sol·licitants de l'IMV.

### 3. El dia a dia de l'IMV: anàlisi d'entrevistes individuals i grupals

En aquesta secció desglossem les troballes de l'estudi d'acord amb els cinc blocs temàtics abordats en les entrevistes individuals i grupals. Comencem amb una breu descripció de la implicació de les entitats socials i els centres de serveis socials en la implementació de l'IMV, a continuació identifiquem els principals problemes expressats pels professionals entrevistats –que es divideixen en tres àrees: requisits i col·lectius exclosos, problemes amb la gestió i tramitació, i complementarietat amb RGC–, i finalment presentem les sensacions més generals de les persones entrevistades sobre la seva experiència fins el moment de l'entrevista.

#### 3.1. Sobre la implicació dels/de les referents d'entitats socials i dels centres de serveis socials

Tant per a les entitats socials com per als serveis socials municipals, la implementació de l'IMV suposa la generació d'**un nou servei, amb nous requisits a comprovar, nous tràmits a seguir i nous usuaris a acompanyar**. A més, **el context de la pandèmia i la crisi socioeconòmica que l'acompanya han augmentat la població en situació vulnerable** de manera dramàtica, generant més demanda per a tots els tipus d'acompanyament oferts per aquestes entitats.

En aquest apartat descrivim les implicacions de la posada en marxa d'aquesta prestació segons les professionals entrevistades de cada tipus de servei. Però abans, podem destacar dues dinàmiques comunes:

- Primer, en ambdós sectors s'ha respost a la nova emergència sociosanitària iniciant **processos de treball i aprenentatge grupal**. No només s'han multiplicat les reunions d'equip, sinó que s'han format grups de xarxes socials i missatgeria instantània per compartir els nous coneixements a mesura que es van adquirint.
- L'altra tendència comuna identificada tant pels serveis socials municipals com per les entitats d'acció social és la **lentitud en la resposta institucional**. En l'amplíssima majoria dels casos presentats, **encara no s'ha rebut cap resposta formal** per part de l'administració pertinent (en aquest cas, la Seguretat Social). A causa d'això, actualment **hi ha poc coneixement sobre els motius pels quals es pot denegar una sol·licitud** tramitada correctament. Per tant, quan parlem de les persones excloses al llarg de l'informe, ens referim sobretot a aquelles que no compleixen els requisits formals de l'IMV o als obstacles que es generen en la pròpia tramitació de l'ajut.



### 3.1.1. Entitats d'acció social

Des de l'aprovació i posada en marxa de l'IMV, diverses entitats entrevistades van començar a contactar amb les persones que atendien per informar-les de la mesura, comprovar si complien els requisits, preguntar si volien sol·licitar l'ajuda i oferir-los suport en la seva tramitació. **Algunes entitats ja han creat unitats de suport i d'emergència social dedicades exclusivament a la tasca de donar suport a les persones en la tramitació de l'IMV**, així com en la sol·licitud d'altres prestacions.

Pel que fa als esforços dedicats a les sol·licituds de l'IMV, les xifres de persones ateses varien segons la mida i l'escala en la qual treballava l'entitat. Per exemple, **una de les entitats entrevistades que ja portava diversos mesos oferint aquests serveis havia contactat amb 600 persones i tramitat prop de 150 sol·licituds** en el moment de l'entrevista. En canvi, una altra que portava un mes i que treballa principalment a nivell de barri havia contactat a 57 persones i sol·licitat l'ajuda per a 16 (en la segona reunió grupal, unes setmanes més tard, afirma que de 352 famílies tractades, 157 no compleixen els requisits). Cal remarcar que existia cert consens entre les entitats entrevistades en que **prop del 70% de les persones a les que atendien no complien els requisits de l'IMV** en la seva versió actual. No obstant això, el procés de resposta és molt lent. A finals d'octubre de 2020, l'entitat que més sol·licituds havia tramitat només començava a rebre requeriments o comunicacions de denegació, i a mitjans de novembre **només una de les entitats havia rebut l'aprovació d'una sol·licitud**.

### 3.1.2. Serveis socials municipals

Des de l'Ajuntament de Barcelona s'han impulsat **dos mecanismes** per acompanyar les persones i famílies en l'accés a les ajudes. D'una banda, abans de la pandèmia el Pla de Barris va fomentar la creació d'**oficines de tramitació amb entitats i professionals contractades per tal de reduir la bretxa digital** ajudant els usuaris a digitalitzar la documentació i demanar cita a les administracions pertinents. D'altra banda, amb la irrupció de la pandèmia l'Ajuntament va decidir estendre aquest tipus de serveis a les persones a les quals no arribava el Pla de Barris. Gràcies a les xarxes veïnals de suport, s'han format **punts de suport** en equipaments públics i casals que cedeixen espais amb voluntaris per tramitar diverses ajudes.

Des de la perspectiva dels serveis socials municipals, es tracta l'IMV com qualsevol de les prestacions que acostumen a ajudar a tramitar, que inclouen les ajudes municipals per cobrir necessitats bàsiques (alimentació o habitatge, per exemple) i la RGC. No obstant això, la implementació de la nova prestació, juntament amb els canvis imposats per la pandèmia, ha generat **noves pressions als treballadors socials municipals**. Totes les treballadores dels serveis socials municipals entrevistades van subratllar que, des de l'inici de la pandèmia, un dels principals problemes ha estat que **la gran majoria de les administracions públiques van deixar d'atendre presencialment la població**, de manera que, en molts casos, els centres de serveis socials municipals han estat un dels pocs dispositius públics que han mantingut l'atenció presencial. Així, a la pràctica, serveixen com a porta d'entrada a altres serveis públics per a moltes persones. Segons una professional de la direcció territorial de l'Institut Municipal de Serveis Socials, això ha tensionat els serveis amb **un increment del 30% en el nombre de sol·licitants** des que va començar la pandèmia.

L'impacte d'aquesta pressió es pot observar en les pràctiques d'atenció a les persones. Normalment, als centres de serveis socials bàsics primer es fan visites d'acollida per després passar al seguiment i tractament de la situació. Abans de la pandèmia, a les primeres visites les persones ateses tenien assignades treballadores socials específiques; **ara, tot l'equip del centre de serveis socials bàsics fa reforç a la primera acollida**. A això s'hi ha de sumar que, actualment, **cada professional pot portar fins a 250 famílies en seguiment**.

En aquest sentit, la implementació de l'IMV ha tingut un impacte considerable sobre les tasques quotidianes dels serveis socials municipals, obligant-los a dedicar un gran esforç a la tramitació d'aquesta prestació sense deixar d'oferir els altres serveis adreçats a persones en situació de vulnerabilitat. Hi ha un **greu risc de saturació i bloqueig administratiu**, els efectes del qual poden arribar molt més enllà de l'IMV, exacerbats a més per la lentitud en la resolució de les sol·licituds. Segons una de les professionals de serveis socials entrevistades, **en un districte de Barcelona amb 60.000 habitants i un nombre elevat de sol·licituds, només una persona estava rebent l'IMV en el moment de l'entrevista.**

### 3.2. Problemes amb requisits i col·lectius exclosos

A continuació presentem els perfils exclosos identificats pels propis treballadors de les entitats i els serveis socials municipals. Com ja hem apuntat a l'anàlisi documental, l'IMV es dirigeix principalment a la unitat de convivència, i aquesta és la clau de l'accés a la prestació i la base per al càlcul de la seva quantia. Tal com passa amb altres prestacions amb comprovació de recursos, **centrar l'ajuda en una unitat col·lectiva enlloc d'una unitat individual implica un cert grau de complexitat per als requisits que s'han de comprovar**, ja que la varietat de tipus i estructures de llar que existeixen s'accentua en el context d'emergència habitacional que caracteritza els centres urbans a Espanya i altres països. Si a això hi afegim **la comprovació de la situació de vulnerabilitat i les possibilitats de variació entre criteris autonòmics i estatals**, els factors a tenir en compte a l'hora de determinar qui pot accedir a l'ingrés es multipliquen i la càrrega administrativa augmenta de forma considerable. També es multipliquen els perfils de persones excloses a causa dels requisits establerts.

El primer col·lectiu exclòs per l'IMV en la seva formulació actual és el de les **persones sense llar**. Segons diverses professionals entrevistades, les persones sense llar no compleixen alguns dels criteris, ja sigui per no poder acreditar l'any previ de residència, per problemes d'empadronament o per no disposar del certificat de residència, entre altres raons. De fet, **el propi disseny de la mesura exclou directament les persones receptores d'una prestació de servei residencial de caràcter social, sanitari o sociosanitari amb caràcter permanent i finançada amb fons públics**, amb molt poques excepcions (dones víctimes de violència de gènere o víctimes de tràfic d'éssers humans i explotació sexual). **En els pocs casos en què una persona sense llar compleix els requisits, la tramitació telemàtica es fa extremadament complicada**, ja que sovint no disposen de les eines o els certificats per realitzar la gestió administrativa requerida.

Més enllà de l'absència d'un domicili estable, la mateixa definició de la unitat de convivència conté diverses exclusions. Actualment es poden fer un màxim de dues sol·licituds en una mateixa unitat de convivència i s'han de repartir els ingressos dins de cada unitat. Però, com diu una treballadora d'una entitat dedicada a les persones sense llar, **atorgar l'ingrés a un màxim de dues unitats de convivència per domicili no reflecteix la realitat dels col·lectius amb els que treballen les entitats locals i els serveis socials municipals**. Aquesta idea la va reiterar un dels experts entrevistats, que a més va afegir que "compartir sostre no vol dir compartir economia".

Diverses persones entrevistades estaven d'acord amb la idea que **en una mateixa adreça poden conviure diverses unitats de convivència o individus sense cap relació entre ells**. En aquestes circumstàncies, la necessitat de formar unitats de convivència fa que s'hagin de repartir ingressos (tot i que, legalment, aquesta obligació no existeix) entre persones que no tenen relació o, el que és pitjor, que tenen una relació problemàtica, la qual cosa pot generar fins i tot situacions de violència. Per exemple, una treballadora d'un casal va rebre la recomanació de l'administració que una persona i la seva cunyada fessin la sol·licitud de manera conjunta per consanguinitat,

obviant la relació problemàtica entre ambdues persones (en una entrevista posterior va afirmar que aquesta situació s'havia resolt perquè es va poder demostrar que eren unitats de convivència separades). Una altra treballadora va explicar que molta gent sense ingressos amb qui treballava se n'havia anat a viure a casa de familiars temporalment i havia quedat exclosa de l'IMV perquè aquests familiars tenien ingressos.

D'altra banda, **la diversitat de situacions de convivència que existeixen entre la població vulnerable s'ordena segons criteris variables i acords sovint informals**. Una persona que dirigia un centre social a Barcelona va apuntar que molta gent que acudeix als serveis socials són **persones que viuen en habitacions de lloguer** perquè no es poden permetre llogar un pis sencer. Aquestes persones no solen tenir un padró fix o estable, la qual cosa dificulta considerablement la tramitació de la sol·licitud. D'altra banda, un dels professionals entrevistats es va referir a la **dificultat per separar unitats de convivència** quan es tracta de persones en habitacions de relloguer o sense un contracte vàlid.

Un altre col·lectiu exclòs pels requisits formals de l'Ingrés Mínim Vital, potser el més nombrós, és el de les **persones migrades**, sobretot (però no només) aquelles que es troben en situació d'irregularitat administrativa. Això és especialment rellevant quan es demana que tots els membres de la unitat de convivència compleixin el requisit de residència per poder rebre l'ajut. Per a aquest grup, hi ha **dificultats considerables a l'hora d'acreditar la residència**, ja que no disposen de tota la documentació necessària o han de fer tràmits molt llargs en paral·lel a la tramitació de la prestació. Una de les treballadores entrevistades va parlar de casos en què els usuaris portaven anys vivint a Barcelona, però no complien el requisit d'un any d'empadronament. Segons una altra, **la renovació del NIE és una de les grans dificultats** pel col·lapse cronificat que pateix el servei i la freqüent impossibilitat d'aconseguir cita per efectuar el tràmit. Aquesta situació ha conduït a pràctiques en què es paga informalment per obtenir-ne (actualment hi ha persones que arriben a pagar 150€ als locutoris, quan fa uns anys se'n podien arribar a pagar 10€). D'altra banda, una de les persones que dirigia un centre social va explicar que molta gent arriba en situació irregular esperant la resolució de la sol·licitud d'asil o havent treballat durant molts anys en l'economia informal, i per tant no pot fer cap dels tràmits. En aquests casos, es tracta sobretot de persones extracomunitàries amb menors a càrrec, en molts casos famílies monoparentals.

Un altre problema que pateixen les persones migrades a l'hora de sol·licitar l'IMV té a veure amb els casos excepcionals definits en el mateix text de la llei. Si bé l'IMV permet excepcions en el cas de dones que han patit violència masclista, alguns dels professionals entrevistats van trobar casos de persones migrades que no han presentat la denúncia ni al país d'origen ni a l'Estat, de manera que no són considerades víctimes, no compleixen els criteris de les excepcions i, per tant, no poden accedir a la prestació. D'altra banda, encara que haver patit violència masclista permet no complir amb el requisit de l'any sencer d'empadronament, segueix vigent el requisit d'estar en situació regular (administrativament) i empadronada. Per tant, les **dones immigrades en situació irregular no poden accedir a la prestació malgrat poder demostrar que han estat víctimes de violència masclista**.

Pel que fa als immigrants comunitaris, hi ha moltes **persones sense llar que no disposen del certificat d'estrangeria de la Unió Europea** tot i portar anys aquí i fins i tot haver treballat. Segons una de les entitats d'atenció a les persones sense llar entrevistades, si bé fa uns 4-5 anys només calia inscriure-s'hi, ara es demana acreditar ingressos i tenir cobertura sanitària, però sense aquest certificat de residència no és possible trobar feina ni contractar cobertura sanitària privada.

Un altre col·lectiu exclòs és el de les **llars amb ingressos (del treball o d'altres fonts) superiors a l'IMV que, tot i així, viuen en una situació de gran precarietat econòmica**, ja sigui perquè estan just per sobre del límit o perquè les seves despeses són molt elevades. Una de les persones entrevistades va posar l'exemple de **dones treballadores, soles o amb fills, que no arriben a cobrir les despeses** mínimes, com és el cas de moltes dones que treballen en el servei municipal d'atenció domiciliària. Tot i que ingressen més que el mínim marcat per l'Ingrés Mínim Vital, depenen de beques menjador i altres ajuts locals per subsistir. En aquest grup també podem incloure els **autònoms amb una empresa al seu nom (inactiva i sense ingressos propis)**, que segons una de les persones entrevistades queden exclosos pels requisits relacionats amb el patrimoni. També hem d'incloure les **persones a l'espera d'altres prestacions**. Segons un dels professionals de serveis socials municipals entrevistats, un dels principals col·lectius empobrits que no pot rebre l'Ingrés Mínim Vital és el de les **persones amb ERTO que encara no han rebut els ingressos que els corresponen**.

A més, a les entrevistes individuals i grupals es va criticar l'exclusió dels **joves d'entre 18 i 23 anys** i de les **persones sense compte bancari**, un requisit que afecta sobretot la gent que es troba en pitjor situació. En aquests casos, potser la persona disposa d'un compte bancari a nom d'una altra, però l'IMV requereix que la persona sol·licitant sigui la titular del compte. Una de les entrevistades es va referir al cas d'una víctima de violència masclista amb la documentació necessària per obrir un compte, però a qui l'entitat bancària ha denegat la petició.

Per concloure aquesta secció, un dels grans problemes identificats tant per les persones entrevistades com per l'anàlisi documental és l'**ús dels ingressos de l'any anterior per comprovar la situació de vulnerabilitat**. Aquest requisit provoca situacions en què les persones no poden demanar l'ajuda tot i trobar-se sense ingressos actualment (especialment a causa de l'impacte econòmic de la pandèmia). En alguns casos, les entitats socials els han demanat que esperin fins al gener de 2021 per demanar l'ajuda.

### 3.3. Problemes amb gestió i tramitació

Una altra forma d'exclusió de l'IMV són els problemes en el procés administratiu amb els que es troba la gent. El mateix disseny de les entrevistes ja mostra clarament la problemàtica: **sovint són les entitats socials les que ajuden les persones a tramitar l'IMV** perquè soles no se'n surten. Les entitats expliquen que moltes denegacions es produeixen quan les persones realitzen el tràmit pel seu compte i no omplen ni la meitat de la documentació perquè no saben on anar a buscar-la. En nombroses ocasions només omplen alguns camps de la sol·licitud i inclouen el DNI.

Una de les dificultats rau en el temps necessari, ja que **el procés de tramitació es pot fer molt llarg**. Referents d'entitats socials expliquen que ells/elles i treballadors/es socials triguen prop d'una hora en fer la tramitació, la qual cosa significa que per a persones sense les mateixes eines o capacitacions, el procés pot requerir hores. Per a les entitats, fer 150 sol·licituds –com és el cas d'una de les entrevistades– suposa tenir-hi una persona dedicada a temps complet durant un mes i mig aproximadament. Des de serveis socials expliquen que fins i tot persones amb molts estudis que fan la sol·licitud elles mateixes i no tenen problemes amb la tecnologia, veuen com el procediment és farragós i “no acaba de tirar”.

Una de les principals raons de la ralentització del procés és **la complicació i l'espera per rebre la documentació d'altres administracions**, com el número de la Seguretat Social, que triga setmanes a arribar a casa. Per aquesta raó, una pràctica comú entre les entitats socials és realitzar la sol·licitud sense la documentació, ja que el sistema permet afegir-la després (durant un període prolongat perquè actualment l'administració triga molt a tramitar i valorar les sol·licituds). No obstant, la gent probablement no ho sap i espera a tenir tota la documentació per començar la sol·licitud.

A més, l'actual disseny del sistema té el problema de fer **més lent el procés per aquelles persones que pateixen en major mesura la bretxa digital**. S'han establert dues maneres per tramitar l'ajuda: per una banda la signatura digital i per l'altra un formulari a la pàgina web. El segon és més accessible, ja que la majoria de persones que demanen i poden rebre l'IMV no tenen certificat digital. No obstant, mentre que les sol·licituds amb certificat digital les gestiona directament l'INSS i són relativament ràpides, el formulari s'envia a una empresa externa que valora les sol·licituds i el procés s'allarga fins a quatre mesos. Si bé les entitats i serveis socials poden ajudar a aconseguir la plataforma CI@ve, no poden fer el mateix amb el certificat digital perquè requereix instal·lació en un únic ordinador de l'usuari. El codi CI@ve tampoc és fàcil d'aconseguir perquè, segons les entitats, de vegades no acaba de funcionar i cal demanar cita presencial per obtenir-lo, cosa difícil actualment. Per tot això, utilitzar el formulari és el més realista per aconseguir fer la sol·licitud.

A l'hora de tramitar també sorgeixen una sèrie de **problemes informàtics específics amb els arxius que es demanen**. Per pujar documentació es demana que se sigui força específic amb el nombre d'arxius i només es permeten pujar fins a un total de 30MB. Els arxius es poden comprimir, però sovint les persones amb coneixements informàtics limitats no ho saben i adjunten fotografies realitzades a locutors que pesen molt, per exemple, amb la dificultat afegida que no es poden eliminar arxius antics, pujats prèviament, i per tant és molt fàcil superar el límit quan s'actualitzen arxius.

Un cop s'aconsegueix tramitar l'ajuda, es demana un **correu electrònic obligatori** que s'utilitza sobretot per enviar un requeriment de més informació que s'ha de respondre en només 10 dies. Moltes persones ateses per entitats no disposen de correu electrònic o utilitzen el d'un familiar o amic. Altres persones l'introdueixen incorrectament sense opció a esmenar-ho després, la qual cosa requereix tornar a fer la sol·licitud des del principi. Si bé s'explica que cal revisar el correu periòdicament perquè no se sap quan es rebrà resposta, molta gent veu el missatge passat el termini de 10 dies o directament no el veu i rep la denegació sense opció a respondre el requeriment. **El termini per presentar al·legacions és de només 10 dies** quan determinats tràmits amb altres administracions –com ara el número de la Seguretat Social– requereixen 20 dies, de manera que la resposta en el termini fixat és inviable i el procés esdevé molt frustrant.

A més, **el mecanisme per presentar al·legacions és també complicat**. Un dels esculls és que **en els requeriments o denegacions no s'explica amb detall quin és l'origen del problema**, de manera que cal fer una revisió exhaustiva de la normativa i de les possibles raons del requeriment o la denegació. Tampoc s'aclareix el motiu en el cas de les inadmissions i cal fer un recurs per demanar informació, la qual cosa suposa un altre tràmit.

La falta de detall en aquesta part del procés genera molta inseguretat en les persones. Com afirma una tècnica de serveis socials, "la gent es perd en el sistema" i davant dels 10 dies per fer al·legacions es posa "molt neguitosa". Aquesta situació es veu agreujada amb la covid-19, ja que **la gestió i assistència telefònica dificulten mantenir a la gent en el procés** i es perden amb la documentació que han d'anar recopilant. En les entrevistes telefòniques es demana documentació i s'intenta facilitar la tasca permetent fotos de whatsapp o amb visites presencials, però cal esperar a rebre la documentació per continuar la tramitació. La gent no acaba presentant tot el que cal i finalment es perd en el procés. A més, **les treballadores socials es troben amb sistemes informàtics poc àgils** que fins i tot poden arribar a col·lapsar, la qual cosa dificulta encara més fer un bon seguiment.

A l'hora d'afegir nova documentació hi ha dificultats i existeix **inseguretat sobre si l'administració l'ha rebut, sobretot en el cas de fer la sol·licitud per correu certificat o CI@ve**. En alguns casos es demana a les referents que tornin a fer les

sol·licituds. La inseguretats sobre què fer en aquests casos creix pel fet que no es poden fer dues sol·licituds a la vegada perquè en cas de duplicats es rebutgen ambdues. Davant d'aquesta situació, hi ha referents que no saben si tornar a fer la sol·licitud o esperar sis mesos a la resolució per saber si es va rebre o no la documentació. Algunes persones de l'INSS demanen que s'especifiqui en la nova sol·licitud –que es tramita per afegir documentació– per què se'n fa una altra, però les referents senten que reben diferents informacions per aquests casos.

Si baixem a problemes específics a l'hora de presentar documentació, els que sorgeixen estan estretament relacionats amb els **motius d'exclusió de l'IMV** que s'han mencionat en l'apartat anterior: **temes d'empadronament, unitats de convivència i demostrar insuficiència d'ingressos**. Abans d'entrar en els problemes que han mencionat referents i serveis socials, cal deixar constància que bona part dels dubtes que sorgeixen es deuen a la **falta d'un reglament clar**, amb una disparitat de requisits segons qui informa que provoca la sensació que la decisió d'aprovar o no sol·licituds depèn molt del criteri de la persona encarregada de prendre la decisió.

A més, s'ha expressat nombroses vegades la **falta de referents de l'INSS per tenir interlocució**. Les professionals dels serveis socials consideren que això crea molta frustració i fa que els centres de serveis socials bàsics i altres serveis establerts per ajudar a la tramitació acabin sent l'objectiu de les queixes i protestes. Aquí, **el telèfon 900 que es va habilitar és motiu de molta confusió** en el sentit que manca un reglament clar i les respostes que donen les persones encarregades d'aquest servei telefònic són disperses. Es donen, per exemple, diferents requisits per al padró. Hi ha referents d'entitats socials que directament no truquen a aquest número o que esperen a rebre almenys dues respostes iguals en trucades diferents per assegurar-se.

Tornant a problemes específics de documentació, pel que fa l'empadronament les referents indiquen que **el procés d'empadronament pot allargar el procés de sol·licitud de l'IMV** i existeix falta de coneixença per part de l'INSS sobre la possibilitat que donen municipis com Barcelona de tenir un padró sense domicili fix. Si bé altres referents en una entrevista indiquen que no cal incloure el padró perquè qui tramita l'ajuda ja creua les dades, personal interí de l'INSS indica que cal incloure el padró. En el cas de les persones sense llar, hi ha entitats que envien un informe on s'especifica amb precisió on es troba la persona (a quin banc, al costat de quin pont, etc.) perquè qui hagi de fer la comprovació hi pugui anar. Una referent s'ha sorprès positivament que des de l'INSS s'hagi donat la possibilitat que s'accepti un **informe de serveis socials**, en comptes de l'empadronament, **on el/la treballador/a acrediti el temps de residència de la persona**. Aquesta és una petició que alguns referents havien fet.

No obstant, **la possibilitat de fer aquest informe està generant molta pressió als serveis socials**. Fer-lo en una primera entrevista és difícil sobretot per les barreres administratives existents, ja que l'informe implica contrastar informació i dades que no sempre tenen els serveis socials. Per exemple, a una persona que va anar al CSS de Sant Andreu li havien fet un requeriment d'un document escrit a mà per un/a treballador/a social que certifiqués que en els últims temps havia estat vivint sol. Aquesta persona no havia estat abans al CSS i això va posar les treballadores en una situació molt delicada, sobretot davant les exigències i l'estrès d'aquesta persona. Li van demanar que tornés en un altre moment per veure què es podia fer, però no ho va fer. Segons les professionals, els serveis socials de Barcelona poden aguantar força pressió, però altres ajuntaments amb menys recursos poden estar passant moltes dificultats.

Demostrar unitats de convivència separades és un altre gran problema, sobretot quan les persones que viuen juntes són família. Com mencionàvem abans, hi ha molta gent adulta en situació precària que comparteix pis amb gent que té ingressos propis i la sol·licitud obliga a afegir aquestes persones com a unitat de convivència. Des d'algunes entitats s'intenta demostrar amb el llibre de família que no ho són, però **les**

**possibilitats de documentar bé unitats de convivència separades són molt restringides.** Hi ha una casella per afegir observacions, però hi ha inseguretats sobre si aquestes caselles es revisen o finalment només es té en compte la documentació presentada.

Un altre problema central és haver tingut ingressos l'any 2019 però no el 2020. Recentment s'ha permès incloure en la sol·licitud aquest supòsit, però la casella que s'ha de completar genera molta inseguretat. El petit apartat en què només s'ha d'esmentar la situació, sense aportar documentació, contrasta amb el manteniment del requeriment de presentar la documentació sobre la renda declarada el 2019. Si bé s'han fet al·legacions al respecte, no se sap quina resposta hi haurà.

Finalment, també és un problema aconseguir el compte bancari. Malgrat que algunes entitats bancàries sí que permeten obrir un compte sense requeriments, cal fer una entrevista que des de les entitats s'intenta acompanyar. L'opció d'obrir un compte telemàticament també presenta grans dificultats per a moltes persones.

En resum, **per tramitar la sol·licitud cal dur a terme un procés que resulta complicat fins i tot per a persones especialitzades.** Els requeriments i coneixements informàtics, sobretot en època de covid-19, fan que la bretxa digital sigui un gran problema, i per això facilitar l'accés a un ordinador a les persones no és una mesura suficient per ajudar-los a realitzar la seva sol·licitud. Cal afegir a aquesta complicació que el sistema és poc accessible i que la resposta és lenta. Com veurem en l'apartat de recomanacions, hi ha un gran camí a recórrer per millorar el sistema de sol·licituds i facilitar la feina tant a persones individuals com a referents i serveis socials.

### 3.4. Problemes de complementarietat amb RGC

Tot i que l'Ingrés Mínim Vital està contemplat com una ajuda estatal compatible amb les rendes autonòmiques, hi ha **molta confusió** entre les entitats i els treballadors socials a Catalunya sobre la seva relació amb la Renda Garantida de Ciutadania. Diverses persones entrevistades no sabien si s'havien de sol·licitar les dues prestacions simultàniament o si calia demanar-ne una abans que l'altra. Una persona que treballava en un centre social municipal va descriure alguns casos en què, en sol·licitar l'Ingrés Mínim Vital, els van respondre amb la recomanació de demanar abans la Renda Garantida de Ciutadania, i altres casos en què passava el contrari.

Després d'investigar molt, una entitat va confirmar que es poden tramitar ambdues prestacions simultàniament. En qualsevol cas, aquesta confusió és especialment greu perquè s'ajunta amb **la por de perdre la Renda Garantida de Ciutadania**. Segons la treballadora d'aquesta entitat, existeix la percepció que es pot perdre la Renda Garantida de Ciutadania si la persona rep una altra ajuda, com són els subsidis del Servei Públic d'Ocupació Estatal. En les entrevistes grupals vam confirmar que existia aquesta percepció entre alguns dels professionals de sector. Això fa que la gent tingui por de demanar l'IMV, encara que siguin prestacions complementàries. També hi havia **por a haver de tornar els diners rebuts** en el cas de ser acceptada la sol·licitud de l'Ingrés Mínim Vital. No obstant això, en el moment de les entrevistes els professionals entrevistats no s'havien trobat amb un nombre significatiu de persones en aquesta situació.

Davant la confusió, els problemes i incerteses provocades per la implementació de l'Ingrés Mínim Vital i el recorregut de la Renda Garantida de Ciutadania, **algunes entitats han recomanat a les persones ateses sol·licitar únicament la renda autonòmica**, ja que la quantitat màxima que es pot rebre entre les dues ajudes és la marcada per la Renda Garantida de Ciutadania. Però, de nou, hi ha molta incertesa sobre si el fet de no haver sol·licitat l'Ingrés Mínim Vital pot implicar la denegació de la

sol·licitud. Aquesta pràctica sembla anar contra l'objectiu del decret llei que fixa l'IMV com a ingrés bàsic i les rendes autonòmiques com a complementàries.

A manera de resum, la sensació entre les persones entrevistades és que **no s'ha establert clarament com tramitar i implementar aquestes dues prestacions complementàries**. Segons un dels professionals entrevistats, si bé als serveis socials coneixen més el funcionament de la tramitació de la Renda Garantida de Ciutadania pel seu recorregut, la falta de preparació tecnològica i administrativa ha dificultat el desplegament d'aquesta prestació durant la pandèmia. En aquest cas, la persona entrevistada va apuntar que part del problema ha estat la falta de suport per part del Servei d'Ocupació de Catalunya, un agent clau en la tramitació de la Renda Garantida que ara té poc personal i ha de fer front a moltes i diverses demandes.

### 3.5. Sensacions dels referents d'entitats socials i de serveis socials bàsics

Finalment, abans d'entrar en les conclusions i recomanacions, volem considerar aquí les sensacions de les persones entrevistades, ja que són un reflex del que ha suposat l'arribada de l'IMV per a moltes persones i de la frustració que pot generar en les persones sol·licitants. Amb la covid-19, els serveis socials s'han convertit en l'única administració que ha mantingut les trobades presencials i, per pragmatisme, ajuden en la tramitació de l'IMV. Altres administracions (SEPE, Seguretat Social, Hisenda, etc.) han instaurat el teletreball i la manca d'atenció presencial està dificultant la gestió de l'IMV.

Les treballadores socials, els referents i els voluntaris que ajuden en la tramitació es troben en una **situació tensionada** a causa tant de **la càrrega de feina** com del fet que **representen una porta de l'administració on expressar malestar** per la situació que es viu. Com afirma un entrevistat, si les persones "entressin en caselles, no estarien als serveis socials". No obstant, la capacitat dels ens municipals i dels voluntaris per incidir en el procés de tramitació de l'IMV és molt minsa, sobretot per la falta d'òrgans interlocutors i de referents en el desplegament de l'IMV (a diferència de la RGC, sobre la qual ja existeixen referents als quals consultar).

En la construcció de l'IMV **no hi hagut una mirada interadministrativa que considerés les cultures de cada administració**. Segons un expert, els serveis socials no estan 'entrenats' per dir que no i estan acostumats a que les prestacions siguin més discrecionals i a generar expectatives treballant amb els apartats d'observacions quan alguna cosa no encaixa amb els requeriments. Per contra, l'INSS sol treballar amb caselles, no té flexibilitat, no mira tant els apartats d'observacions i no acostuma a treballar amb ajudes més discrecionals.

Ara mateix hi ha treballadores socials amb dedicació fora dels seus horaris de feina per ajudar a fer tràmits que senten que "l'Estat no hi és" i que no arriba on hauria d'arribar perquè la gent pugui menjar. En els grups de treball i de whatsapp dels centres de serveis socials la queixa més recurrent és sobre les dificultats de tramitació i la no resposta de l'administració. Se sent **frustració** per com han d'ocupar la major part de la seva tasca en **activitats assistencials**, incloent aquí ajudar a tramitar prestacions i donar recursos per **necessitats bàsiques**, sense possibilitat de realitzar tasques més transformadores que ajudin les persones i famílies a desenvolupar la seva autonomia per poder resoldre problemes de llarga durada. En el cas d'ajudes com la RGC i l'IMV, establertes i finançades per les administracions autonòmica i estatal, respectivament, es considera que haurien de ser gestionades per aquestes administracions.

La intervenció del tercer sector social ajuda a descongestionar els serveis socials, però no es veu aquesta funció com a natural de les entitats ni es considera que sigui el funcionament òptim. Si bé des de les organitzacions es pot reclamar pressupost municipal per ajudar en la tramitació, aquests recursos es detraurien d'altres programes



que també són necessaris. En aquesta situació tensionada, les referents de les entitats senten com els impediments, les dificultats i els esforços econòmics que s'han de fer per tramitar sol·licituds són conseqüència de la manca d'interés de l'administració estatal a facilitar el desplaçament de l'IMV.

#### 4. Conclusions i recomanacions

En aquesta secció sintetitzarem les principals conclusions d'aquest treball i oferirem una sèrie de recomanacions per tal de millorar la implementació de l'Ingrés Mínim Vital. Abans, però, volem recordar que aquest estudi es basa en un breu anàlisi documental, set qüestionaris Delphi, sis entrevistes individuals a experts i actors clau i dues reunions grupals amb 26 treballadores de les entitats socials a Catalunya. També cal remarcar que, d'acord amb els objectius de l'estudi, entre les persones entrevistades hi va haver una certa sobrerrepresentació d'entitats i serveis socials de Barcelona.

A més d'aquesta qüestió geogràfica, una altra limitació a l'hora d'extrapolar les conclusions de l'estudi és el marc temporal en el qual es va realitzar, entre els mesos d'octubre i novembre de 2020. Com ja hem esmentat en els resultats, en aquestes dates encara no s'havia resolt l'àmplia majoria de les sol·licituds presentades. En aquest sentit, hem de considerar que es tracta d'una mirada als primers mesos d'implementació de la prestació. Les conclusions no s'han de generalitzar, per tant, a altres contextos i les recomanacions no s'han d'entendre com a exhaustives.

Tant les entrevistes com les xifres que s'han fet públiques demostren una clara situació de **saturació i bloqueig administratiu, amb un elevat nivell de confusió** sobre la tramitació de la prestació i el paper de cada institució. Les entitats socials critiquen la **insuficient dotació pressupostària** de l'Ingrés Mínim Vital per diversos motius, però destaquen especialment les limitacions que imposa en la seva implementació. Hi ha un consens per part de pràcticament totes les persones entrevistades en que **ni la cobertura ni les quanties fixades són suficients per cobrir les necessitats més bàsiques de la població més vulnerable**. Això es nota especialment en els entorns urbans amb més densitat de població i costos de vida elevats. No obstant això, **la por a la possibilitat que es donin 'falsos positius' ha donat lloc a un excés de restricció en l'accés a la prestació**.

D'altra banda, obtenir **la documentació sol·licitada pel requeriment tendeix a dependre d'altres administracions**, la qual cosa genera problemes especialment greus per a les persones migrades, que triguen mesos a aconseguir una cita amb l'administració pertinent (en cas que l'aconsegueixin). També es descriuen casos de divorcis que requereixen esperar documentació dels jutjats, que també triguen molt a estar disponibles. Per tant, s'ha detectat la **necessitat urgent que les administracions millorin la interoperabilitat en la transferència de documents** de persones sol·licitants. Com diu la directora territorial de serveis socials entrevistada, una persona no hauria de presentar una documentació que ja es troba disponible en d'altres administracions públiques. De fet, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* especifica al seu article 28.2 que:

*"Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración."*

Les persones entrevistades també subratllen la necessitat d'**aclarir els rols de tots els actors implicats en la tramitació de l'Ingrés Mínim Vital en un futur reglament**: entitats socials, serveis socials municipals, governs autonòmics i Institut Nacional de la Seguretat Social. L'acompanyament en la tramitació de la sol·licitud es considera indispensable i ha obligat les entitats d'acció social i els serveis socials municipals a

reorientar la seva feina en un context d'emergència socio sanitària, crisi econòmica i saturació administrativa.

Finalment, estructurar l'Ingrés Mínim Vital al voltant de la unitat de convivència i determinar una definició concreta i adequadament inclusiva d'aquesta per a l'Ingrés Mínim Vital implica un **elevat nivell de complexitat a l'hora de comprovar les situacions de vulnerabilitat**, a causa de la diversitat de les estructures de llar que hi ha actualment a Espanya, especialment entre la població vulnerable. A més, gestionar la prestació sobre la base de la unitat de convivència comporta el risc de generar **conflictes i desigualtats entre els membres adults de la llar** sobre la distribució de l'ingrés. D'altra banda, aquesta situació requereix un alt grau d'esforç administratiu per comprovar que no estan rebent la prestació persones que no compleixen els diversos criteris de vulnerabilitat marcats per la llei. No obstant, el que veiem és el problema contrari: **la prestació no està arribant a totes les persones que la necessiten**.

Les recomanacions que es presenten a continuació parteixen de la necessitat de respondre a aquesta situació urgent:

- La situació d'alta vulnerabilitat dels sol·licitants requereix uns **pagaments ràpids**. En el moment de les entrevistes, les entitats encara no havien vist les seves sol·licituds aprovades i l'únic cas acceptat, aprovat entre juliol i agost de 2020, no havia rebut el pagament fins el novembre.
- En la situació actual, **el silenci administratiu no s'hauria d'interpretar com una denegació de la sol·licitud i el període de resolució hauria de ser d'un mes** com a màxim.
- És especialment urgent donar una **resposta ràpida i definitiva a les persones més vulnerables**, com són les demandants de refugi o les persones sense sostre, d'acord amb la seva situació específica.
- Urgeix **l'aclariment dels rols de tots els actors implicats en la tramitació de l'Ingrés Mínim Vital en un futur reglament**, així com l'adaptació dels pressupostos perquè siguin adequats a les tasques a realitzar.
- Una altra necessitat urgent és **l'harmonització dels tempos administratius**. El període de 10 dies per respondre als requeriments és insuficient, sobretot tenint en compte el temps que es triga actualment a resoldre una primera sol·licitud.
- Caldria obrir oficines de la Seguretat Social amb **finestres específiques per gestionar la prestació** i una dotació pressupostària específica per formar i contractar professionals especialitzats en la tramitació de l'Ingrés Mínim Vital.
- Per millorar la interoperabilitat, l'Administració podria **comprovar bona part de la documentació requerida d'ofici**, mentre que altres dades es podrien solucionar mitjançant una **declaració d'autoresponsabilitat** amb justificació documental posterior.
- Per fer un seguiment del procés de tramitació, a més d'aportar un mecanisme per introduir canvis i afegir documentació, es pot **crear un aplicatiu** similar al que es va posar en marxa per a la Renda Garantida de Ciutadania.
- Recomanem la inclusió en els formularis d'una **bateria de prestacions** que s'han de sol·licitar abans de l'Ingrés Mínim Vital, a més d'una **explicació de quines prestacions ha de sol·licitar** cada tipus d'unitat de convivència.

- Existeix la necessitat de **trobar formes àgils perquè el ciutadà pugui corregir la informació** en cas que es detectin contradiccions.
- Per desbloquejar la situació administrativa actual i accelerar la tramitació de la prestació, s'hauria d'**explorar la possibilitat d'una fiscalització a posteriori**, similar a com es farà amb l'ajuda als autònoms anunciada per la Generalitat de Catalunya. La viabilitat jurídica d'aquesta mesura s'ha de comprovar, ja que en el cas dels autònoms es tracta d'una subvenció, mentre que l'Ingrés Mínim Vital és una prestació i, per tant, comporta altres responsabilitats per al ciutadà i criteris d'accés considerablement menys restrictius.
- Pel que fa a l'accés a la prestació, es recomana el reconeixement d'un **dret subjectiu** que doni cobertura a uns ingressos mínims a la població més vulnerable, reconeixent aquest dret a tota persona que visqui al país **amb independència de la seva situació administrativa**.
- En aquest sentit, recomanem una **reducció dels requisits i estendre la cobertura de l'Ingrés Mínim Vital a tota la població vulnerable** a Espanya. Això implicaria, entre altres coses, permetre l'accés a la prestació d'aquelles persones que estan en residències i equipaments públics permanentment, reduir considerablement la documentació necessària per demostrar la residència a Espanya i permetre l'accés amb la majoria d'edat en lloc dels 23 anys estipulats actualment.
- Cal definir **una via específica i temporal per a algunes persones en situació d'institucionalització** que ara queden excloses de la prestació per tal de contribuir al seu procés cap a l'autonomia i l'emancipació.
- Es requereix una major **harmonització dels requisits per accedir a les rendes mínimes autonòmiques i l'Ingrés Mínim Vital** per reduir bona part de la complexitat administrativa associada amb la implementació de la prestació.
- **Individualitzar la percepció de l'Ingrés Mínim Vital** podria reduir els possibles conflictes i desigualtats dins de la llar, donant més autonomia a les persones vulnerables que sol·liciten la prestació i reduint la càrrega administrativa associada amb la comprovació de la situació de vulnerabilitat col·lectiva.
- Alternativament, es pot **eliminar el màxim de dues unitats de convivència per domicili**, a més d'**eliminar l'actual límit de cinc membres** de la unitat de convivència. Afortunadament, l'últim paquet de mesures aprovades ha suprimit el límit de titulars per habitatge, ampliant així l'accés a la prestació.
- Té poc sentit utilitzar informació de l'anterior any fiscal en una situació de crisi com la que ha provocat la pandèmia de covid-19; caldria **prendre com a referència els ingressos dels últims dos mesos**, com fa la RGC.
- Pel que fa a la compatibilitat entre prestacions, les destinades a l'habitatge i altres ajuts socials com ara les beques menjadors'haurien de considerar **prestacions independents del còmput total** d'ingressos.
- A nivell més general, per ajudar a harmonitzar l'acompanyament en el procés de sol·licitar la prestació **urgeix l'elaboració d'una guia pràctica per a les entitats que gestionen les sol·licituds i el seguiment de l'Ingrés Mínim Vital**, preferiblement en col·laboració amb els ajuntaments, l'Institut Nacional de la Seguretat Social i la resta d'administracions implicades en la tramitació de l'IMV. Aquesta guia s'hauria d'actualitzar periòdicament per adaptar-se a la situació tan canviant que estem vivint.

- En aquest sentit, i amb l'objectiu d'optimitzar la implementació de l'Ingrés Mínim Vital i garantir el compliment dels seus objectius, recomanem l'**avaluació periòdica del seu impacte i evolució** en les diferents autonomies i contextos locals, mitjançant **més recerca col·laborativa per part de les entitats, els centres de recerca i les administracions públiques**.
- Considerem imprescindible **adaptar les rendes mínimes als costos de vida en els diferents tipus de territori** perquè puguin respondre adequadament a la diversitat de situacions de vulnerabilitat econòmica a tot l'Estat, no només arran de la pandèmia i els efectes persistents de l'anterior crisi financera, sinó també per la **creixent vulnerabilitat estructural** al llarg de les últimes dècades associada sobretot a l'augment de la precarietat laboral i habitacional.

### Referències

- Aguilar-Hendrickson, M, Arriba González de Durana, A. Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. Soc Policy Adm. 2020; 54: 556– 573. <https://doi.org/10.1111/spol.12605>
- Arcarons, Jordi, Raventós, Daniel, Torrens, Lluís (2020). Llegó el Ingreso Mínimo Vital, se reforzó la idea de la Renta Básica. *Sin Permiso*. Recuperat el 9/12/20: <https://www.sinpermiso.info/textos/llego-el-ingreso-minimo-vital-se-reforzo-la-idea-de-la-renta-basica>
- Ayala Cañón, L., Arranz, J. M., García Serrano, C., & Martínez Virto, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: Tendencias, resultados y necesidades de reforma. Madrid, Spain: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Retrieved from <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemaGarantIngresosEnEsp.pdf>.
- De Wispelaere, J. and Stirton, L. (2012), A disarmingly simple idea? Practical bottlenecks in the implementation of a universal basic income. *International Social Security Review*, 65: 103-121. doi:10.1111/j.1468-246X.2012.01430.x
- Laparra Navarro, M., & Pérez Eransus, B. (Eds.). (2012). Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos de la crisis. Barcelona, Spain: Obra Social la Caixa.
- Malgesini, G. (2020). Propuestas de enmiendas de EAPN ES al Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital (procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo) – Trámite del Congreso de los Diputados.
- Martinelli, Luke & O'Neill, Kathryn, 2019. "A comparison of the fiscal and distributional effects of alternative basic income implementation modes across the EU28," EUROMOD Working Papers EM14/19, EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research.
- Sanzo, Luís (2020). Ingrés mínim vital i rendes mínimes autonòmiques. Què faran les comunitats autònomes?. *Llei d'Engel*. Recuperat el 9/12/20: <http://lleienyel.cat/imv-rendes-minimes-autonomiques/>

### Annex metodològic

A banda de l'anàlisi documental que hem exposat a la primera secció, el gruix d'aquest estudi es basa en un treball de camp realitzat al llarg de novembre de 2020, període durant el qual s'han realitzat set entrevistes amb qüestionari online, sis entrevistes individuals amb experts en rendes mínimes i actors clau en la implementació de l'IMV i dues entrevistes grupals amb un total de 26 professionals implicats en la tramitació de les sol·licituds d'aquesta prestació.

Amb l'objectiu d'identificar els problemes més freqüents i les seves possibles causes, s'ha dissenyat **un qüestionari Delphi** dirigit a professionals de les entitats socials i els serveis socials municipals. El qüestionari s'estructura entorn a quatre blocs temàtics relacionats amb l'IMV: cobertura, tramitació, denegacions i recomanacions. Les respostes al qüestionari, sintetitzades amb els resultats de l'anàlisi documental, han servit per orientar els continguts de les entrevistes individuals i grups focals.

Respecte a les **entrevistes individuals**, s'han fet entrevistes estructurades a una selecció de sis persones ubicades a Barcelona: una directora d'un centre social, una directora territorial de l'Institut Municipal de Serveis Socials, una coordinadora d'una entitat de la Xarxa de Resposta Socioeconòmica (XARSE), una especialitzada en tecnologies de l'informació i la comunicació, una investigadora especialitzada en sensellarisme i una especialitzada en rendes mínimes i serveis socials. Pel que fa a les **entrevistes grupals**, s'han organitzat dues sessions amb treballadores de les entitats catalanes d'acció social. A la primera sessió, a part de l'equip d'investigació, hi han participat 8 persones, mentre que a la segona n'hi han assistit 21, tres de les quals també havien participat en la primera sessió.

Tant les entrevistes individuals com les grupals s'han estructurat entorn a **cinc blocs temàtics**. El primer bloc tracta el **paper de l'entitat en qüestió en la tramitació de l'Ingrés Mínim Vital**. El segon se centra en la identificació dels **principals problemes amb el disseny de la prestació** en la seva forma actual, a més del **perfil de les persones excloses** pels seus requisits i el propi procés de tramitar la sol·licitud. El tercer bloc aborda els **problemes més específics amb la gestió i tramitació de les sol·licituds**, mentre que el quart tracta qüestions relacionades amb **la complementarietat entre l'Ingrés Mínim Vital i la Renda Garantida de Ciutadania**. Finalment, en el cinquè bloc es recullen les **propostes** de les persones entrevistades per millorar la implementació de l'Ingrés Mínim Vital.