

Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

Febrero 2024



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia



SECRETARÍA GENERAL
DE INCLUSIÓN

UE23
PRESIDENCIA ESPAÑOLA
CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Índice

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	<i>FENÓMENO NON TAKE-UP</i>	1
1.2	<i>CONTENIDOS, OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME</i>	3
2	IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL	4
2.1	CARACTERIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL	4
2.2	MODIFICACIONES E INTERVENCIONES REALIZADAS	5
2.2.1	<i>Incrementar su alcance a través de instrumentos complementarios</i>	5
2.2.2	<i>Incrementar el apoyo a la inclusión social</i>	5
3	ANÁLISIS NON TAKE-UP	7
3.1	ESTIMACIÓN NON TAKE-UP	7
3.2	ANÁLISIS HOGARES NON TAKE-UP	9
4	ACCIONES EJECUTADAS	15
4.1	MODIFICACIONES NORMATIVAS Y REGISTRO DE MEDIADORES	15
4.1.1	<i>Modificaciones del diseño de la ley</i>	15
4.1.2	<i>Registro de Mediadores Sociales</i>	15
4.1.3	<i>Actuaciones para hacer más accesible el proceso de solicitud</i>	16
4.2	ENVÍO ENCUESTAS A TRAVÉS DE SMS	17
4.3	AUTOBÚS INFORMATIVO Y LA CAMPAÑA 'ES LO MÍNIMO'	18
4.4	PROYECTO PILOTO CON EAPN	21
4.5	CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	23
5	CONCLUSIONES: MIRANDO HACIA ADELANTE	28
6	BIBLIOGRAFÍA	30

1 Introducción

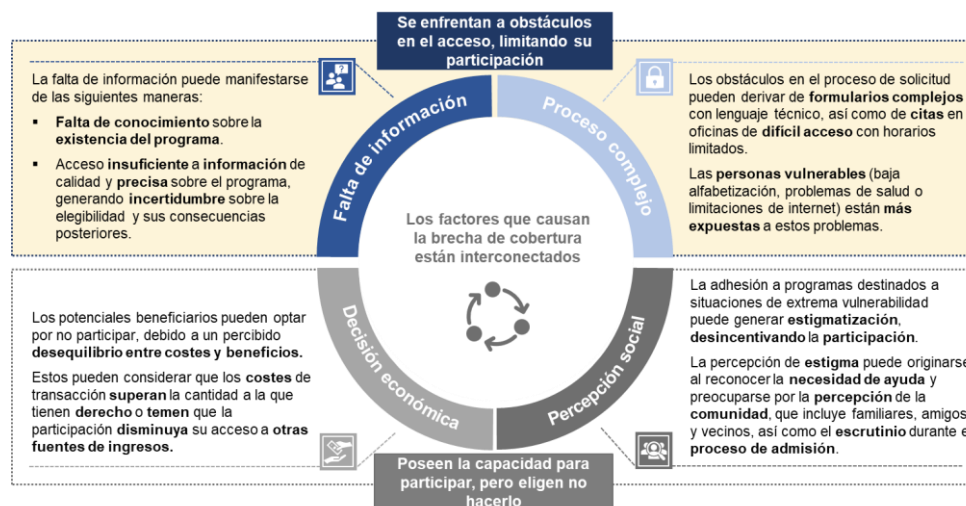
1.1 Fenómeno *non take-up*

La brecha de cobertura o *non take-up* alude a la no utilización de prestaciones, servicios públicos o programas sociales por parte de aquellos que cumplen criterios de elegibilidad. Así, este hecho supone la infrautilización de las oportunidades disponibles y, potencialmente, merma la efectividad de las acciones sociales impulsadas por las administraciones públicas.

En este sentido, la casuística de los hogares elegibles que no hacen uso de prestaciones, servicios públicos o programas sociales es notablemente heterogénea y engloba diferentes factores indicados en la figura 1.

En sí, las motivaciones detrás de la no solicitud pueden clasificarse en 4 bloques principales. Primero, la falta de información o conocimiento de la existencia de programas y prestaciones influye negativamente en el grado de participación de potenciales beneficiarios. Segundo, la complejidad del proceso de entrada a programas sociales o recepción de prestaciones específicas puede desincentivar la participación de potenciales beneficiarios aumentando el coste de oportunidad que conlleva realizar los procedimientos de admisión a los mismos. Tercero, puede existir la percepción de una pérdida económica a la hora de aceptar la entrada en un programa o prestación social. A saber, el temor a perder derechos adquiridos puede incidir negativamente en la decisión de participar en una nueva prestación o programa. Por último, en cuarto lugar, la estigmatización social que acarrea la participación en programas o asistencia social dirigidos a personas socioeconómicamente vulnerables puede jugar un rol importante en la desincentivación de participación de potenciales beneficiarios.

Figura 1: Factores que motivan el *non take-up*



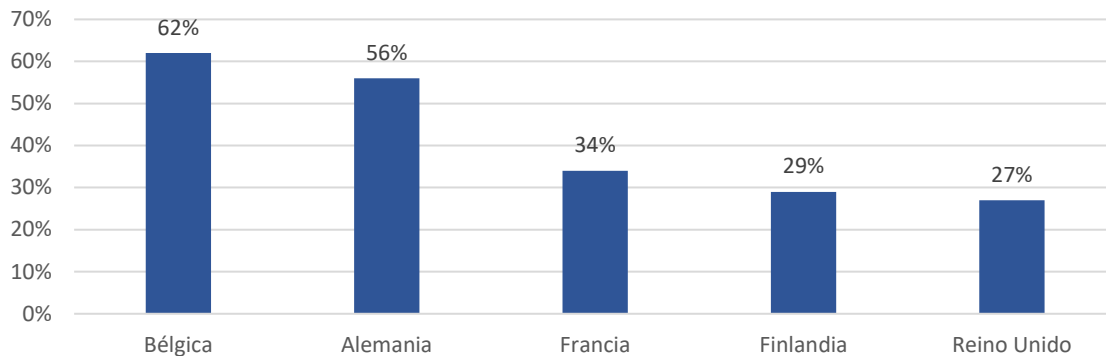
En este contexto, este fenómeno desempeña un papel relevante en la formulación de políticas de inclusión y ha generado un creciente interés en la comunidad académica, debido a su persistente presencia en la ejecución de programas de asistencia. A modo de ejemplo, la

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

Dirección de Investigación, Estudios y Evaluación de Estadísticas de Francia (DREES)¹ realizó un metaanálisis publicado en marzo del año 2022 que, tomando como referencia varios países europeos como Alemania, Reino Unido o Bélgica, enfatizaba la necesidad de mejorar los métodos de cuantificación de las personas en situación de *non take up* y la prevalencia del problema en toda Europa.

Figura 2: Tasa de *non take-up* en algunos de los países europeos²



Fuentes: Bouckaert, N. y Schokkaert, E. (2011), Riphahn, R, et al. (2019), Hannafi, C, et al. (2022), Tervola, J, et al. (2022), Handscomb, K y Brewer. M. (2020), y Shutes, I. (2016)

A este respecto, pese a que, tal y como se puede observar en la figura 2, el fenómeno de *non take-up* se manifiesta en diversos países europeos, resulta necesario ejercer cautela al comparar las diferentes cifras indicadas. Debido a la falta de estándares comunes en las metodologías y a la heterogeneidad de las bases de datos utilizadas, la comparación puede ser espuria.

Asimismo, en estos países, las fuentes de datos empleadas, que abarcan encuestas generales, específicas y registros administrativos, exhiben diversas limitaciones. Estas limitaciones varían en magnitud según la cantidad y precisión de los datos recopilados, lo que complica la identificación precisa de los individuos u hogares que cumplen con los requisitos para acceder a las prestaciones. Este desafío constituye un aspecto sustancial en la medición del problema y, por tanto, en su posterior abordaje.

En último lugar, resulta necesario poner en valor la importancia de abordar esta problemática en el entorno de las políticas públicas en España y apoyar la implementación de medidas encaminadas a comprender y mitigar el fenómeno del *non take-up*.

¹ Comparativa de *non take-up* relativo a rentas mínimas garantizadas en Europa. Disponible en: https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/Non-take-up%20of%20minimum%20social%20benefits%20quantification%20in%20Europe.%20A%20salient%20phenomenon%20still%20not%20making%20public%20policy%20headlines_0.pdf

² Para Reino Unido, se muestra la media de los 2 últimos estudios citados

Por un lado, el aumento de cobertura de las ayudas sociales puede prevenir situaciones con elevados costes a largo plazo, como el deterioro de la salud o la aparición de las consecuentes secuelas. En este sentido, es fundamental reconocer que la inversión en programas de asistencia social y ayudas gubernamentales no solo tiene un impacto inmediato en la vida de los beneficiarios, sino que también puede generar un efecto significativo en la reducción de costes a largo plazo para la sociedad en su conjunto

Por otro lado, reducir el fenómeno del *non take-up* podría tener un impacto positivo en la percepción de la calidad de los servicios sociales y, por ende, fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia las administraciones públicas.

1.2 Contenidos, objetivos y alcance del informe

El presente informe tiene como principal objetivo la exposición, descripción y contextualización del trabajo realizado en respuesta al fenómeno *non take-up* en el programa del Ingreso Mínimo Vital en España. De esta manera, este documento tiene el potencial de contribuir de manera positiva a los esfuerzos públicos para definir un marco base en el diseño de políticas públicas futuras, ya que la comprensión del fenómeno *non take-up* puede incidir positivamente en el diseño e implantación de nuevas prestaciones y programas sociales.

En base a este objetivo, la siguiente figura resume el contenido de este análisis.

Figura 3: Marco de análisis del informe



En primer lugar, se describe la **implementación del programa** del Ingreso Mínimo Vital (IMV), analizando su caracterización en el contexto español, y las medidas complementarias que contribuyen a la efectividad de su implantación y desarrollo.

En segundo lugar, se analiza el ***non take-up* del IMV**, a través de la exploración de los datos de España concernientes al *non take-up* en 2020, así como la distribución de este fenómeno a lo largo de las distintas comunidades autónomas teniendo en cuenta la tipología del hogar receptor de la prestación.

En tercer lugar, se analizan **las acciones ejecutadas**, describiendo las modificaciones normativas llevadas a cabo para abordar la problemática *non take-up* y los proyectos diseñados para reducir su incidencia.

Finalmente, se identifican las principales **conclusiones** derivadas del análisis realizado del *non take-up* y de las intervenciones implementadas y estudiadas en este informe, con el foco en posibles aplicaciones futuras.

2 Implementación del Ingreso Mínimo Vital

2.1 Caracterización del Ingreso Mínimo Vital

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), creado por Real Decreto-ley 20/2020³, es una prestación económica que tiene como objetivo principal prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica y forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

En este sentido, la implementación de una prestación de ingresos mínimos ha sido objeto de consideración durante un período prolongado y se han presentado numerosas propuestas por parte de diversos actores sociales. En particular, en el año 2016 fue presentada una Proposición de Ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

Así, la creación de una prestación de esta naturaleza responde a las recomendaciones de diversos organismos internacionales (entre ellos, las instituciones europeas) de abordar el problema estructural de desigualdad y pobreza en España, así como a la necesidad de crear una red sólida de protección de rentas de último recurso, fortaleciendo y mejorando la coordinación de los programas de garantía de rentas existentes.

En cualquier caso, la aprobación del IMV se aceleró debido a la situación de pandemia, que amenazaba a los hogares más vulnerables y generaba considerables desafíos administrativos, siendo desarrollado de manera urgente a través del citado Real Decreto-ley 20/2020 y consolidado posteriormente por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital⁴.

De esta forma, la prestación tiene dos objetivos principales: por un lado, la redistribución de la renta, focalizándose en la erradicación de la pobreza extrema; por otro, fomentar la inclusión social y la inserción en el mercado laboral a través de los incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de fórmulas de cooperación entre administraciones.

En este sentido, el IMV garantiza un nivel mínimo de renta, con un umbral que se incrementa según el tipo de unidad de convivencia. Además, es compatible con otras rentas, como las provenientes del trabajo o la actividad económica por cuenta propia o ajena o las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas. En este sentido, forma parte de un mosaico de medidas de inclusión social llevadas a cabo por la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, el tercer sector y las corporaciones locales.

³ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE-A-2020-5493).

⁴ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE-A-2021-21007).

Según el diseño inicial de la prestación, el IMV plenamente desplegado llegaría a 850.000 hogares beneficiarios, en los que viven más de 2,3 millones de personas, con un gasto público estimado de en torno a 3.000 millones de euros al año.

2.2 Modificaciones e intervenciones realizadas

El IMV es una política dinámica, que se ha ido adaptando normativamente en función de los estudios que se han ido realizando, integrando lecciones y evolucionando en respuesta a la realidad. Por tanto, persigue un proceso continuo de desarrollo normativo y operativo, con el fin de alcanzar sus objetivos. En este sentido, desde su aprobación se han llevado a cabo numerosas actuaciones, englobando tanto modificaciones normativas como medidas administrativas, dirigidas a:

- Incrementar el alcance de la prestación a través de instrumentos complementarios
- Incrementar el apoyo a la inclusión social.
- Abordar el fenómeno *non take-up*

2.2.1 Incrementar su alcance a través de instrumentos complementarios

Con el objetivo de incrementar la cobertura del IMV, se introducen una serie de complementos a través de varias modificaciones normativas. Así, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, establece un complemento de ayuda para la infancia (CAPI) para aquellas unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros, con umbrales de renta y patrimonio neto superiores. Asimismo, se establece un complemento equivalente a un 22% en el supuesto de que el beneficiario individual tenga un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

Por otro lado, en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania⁵ se aprobó un incremento extraordinario del 15% en la prestación de Ingreso Mínimo Vital para aquellos hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022 (ambos incluidos); así como como la extensión del bono social a todos los beneficiarios de esa ayuda.

2.2.2 Incrementar el apoyo a la inclusión social

El Real Decreto-ley 20/2020 crea el Sello de Inclusión Social para incentivar la colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital a la participación activa en la sociedad.

Posteriormente, se han iniciado un total de 34 proyectos piloto con una metodología de ensayos controlados aleatorizados (RCT, por sus siglas en inglés, Randomized Controlled

⁵ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE-A-2022-4972).

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

Trial), para guiar futuras políticas de inclusión, basadas en evidencia empírica y prácticas efectivas⁶.

Finalmente, se incorpora en la legislación sobre el IMV, a través del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico⁷, la colaboración de las entidades del tercer sector de Acción Social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Reconociendo la relevancia del fenómeno del *non take-up* y sus impactos negativos, la Secretaría General de Inclusión (SGI, anteriormente Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social) ha situado en primer plano la discusión, el estudio y la acción para combatirlo.

Con el propósito de abordar el *non take-up*, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) lidera acciones específicas orientadas a la investigación y mitigación de este fenómeno.

Asimismo, la SGI participa en foros internacionales para discutir y fomenta el análisis del fenómeno *non take-up*. En particular, en la Red de Renta Mínima (MINET, por su acrónimo en inglés, *Minimum Income Network*), el Comité de Trabajo de la Unión Europea encargado de analizar las causas del *non take-up* y desarrollar recomendaciones para los programas de rentas mínimas en Europa.

En este contexto, tras haber descrito la implantación y desarrollo del IMV, la siguiente sección procede a analizar empírica y cualitativamente el fenómeno *non take-up* de esta prestación en el entorno estatal español.

⁶ Regulados por el Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE-A-2021-17464) y Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE-A-2022-8124).

⁷ Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico (BOE-A-2021-1529).

3 Análisis *non take-up*

3.1 Estimación *non take-up*

En la estimación de la muestra de potenciales beneficiarios del IMV se establecieron un conjunto de suposiciones y métricas expuestas en el siguiente cuadro metodológico:

Tabla 1: Cuadro metodológico diseño *ex ante*

Fuentes de información	Años de referencia	Cruce de los hogares	Solicitudes
AEAT/INE	Expedientes registrados en 2020 (posterior actualización con información de 2023)	Cruce fichero de gestión con fichero actualizado de la AEAT	<ul style="list-style-type: none">Se eliminan las solicitudes de País Vasco y NavarraSe eliminan expedientes duplicados

Con el objetivo de analizar y entender la evolución del fenómeno *non take-up* en el ámbito del IMV y ante la falta de estandarización en las metodologías, en este informe se define el *non take-up* como la fracción de hogares elegibles que no solicitan el IMV.

Los criterios de elegibilidad generales para el IMV son:

- Edad: el titular de la prestación deberá tener 23 años o más, con algunas excepciones.
- Unidad de convivencia: aquella que está constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. El periodo necesario de antigüedad de la unidad de convivencia fue inicialmente de 1 año, habiéndose fijado en la actualidad en 6 meses.
- Residencia: tener residencia legal y efectiva en España de forma ininterrumpida de forma previa.
- Vulnerabilidad económica
 - Ingresos: Tener ingresos anuales por debajo de los umbrales establecidos para cada tipología de hogar. Se tomarán los ingresos anuales descontando el impuesto de IRPF y las cotizaciones sociales, con algunas excepciones en relación con determinado tipo de rentas que no se consideran a efectos de la prestación del IMV, como son las rentas mínimas de las comunidades autónomas y las ayudas al estudio y a la vivienda, entre otras. Se tomará la suma de los ingresos de todas las personas que constituyen la unidad de convivencia.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

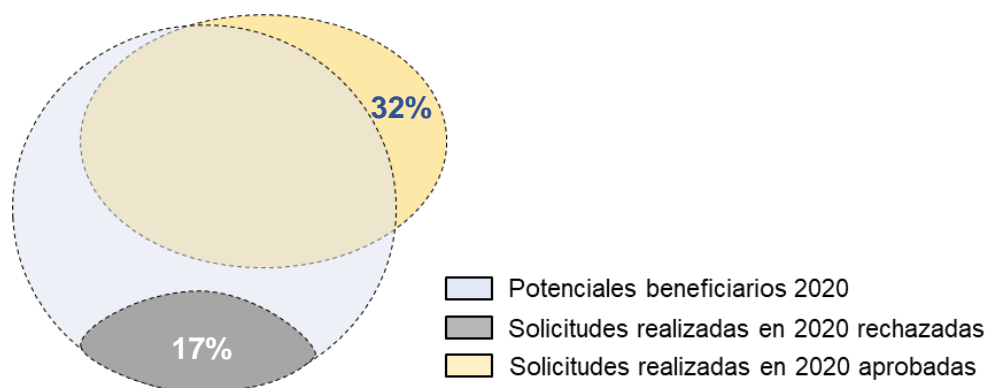
- Patrimonio: Tener un patrimonio neto, descontando la vivienda habitual, por debajo de los umbrales establecidos para cada tipología de hogar. Se tomará la suma de los patrimonios netos de todas las personas que constituyen la unidad de convivencia, sin contar la vivienda habitual. Además, se realizará un test de activos, que deberá de ser menor a los umbrales establecidos para cada tipología de hogar.

Para estimar el conjunto de posibles beneficiarios del IMV, se recurre al cruce de información de AEAT/INE que, a pesar de ser la mejor base de datos disponible por parte de las administraciones públicas, no contiene toda la información necesaria para garantizar una estimación exacta.

- En primer lugar, no recoge todos los requisitos no económicos del IMV. La información de la base de datos no incluye información como la residencia, composición y antigüedad de la unidad de convivencia u otras, por lo que las cifras de potenciales beneficiarios pueden estar sobreestimadas. Esta información incompleta es altamente relevante puesto que estas variables no identificadas en la base de datos (residencia, composición y antigüedad) representan un 40% de las solicitudes denegadas.
- Por otro lado, los registros administrativos utilizados no recogen información respecto a la economía informal. En este sentido, la información utilizada no permite reflejar la situación económica real de la totalidad los hogares y su elegibilidad como beneficiarios de IMV.

Durante la fase de diseño de la prestación en el año 2020, la SGI estimó que había en España alrededor de 850.000 hogares elegibles para el IMV, con los datos que estaban disponibles en el momento del diseño, que se referían al año 2018. Con posterioridad, y una vez estuvo disponible la información estadística con año de referencia 2019, esta estimación se situó en alrededor de 800.000 hogares. Denominamos estos hogares como “Potenciales beneficiarios en 2020”. Esta estimación se hizo en base a la información disponible en 2021 descrita en la Tabla 1.

Figura 4: Realidad vs estimación (2020)



ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

La figura 4 muestra que un 17% de los hogares identificados como potenciales beneficiarios fueron rechazados y que un 32% de los expedientes aprobados, de los que lo solicitaron en 2020, no estaban previstos en el diseño potencial. Esto refleja una identificación imperfecta de los hogares elegibles.

Las actuaciones realizadas en gestión, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) durante la tramitación de expedientes, y las estimaciones realizadas en la fase diseño, por la SGI, muestran algunas diferencias en las tipologías de hogares, exponiéndose en la siguiente tabla el porcentaje de hogares con la misma tipología en diseño y gestión (2020), desglosado por tipo de hogar y desagregado según aquellos hogares incluidos o no en el diseño. Esta información es descriptiva de algunas de las dificultades reales de la estimación ex ante:

Tabla 2: Porcentaje de hogares con igual tipología en diseño y gestión, por tipo de hogar

	Hogares elegibles en diseño aprobados en gestión	Hogares no elegibles en diseño aprobados en gestión
Unipersonales	97%	95%
Monoparentales	82%	81%
Hogares con hijos	56%	37%
Solo adultos	63%	14%
TOTAL	69%	48%
<i>% de "acierto" teniendo en cuenta posibles movimientos naturales</i>	86%	68%

3.2 Análisis de hogares en situación de *non take-up*

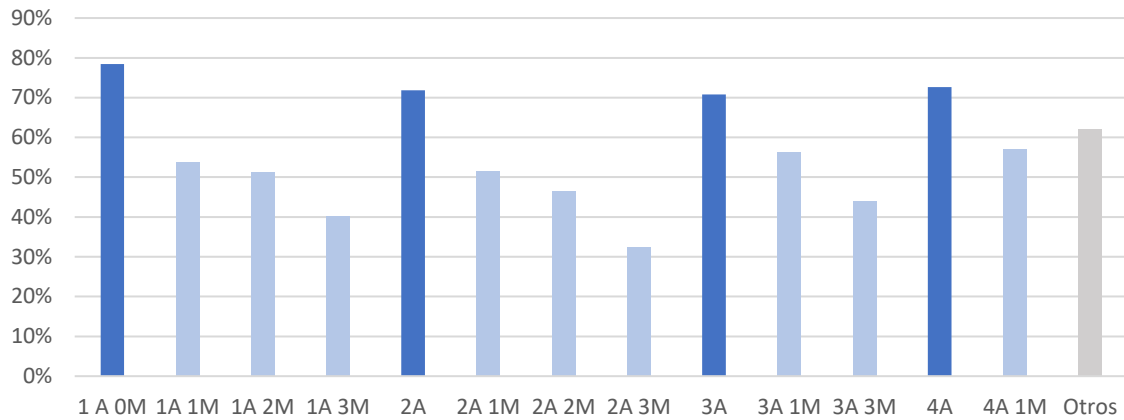
A partir de la metodología y fuente de datos descritas, se realizó una caracterización de los hogares *non take-up* destacando sus aspectos más relevantes.

En primer lugar, llamó la atención la marcada variación en la tasa de *non take-up* según la **configuración del hogar** (figura 5). Los hogares compuestos exclusivamente por adultos presentaron tasas que superaban el 70%, siendo los hogares unipersonales los que ostentaban a la tasa de *non take-up* más elevada. En contraste, los hogares que albergaban al menos a un menor de edad exhiben tasas notoriamente más bajas. Es más, a medida que incrementaba el número de menores en la tipología de hogar considerada, la tasa de *non take-up* disminuía. Este decrecimiento en la tasa de *non take-up* en hogares con al menos un menor puede ser atribuido parcialmente a la conversión automática de las prestaciones familiares al Ingreso Mínimo Vital.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

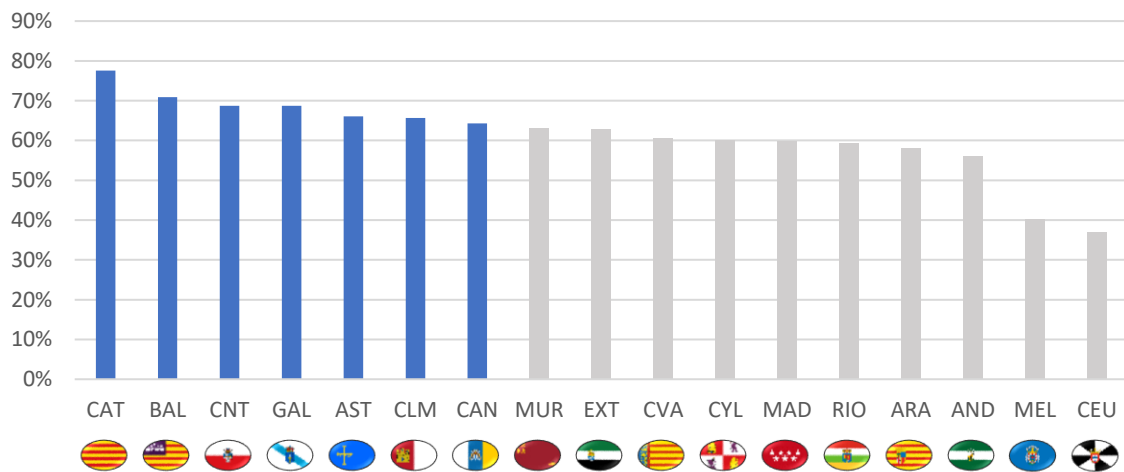
Figura 5: Tasa de *non take-up* por tipología de hogar



A = adulto/s; M = menor/es.

El fenómeno *non take-up* también exhibe una variación significativa a nivel regional (figura 6), lo cual se manifiesta en una disparidad de 41 puntos porcentuales entre la comunidad autónoma con la tasa más elevada, Cataluña, y la que registra una tasa más baja de *non take-up*, Ceuta.

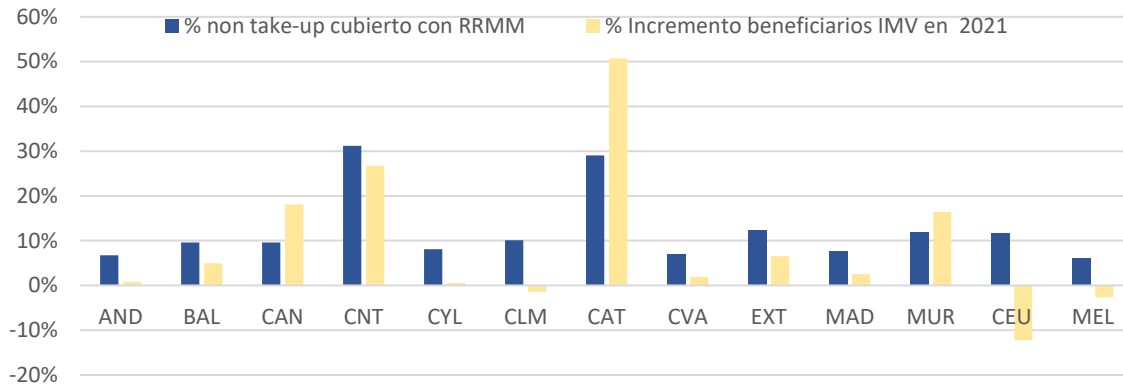
Figura 6: Tasa de *non take-up* por comunidad autónoma



Estos resultados sugieren que la transición de las rentas mínimas autonómicas podría no haber sido inmediata. Esta afirmación se sustenta también en el hecho de que un 12% de los hogares *non take-up* en 2020 perciben algún tipo de renta mínima autonómica⁸, de nuevo este porcentaje varía fuertemente entre comunidades, destacando los casos de Cataluña y Cantabria, comunidades con unas tasas de *non take-up* superior a la media, donde uno de cada tres hogares *non take-up* reciben rentas mínimas autonómicas.

⁸ Esta información proviene de la AEAT y podría no garantizar estimaciones precisas

Figura 7: Porcentaje de hogares *non take-up* cubiertos por rentas mínimase incremento porcentual beneficiarios IMV en 2021 por comunidad autónoma



Como se puede observar en la figura 7, precisamente son Cantabria y Cataluña las comunidades autónomas que experimentaron un mayor crecimiento de los beneficiarios del IMV en 2021 lo que sugiere un posible trasvase tardío de los beneficiarios de las rentas mínimas en estas comunidades. Otro argumento que sugiere un trasvase escalonado es el hecho de que, en 2021, en Cataluña se gestionaron más de 15.000 solicitudes mediante el protocolo que habilita a las comunidades autónomas a pedir el Ingreso Mínimo Vital para los beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas, certificando que cumplen los requisitos de unidad de convivencia.

En cualquier caso, los hogares *non take-up* que ya recibían rentas mínimas están, en cierta medida, amparados por el sistema de protección social y se prevé que se integren al IMV de manera progresiva.

Además, el análisis también revela que una importante parte de los casos de *non take-up* tiene rentas cercanas al umbral o se enfrenta a pobreza temporal, lo que impacta tanto en la motivación para solicitar la prestación como en la vulnerabilidad del hogar.

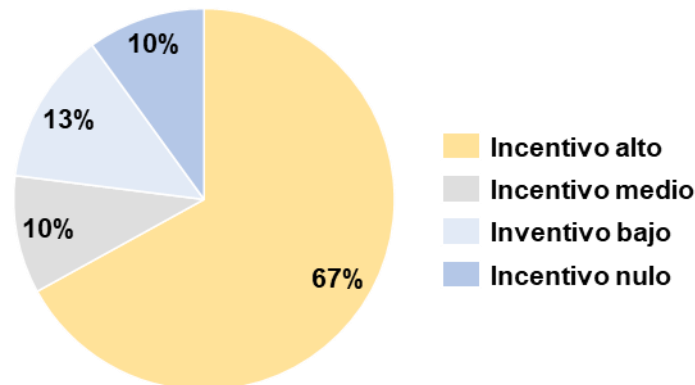
En particular, tal y como muestra la figura 8, un 23% de los hogares tienen un incentivo económico bajo o nulo e incrementarían su renta en menos de un 13%. Además, su distribución presenta diferencias significativas respecto a los hogares que sí solicitan el IMV, con un 14% más elevado en las categorías de incentivo medio y alto.

Figura 8: Distribución por nivel de incentivo económico⁹

⁹ El incentivo económico se define en función del potencial incremento de la renta: Un aumento de la renta superior al 22% se considera un incentivo alto, un aumento entre el 13% y el 22% se considera un incentivo medio, un aumento entre el 13% y el 5% se considera un incentivo bajo, y un aumento menor al 5% se considera un incentivo nulo.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*



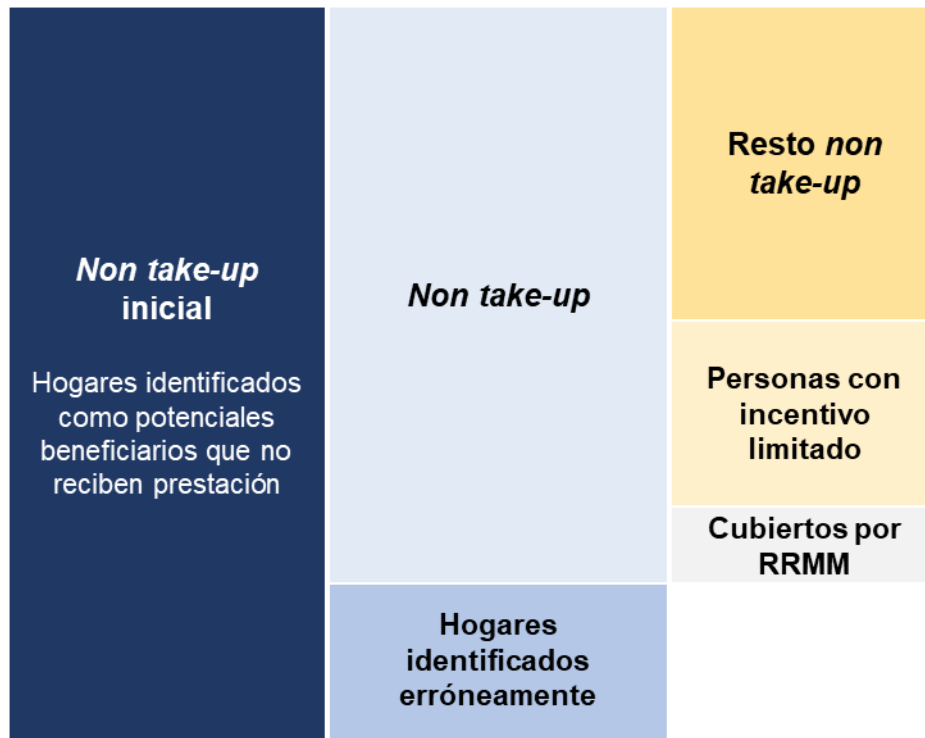
Por otro lado, uno de cada tres potenciales beneficiarios en función de la renta de 2019 sin IMV superaría el umbral de renta en 2020, lo que muestra dos hechos relevantes: por un lado, que un importante porcentaje de los hogares que no solicitan el IMV se encuentran en una **situación de pobreza temporal**; por otro, que la **composición** del conjunto de **potenciales beneficiarios** del IMV es variable y está influida por una amplia gama de factores, como por ejemplo las tendencias en el mercado laboral.

Los hogares con ingresos cercanos al umbral o en situación de pobreza temporal pueden carecer de motivación económica para solicitar la prestación, dado que el aumento de ingresos sería limitado y no superaría el coste y esfuerzo percibido del proceso de solicitud.

Además, dado su menor nivel de vulnerabilidad relativa, estos casos de *non take-up* podrían considerarse menos críticos desde una perspectiva social.

En conclusión, el análisis del fenómeno *non take-up* permite segmentar a los hogares *non take-up*. En primer lugar, a pesar de que se utiliza la mejor base de datos disponible, existen ciertas limitaciones y, por tanto, existen hogares incorrectamente identificados como potenciales beneficiarios. Además, el análisis demuestra que una parte significativa de los hogares *non take-up* está parcialmente cubierta por los sistemas autonómicos de rentas mínimas, o enfrenta incentivos económicos limitados, ya sea por la cercanía de sus ingresos al umbral garantizado por la prestación, o por experimentar situación de pobreza temporal.

Figura 9: Segmentación de los hogares *non take-up*



La segmentación de los hogares *non take-up* (figura 9) permite una comprensión detallada del fenómeno y la priorización de acciones específicas de política pública. Aquellos hogares con un incentivo limitado o cubiertos por rentas mínimas autonómicas englobarían al subgrupo de hogares con ingresos moderados que tienen cierta protección social.

Con el objetivo de estudiar el resto de los hogares *non take-up* y atender su variada casuística, se están llevando a cabo acciones proactivas, utilizando una amplia gama de metodologías y recursos que pretenden profundizar la comprensión de este fenómeno y reducir su incidencia. A continuación, se analizan dichas acciones.

NTU en Colectivos específicos. Colectivo Sin Hogar.

El fenómeno del sinhogarismo es un desafío multifacético que refleja una problemática arraigada en la dificultad de acceso a los servicios públicos en general. Esta realidad se manifiesta a nivel global y no se limita exclusivamente al contexto del IMV (Szeintuch 2022).

Recientemente, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado una encuesta pionera que documenta la complejidad del sinhogarismo, ofreciendo una herramienta valiosa para el diagnóstico y mejora de las condiciones de vida de este colectivo. Los medios de comunicación han dado cobertura a esta encuesta, destacando que un porcentaje reducido de personas de este colectivo son beneficiarios del IMV.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

Sin embargo, un análisis riguroso y detallado de los datos y de la situación de este colectivo es importante para comprender los datos y aportar soluciones útiles.

En primer lugar, el IMV es una prestación no contributiva de la Seguridad Social destinada a las personas en situación regular en España, en concreto con permiso de residencia de al menos 1 año. Dentro del colectivo de personas sin hogar hay un alto porcentaje de personas que se encuentran en situación irregular, y por lo tanto requieren de otro tipo de asistencia por parte de las administraciones públicas y del tercer sector.

Los datos de la encuesta del INE no permiten establecer con exactitud la condición de regularidad de estas personas, pero revela que sólo la mitad de los encuestados tiene nacionalidad española.

Entre las personas encuestadas de nacionalidad española (y que por tanto cumplen el criterio de residencia del IMV), encontramos que un porcentaje elevado cuentan con el apoyo de la acción protectora del estado. Un 58% de ellas reciben alguna forma de prestación del estado, como prestaciones no contributivas, pensión de jubilación, prestación por discapacidad, rentas mínimas autonómicas o IMV. Las prestaciones sociales son la principal fuente de ingresos en este colectivo. Por lo tanto, los datos desmienten que estas personas estén completamente desprovistas de protección social.

También es importante destacar que personas que ya cuenten con una prestación pública pueden no ser elegibles para el IMV o tener incentivos económicos limitados para pedirla puesto que la cuantía del IMV tiene en cuenta los ingresos globales de las personas y les transfiere la diferencia con respecto al umbral de renta.

De entre las personas de nacionalidad española que reportan no recibir ninguna prestación de jubilación o discapacidad, un 35% ha recibido el IMV o una renta mínima autonómica durante el último año.

Estos datos apuntan a que pueden existir barreras de acceso a la prestación para este colectivo que deben ser objeto de reflexión y mejora. También apuntan a la necesidad de establecer medidas y prestaciones complementarias destinadas a este colectivo puesto que el IMV puede no ser el mejor vehículo dado su diseño y requisito de tener permiso de residencia. Sin embargo, también desmienten que este colectivo esté desprotegido de la acción protectora del Estado. Finalmente conviene resaltar que las cifras de acceso a las prestaciones públicas están en consonancia con las de otros países de nuestro entorno (Szeintuch, 2022).

4 Acciones ejecutadas

Entre los objetivos principales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) destaca abordar el fenómeno del *non take-up*. En consecuencia, el MISSM lidera acciones específicas destinadas a estudiar y contribuir a revertir el proceso de *non take-up*, donde se incluye la búsqueda activa de potenciales beneficiarios y el apoyo en el proceso de solicitud.

A continuación, se exponen tanto las modificaciones en las normativas como las acciones llevadas a cabo, con un análisis de los resultados y conclusiones preliminares de cada uno de ellos.

4.1 Modificaciones normativas y Registro de Mediadores

En respuesta a la evidencia inicial, se realizan cambios normativos para abordar situaciones de vulnerabilidad específicas y ampliar la cobertura de la prestación. De manera adicional, a lo largo de 2021 se llevan a cabo diversas actuaciones para hacer más accesible el proceso de solicitud del IMV.

4.1.1 Modificaciones del diseño de la ley

Mediante el Real Decreto-ley 3/2021 se amplía el rango de beneficiarios y titulares de la prestación, se ajustan los requisitos de acceso y se crea el Registro de Mediadores Sociales, para abordar situaciones no consideradas previamente o con problemas operativos.

Los cambios en la ley tienen como objetivo ampliar el acceso a:

- Casos especiales de empadronamiento: establecimientos colectivos, infraviviendas y personas sin domicilio. En este sentido, se introdujo una reducción relativa al tiempo de empadronamiento como unidad de convivencia, de un año a seis meses.
- Personas en situación especial de convivencia, debido a violencia de género, desahucio u otros motivos.
- Individuos en condiciones de exclusión social conviviendo con otras personas sin lazos familiares.

Por otro lado, la Ley 19/2021 introduce un procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento del IMV.

4.1.2 Registro de Mediadores Sociales

El Registro de Mediadores regula la colaboración con los Servicios sociales y las entidades del tercer sector, con el propósito de mejorar la eficacia de la prestación en los grupos más vulnerables.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

De este modo, de forma excepcional y durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, las entidades del tercer sector de Acción Social debidamente inscritas en el Registro de Mediadores Sociales podrán emitir certificado para la acreditación de determinadas circunstancias:

- La residencia efectiva de personas empadronadas en un domicilio ficticio (personas que carecen de techo).
- El carácter temporal de la prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, de la que sea usuario el solicitante de la prestación.
- El domicilio real de la persona que alegara no vivir en el que consta en el empadronamiento.
- La inexistencia de vínculos de parentesco con convivientes.
- El cumplimiento de los requisitos de haber vivido de forma independiente en España y a la acreditación de formar parte de una unidad de convivencia durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud.

Las 11 organizaciones actualmente registradas emplean su conocimiento especializado sobre la compleja realidad de los posibles beneficiarios para acreditar requisitos exigidos para el acceso al IMV (por ejemplo, empadronamiento ficticio o riesgo de exclusión social), agilizar y facilitar el procedimiento al Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) y realizar una búsqueda proactiva de personas que puedan requerir certificación¹⁰.

4.1.3 Actuaciones para hacer más accesible el proceso de solicitud

La Resolución de 25 de mayo de 2021, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones¹¹, habilita nuevas vías de asistencia, potenciando el uso de las nuevas tecnologías, para la prestación de un servicio de calidad. Para ello, se habilitan trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático, se complementan los procedimientos de identificación y de expresión de la voluntad a través de medios más sencillos, y se regula la presentación de solicitudes mediante formularios electrónicos.

Además, se estableció un canal web sin certificado digital (Portal de Ciudadano para IMV) que permite la presentación de solicitudes sin certificado digital, con una identificación mediante foto *selfie*, retomar solicitudes parcialmente completadas y aportar documentación y seguir y gestionar la solicitud presentada.

¹⁰ Para más información respecto al Registro de Mediadores: <https://www.inclusion.gob.es/web/inclusion/ingreso-minimo-vital/registro-mediadores-sociales-imv>

¹¹ Resolución de 25 de mayo de 2021, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se habilitan trámites y actuaciones a través de los canales telefónico y telemático mediante determinados sistemas de identificación y se regulan aspectos relativos a la presentación de solicitudes mediante formularios electrónicos (BOE-A-2021-9005).

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

De este modo, los distintos mecanismos de presentación de la solicitud han permitido más de un millón de atenciones referentes al IMV en las oficinas (de forma presencial, a través de centros de atención de la Seguridad Social, por registro o en cualquier administración pública) y más de 2,2 millones de simulaciones *online*, de forma remota a través de medios electrónicos con y sin certificado digital.

4.2 Envío encuestas a través de SMS

La primera fase de acciones implementadas para reducir las tasas de *non take-up* y entender sus causas se basa en registros administrativos y encuestas. Así, se realiza una encuesta a aquellos hogares identificados como potenciales beneficiarios que no habían solicitado el IMV.

En primer lugar, el diseño contempla una primera fase de envío de SMS en el primer trimestre de 2022 a una población objetivo de 4.500 personas, continuando en el segundo y tercer trimestre de 2022 con el resto del colectivo.

De esta manera, se procede al envío de SMS a todos aquellos potenciales beneficiarios, con motivación media-alta y con al menos un teléfono de contacto. Así, aquellos hogares que responden al mensaje enviado son contactados telefónicamente para la realización de una encuesta y la posterior derivación al Instituto Nacional de la Seguridad Social y Cruz Roja de España en la tramitación de la solicitud del IMV.

El diseño de esta encuesta contempla el envío de 89.866 mensajes SMS a potenciales beneficiarios, es decir, a aquellos hogares que verían incrementada su renta si accedieran al IMV. Los principales objetivos de la encuesta son conocer las causas de la no solicitud, identificar las principales barreras en la solicitud y, por último, ofrecer ayuda y acompañamiento.

Sin embargo, el **alcance** de la encuesta telefónica diseñada es limitado:

- Una de cada tres personas no recibe el mensaje, confirmándose la recepción de unos 60.000 mensajes
- Dos de cada tres personas que reciben el SMS no entraron en el enlace enviado
- Únicamente 1.143 personas completan la encuesta enviada
- 653 personas autorizan el acompañamiento en la solicitud del IMV

La **repercusión** de la encuesta telefónica subraya la falta de información sobre la prestación como elemento determinante del fenómeno *non take-up*, derivando en los siguientes resultados:

- El 25% de los encuestados no conoce la prestación. De estos, un 21% superaría el umbral de renta.
- Entre los que conocen la prestación, el 60% no la ha solicitado, mientras que el 40% ya había iniciado los trámites de solicitud del IMV. De estos, el 40% está a la espera de respuesta, el 25% tuvo respuesta negativa y otro 25% no terminó la solicitud.

Los motivos que explicarían la tasa de no solicitud de la prestación son los siguientes:

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

- El 33% de los no solicitantes desconoce la prestación.
- El 27% desconoce el procedimiento de acceso al IMV o consideraba que el proceso es muy complejo
 - No tienen conocimiento del procedimiento o tienen dudas de cómo proceder
 - Resaltan las dificultades con la documentación requerida o el propio acceso a la plataforma web de la solicitud
- El 17% de los hogares tiene la percepción de no poder cumplir con los requisitos, ya sea por el exceso en los umbrales de renta y patrimonio o por el incumplimiento de los requisitos de residencia.

En términos generales, la encuesta revela la necesidad de mejorar la accesibilidad de la información y reforzar el apoyo y acompañamiento en el proceso de solicitud. En este sentido, los resultados de esta primera fase de intervenciones motivan la adopción de métodos más directos para alcanzar a la población objetivo, a través de la campaña informativa 'Es lo mínimo', el autobús informativo y un proyecto piloto con EAPN, con metodologías experimentales.

4.3 Autobús informativo y la campaña 'Es lo mínimo'

Debido a los resultados y conclusiones definidas tras el estudio realizado con la información recogida en las encuestas, la segunda fase de intervenciones se enfoca en difundir información y en la búsqueda activa de los potenciales beneficiarios, iniciado con la campaña 'Es lo Mínimo' y el autobús informativo del IMV.

En este contexto, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presenta la campaña institucional de comunicación para dar a conocer el IMV (campaña recogida dentro del Plan 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno de España).

Ingreso
Mínimo Vital
es lo mínimo



La **primera etapa** de esta medida implementada tiene una duración de seis semanas, con cobertura *offline* y *online*, alrededor del *slogan* publicitario 'Es lo Mínimo'. El **público objetivo** de esta campaña se enfoca esencialmente en la población general -informar sobre la prestación- y la población objetivo de la prestación – aquellos hogares en exclusión social entre 23 y 65 años. El spot realizado registra más de 10 millones de visualizaciones, con presencia en televisiones nacionales, emisión en radio y diversas acciones digitales. Además, también se presenta material informativo y promocional, a través de folletos, bolsas de tela, entre otros.

La **segunda etapa** implica una búsqueda proactiva de los potenciales beneficiarios de la prestación, a través del diseño de una ruta de autobús informativo del IMV. Este autobús

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

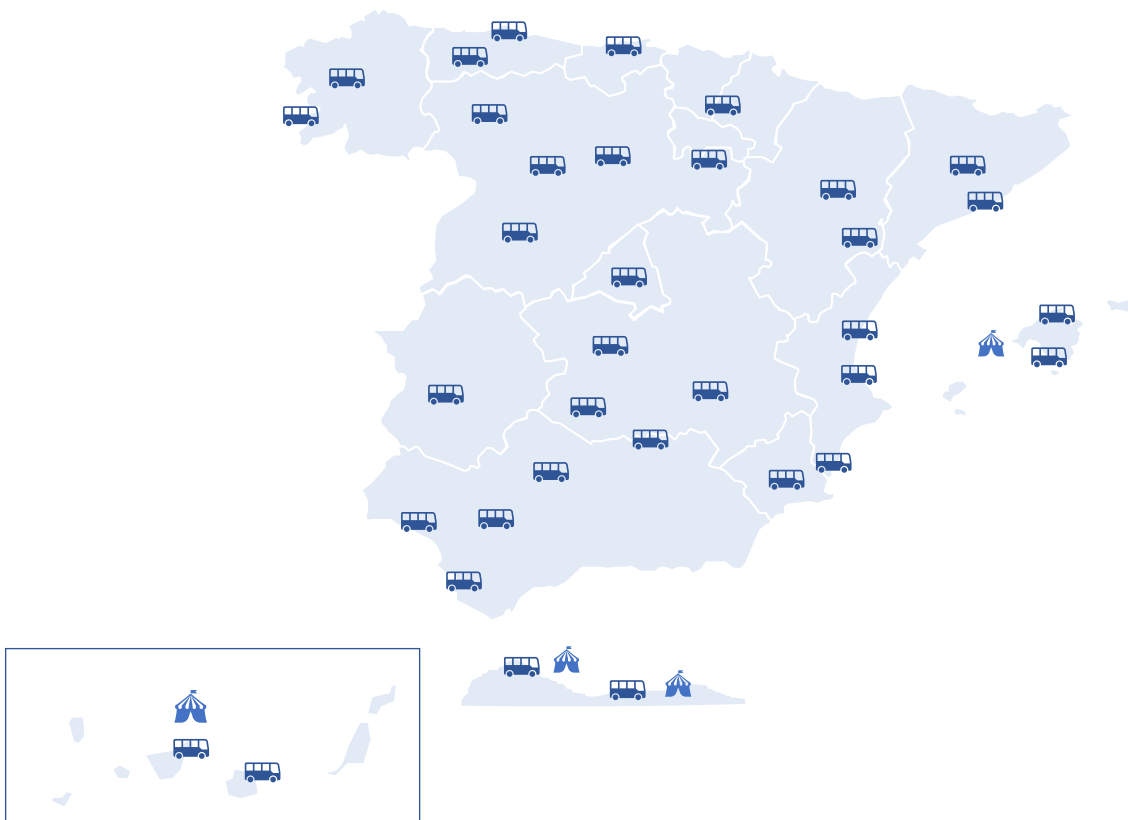
recorre 44 localidades españolas durante cinco meses (18/10/2023-30/03/2023) y alrededor de 15.000 personas son informadas sobre la prestación.

En la selección de municipios de la ruta se utilizan datos de la población, la tasa de *non take-up*, el % de población en riesgo de pobreza o exclusión social (INE) y la tasa de desempleo (INE). De esta manera, la acción se orienta a aquellos lugares que registran una mayor tasa de pobreza, desempleo y mayor proporción de potenciales beneficiarios del IMV.

La Secretaría General de Inclusión es la entidad encargada de proporcionar una comunicación continua con las entidades locales, las delegaciones del Gobierno y las entidades del Tercer Sector presentes en las localidades visitadas.

Así, en el siguiente mapa se ilustran las principales regiones visitadas por el autobús informativo, unido al establecimiento de una carpa informativa, presente en una serie de comunidades y ciudades autónomas.

Figura 10: Ruta del autobús y carpa informativa del IMV



Por otro lado, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) colabora en esta campaña informativa, a través de centros de atención (información y tramitación) y acompañamiento especializado en la solicitud de la prestación.

En total, fueron **informadas 15.000 personas** de las cuales 4.321 han sido atendidas de forma directa en la solicitud de la prestación y 2.755 recibieron la asistencia del INSS. Se han

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

abierto un total de 187 nuevos expedientes durante la ruta (un 2,53% durante la visita al bus/carpa y un 6,94% tras la derivación a los Centros de atención e información de la Seguridad Social (CAISS)). Así, uno de cada tres nuevos expedientes ha sido aprobado¹². Respecto a las visitas registradas, las **comunidades autónomas** con una **mayor afluencia** en las visitas fueron la Comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cataluña.

En este sentido, las visitas registradas reflejan la existencia de una serie de **patrones** que han condicionado las visitas:

- **Día de la semana:** los miércoles y jueves registran una mayor afluencia en las visitas.
- **Localización** del punto de información en la localidad: la cercanía a eventos y mercados parece estar relacionada con una mayor afluencia.
- **Climatología:** esta segunda etapa tuvo lugar en invierno, afectando negativamente al número de visitas.
- **Comunicación:** la presencia de la campaña en medios informativos ha contribuido positivamente en el éxito de la ruta en las distintas regiones. Por ejemplo, para el caso de Getafe -municipio con la máxima afluencia de toda la ruta informativa- se realizó una fuerte campaña comunicativa en diversos canales que derivó en un mayor alcance de llegada de los potenciales beneficiarios. Desde el MISSM se impulsaron multitud de acciones a través de los medios de comunicación y de las redes sociales, obteniendo un fuerte impacto general en medios.
- **Tasa de pobreza:** debido al propio diseño *ex ante* de la ruta, aquellas zonas con mayores índices de pobreza recogen una mayor concentración de visitas.

Respecto al **perfil de las visitas**, es relevante subrayar que dos de cada tres visitantes son mujeres (un 66%) y la edad media de los visitantes se sitúa en torno a los 45 años. La gran mayoría de las personas atendidas se encontraba entre los 36 y 55 años (un 56%), seguido por las de 56-65 años (un 22%). Además, el 80% de los visitantes tienen nacionalidad española. Este perfil es relativamente similar a las personas beneficiarias del IMV, donde en dos de cada tres hogares el titular del IMV es una mujer y alrededor del 83% de los beneficiarios de la prestación tienen nacionalidad española. Además, alrededor del 64% de los titulares del IMV registran una edad entre los 36 y 55 años, seguido por los titulares entre los 24-35 años¹³.

Por otra parte, la gran mayoría de las visitas solicitaban información adicional de la prestación, fortaleciendo así el propósito inicial de la ruta de informar a los potenciales beneficiarios. Así, gran parte de las visitas ya tenían expedientes del IMV y solicitaban información más específica.

¹² Datos a 15/11/2023.

¹³ Fuente: IMV-Principales datos según comunidad autónoma y provincia. Datos abril 2023.

Ahora bien, tanto la campaña publicitaria como la ruta informativa del IMV reflejan las siguientes **conclusiones** respecto a los **motivos de *non take-up*** -el 45% de los visitantes no habían solicitado antes el IMV:

- El 37% desconoce la prestación
- El 30% tiene la percepción de no cumplir con los requisitos exigidos
- El 14% atribuye la no solicitud a la complejidad del proceso
- El 8% de los no solicitantes reciben ya otra prestación, desconociendo si eran compatibles

En conclusión, la mayor parte de los visitantes **solicitan información** y **apoyo** en la tramitación del IMV, el principal objetivo de la intervención. Esto evidencia la necesidad de apoyo de las entidades del tercer sector, tanto en la difusión del proyecto como en el acompañamiento a aquellas personas interesadas.

4.4 Proyecto piloto con EAPN-ESPAÑA

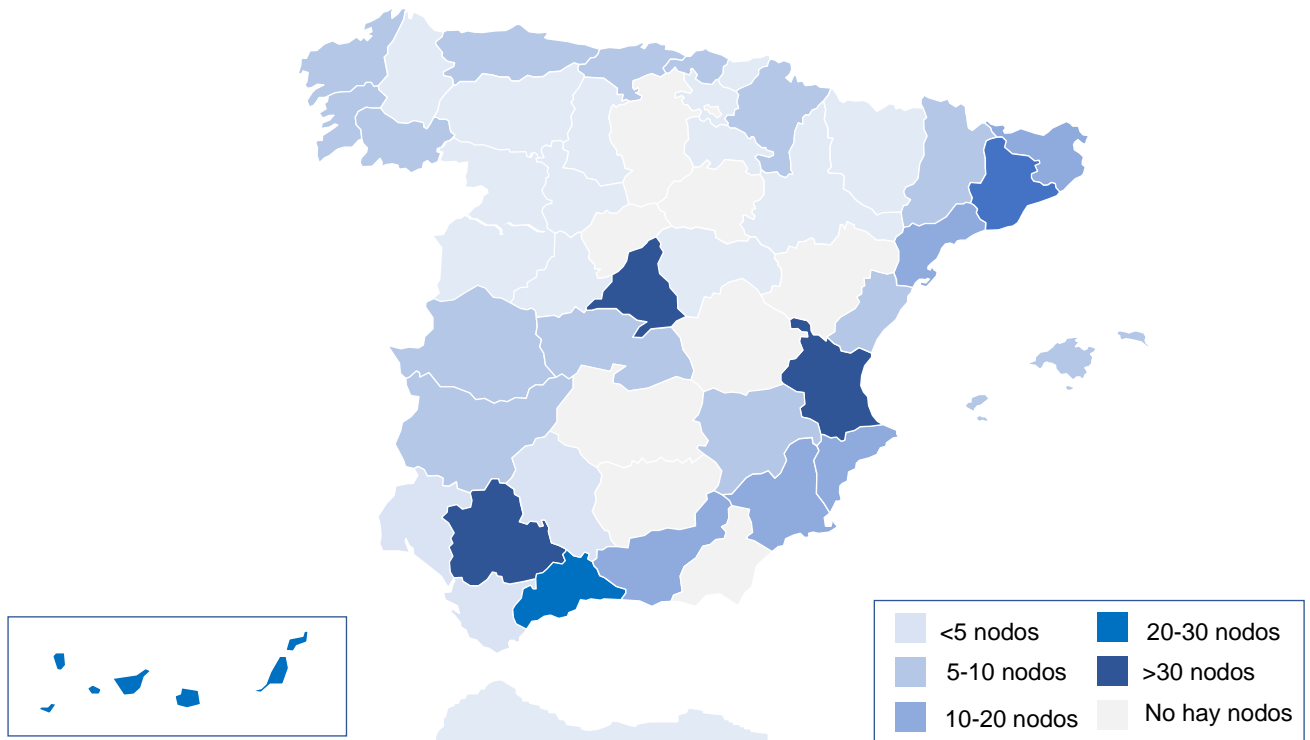
En la tercera y última fase planteada, se recogen técnicas de análisis innovadoras, en colaboración con el tercer sector. En particular, se ha diseñado un proyecto con EAPN-ESPAÑA (*European Anti Poverty Network*) que lidera un proyecto de inclusión, utilizando metodología de ensayo controlado aleatorizado (*RCT*) para evaluar la efectividad de varios programas de difusión de información y apoyo y así, detectar aquellos fallos en el diseño.

Este proyecto presenta las siguientes **vías de análisis**:

- Efectividad de los proyectos de difusión de información y acompañamiento de la prestación
- Evidenciar los efectos de este tipo de campañas en la confianza en las instituciones y sobre el conocimiento de la prestación del IMV
- Principales factores determinantes del *non take-up*
- Definir intervenciones que ofrezcan aumentar la cobertura del IMV al conjunto total de potenciales beneficiarios

De esta manera, el tamaño de la muestra está comprendido por 400 secciones censales (nodos) con altas tasas de pobreza, siendo la población objetivo todas aquellas personas que, viviendo en estos nodos, cumplen con los requisitos de elegibilidad del IMV. El siguiente mapa muestra la distribución de los nodos del proyecto EAPN-ESPAÑA.

Figura 11: Distribución de los nodos del proyecto EAPN-ES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proyecto de EAPN ESPAÑA

En este contexto, el diseño del proyecto se basa en dos tipos de actividades diferenciadas:

- **1. Desarrollo de un acompañamiento y asesoramiento presencial.** El objetivo principal es proporcionar información presencial y ofrecer apoyo para mejorar la comprensión y el conocimiento del IMV, así como asesoramiento a los potenciales beneficiarios de la prestación (bancos de alimentos, albergues sociales, comedores sociales).
- **2. Mediante una campaña de visibilización a través de redes sociales.**

En este proyecto se ha atendido a 2.023 personas sobre el IMV, de las que 1.412 se han considerado inicialmente potencialmente elegibles para el IMV. De estas que eran potencialmente elegibles, se ha ayudado a tramitar la solicitud de IMV a 1.204 personas, que no habían solicitado la prestación hasta la fecha. En el caso de las que no se han podido tramitar, se clasifican que tres grupos similares en términos cuantitativos: los que finalmente no eran elegibles, los que ya habían solicitado el IMV con anterioridad o los que abandonan el acompañamiento voluntariamente.

El tiempo medio del proceso de acompañamiento en la tramitación del IMV ha sido de 15 días, entre la fecha inicial de la información del proyecto y el cierre del caso con la solicitud presentada.

El 88,1% de las personas potencialmente elegibles para el proyecto (potencialmente elegibles para el IMV y no lo han solicitado con anterioridad) no habían intentado solicitar esta

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

prestación con anterioridad, ni ellos ni nadie de su familia o unidad de convivencia. De las personas que se encuentran en esta situación, solo un 3% declara que no quiere solicitar la prestación

Este proyecto se encuentra todavía en evaluación, por lo que las conclusiones están todavía por determinar y sus resultados podrían guiar futuras políticas de inclusión. En todo caso, las principales variables de interés o indicadores de desempeño se centran en las nuevas solicitudes (cobertura del IMV), el grado de conocimiento sobre la prestación, la satisfacción con la prestación y la confianza en las instituciones. También es importante destacar que esta iniciativa cuenta con la colaboración de prestigiosas colaboraciones:



Otros proyectos piloto, aunque no están centrados exclusivamente en el fenómeno *non take-up*, también incluyen tratamientos relacionados con la solicitud del IMV y desarrollan estrategias de acompañamiento en la tramitación.

4.5 Contextualización de las actuaciones en el ámbito de la inclusión social en España

Una vez llevado a cabo un análisis detallado de las medidas propuestas para mitigar el fenómeno *non take-up*, resulta relevante contextualizar estas acciones en el ámbito de la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), así como profundizar en la comprensión de la contribución de esta prestación en la mejora de la inclusión social en España.

En este sentido, la prestación del IMV, impulsada en el año 2020, se conforma como una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de personas que carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. En este sentido, se han establecido intervenciones que engloban tres actuaciones principales con el objetivo de incidir de manera positiva en la motivación de potenciales participantes y conocer los factores asociados a la no participación en esta prestación.

Por un lado, el primer bloque de medidas está constituido por el envío de mensajes SMS a potenciales beneficiarios con el propósito principal de repercutir positivamente en la motivación de participación del receptor y entender las razones por las cuales no ha tramitado la solicitud del IMV. Por otro lado, el segundo bloque de actuaciones incide esencialmente en la difusión de información y búsqueda activa de potenciales beneficiarios mediante el despliegue de un vehículo informativo y una campaña publicitaria. Por último, el tercer bloque de actuaciones está encuadrado en el diseño y posterior evaluación de un proyecto específico *RCT* que implanta diversos programas de difusión de información y apoyo a la participación en el IMV.

A este respecto, resulta pertinente contextualizar estas intervenciones y la prestación IMV en el marco de la evolución temporal de distintos indicadores generales de índole

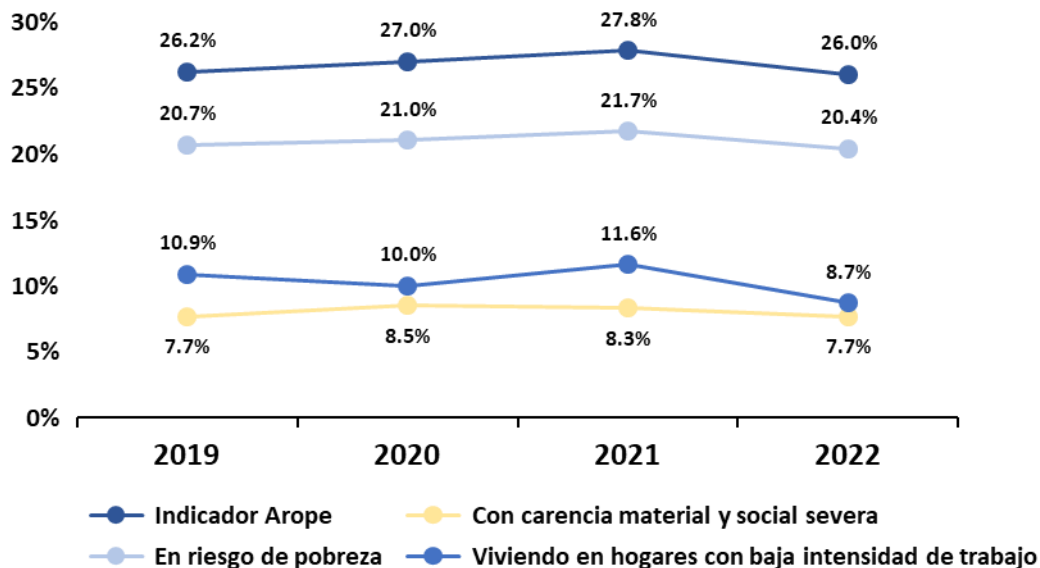
ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

socioeconómico a nivel estatal. De esta manera, esta contextualización nos permite entender la coevolución temporal entre la cobertura e implantación del IMV y el nivel de exclusión social y precariedad socioeconómica en España. En este sentido, dada la fecha de lanzamiento e implantación del IMV en el año 2020, resulta singularmente relevante analizar el periodo temporal inmediatamente anterior a dicha implantación y su evolución en los años posteriores.

Así, tal y como se puede apreciar en la figura 13, entre los años 2019 y 2022 ha habido un leve descenso en términos porcentuales de personas en situación de exclusión social, según establece el indicador AROPE¹⁴. Asimismo, los componentes de este indicador relativos al riesgo de pobreza y baja intensidad de trabajo también muestran una leve mejoría en el espacio temporal indicado. Paralelamente, y para ese mismo periodo, se identifica una ausencia de cambio significativo en el componente que hace referencia a la carencia material severa.

Figura 12: Evolución indicador AROPE y componentes (2019-2022)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida INE

De igual forma, resulta pertinente observar la evolución temporal de las diferencias existentes entre la tasa de riesgo de pobreza antes y después de la recepción de transferencias sociales. La tasa de riesgo de pobreza guarda una estrecha relación con la renta disponible en un hogar. En consecuencia, al explorar el concepto de renta disponible, es relevante considerar las transferencias sociales y examinar los ingresos que el hogar tendría en ausencia de transferencias gubernamentales. Estas transferencias, entre las que se incluye el IMV,

¹⁴ El indicador AROPE se configura como una medida de exclusión social cuyos componentes incluyen el riesgo de pobreza, la carencia material y social severa y la baja intensidad de trabajo. En este sentido, este indicador recoge aquella población que se encuentre al menos en alguna de las tres situaciones mencionadas (riesgo de pobreza, carencia material severa, baja intensidad de empleo).

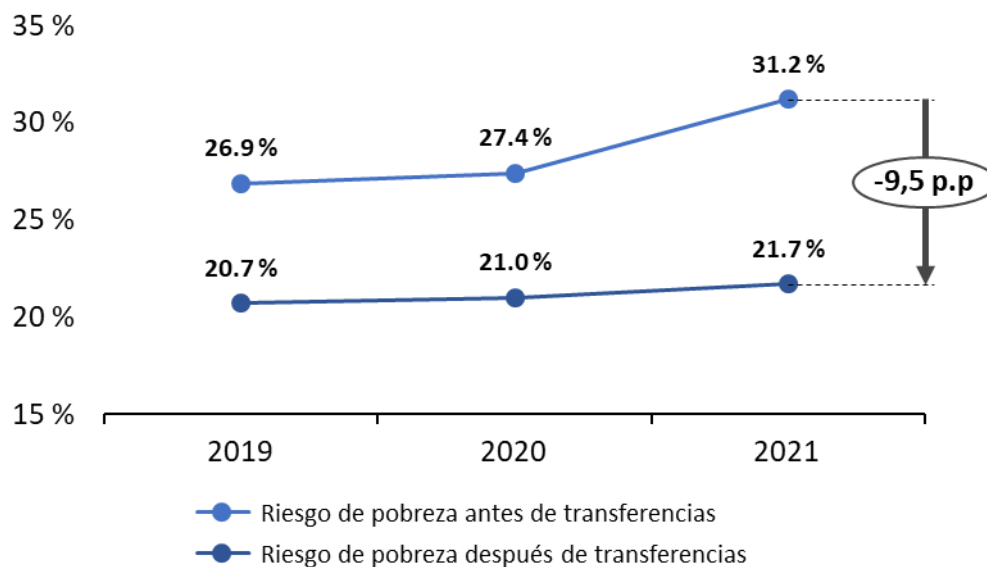
ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

desempeñan un papel crucial en el sistema de protección social al actuar como un mecanismo para redistribuir los ingresos y mitigar la desigualdad.

Así, tal y como se evidencia en la figura 14, el año 2021 destaca por un marcado aumento en la disparidad entre la tasa de riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales. Esta divergencia es significativamente mayor en comparación con los años previos, mostrando un incremento progresivo a lo largo de 2019 y 2020. Concretamente, en el año 2021, último con información disponible sobre estos indicadores, la brecha entre la tasa de riesgo de pobreza antes y después de las transferencias alcanzó un aumento notable, llegando a una diferencia de 9,5 puntos porcentuales.

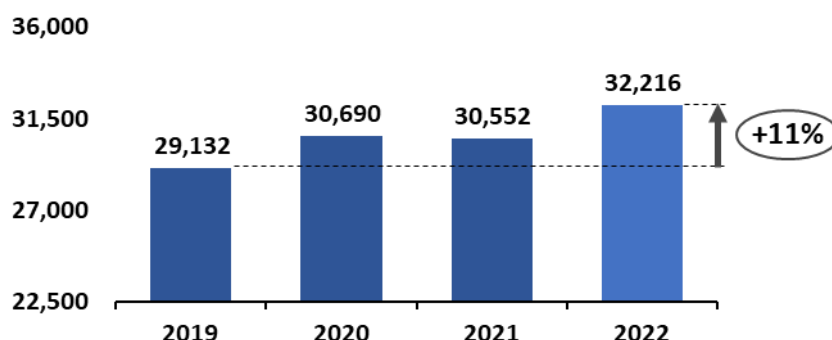
Figura 13: Coevolución de la tasa de riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales



Fuente: Eurostat

En este contexto, tal y como se ha adelantado anteriormente, la renta del hogar supone un factor determinante de riesgo de pobreza y exclusión social. A este respecto, se puede apreciar en la figura 15 una atenuación del impacto de la crisis económica derivada de la COVID-19 en las rentas netas durante los años 2020 y 2021. Asimismo, se evidencia un notable aumento de estas rentas en el año 2022, registrando un incremento del 11% con respecto al año 2019.

Figura 14: Evolución renta media anual neta por hogar (euros)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

En suma, los indicadores básicos y habitualmente utilizados en el ámbito del análisis socioeconómico de los hogares españoles parecen exponer un amortiguamiento del impacto negativo en niveles de pobreza y exclusión social derivado de la crisis económica inducida por la COVID-19. A pesar de esto, es necesario recalcar la complejidad que conlleva la realización de un análisis causal acerca del efecto del IMV y actuaciones asociadas en la mejora socioeconómica de aquellos hogares y personas más vulnerables de la sociedad.

De hecho, la prestación del IMV fue impulsada y ratificada durante la pandemia de la COVID-19, desplegando toda su operativa durante la propia pandemia y la crisis inflacionaria posterior. Por tanto, se enmarca en un contexto en el que han coexistido multitud de medidas de sostenimiento de rentas, no todas ellas centradas en la población más vulnerable; tales como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) o prestaciones extraordinarias para determinadas personas trabajadoras, así como otras acciones implementadas por las administraciones central, autonómica y local. En cualquier caso, las distintas medidas de política económica adoptadas para mitigar la caída de ingresos han sido consideradas, en conjunto, como mecanismos que han compensado significativamente la caída de rentas que se habría producido en su ausencia (Ocaña et al., 2020).

Como consecuencia, muchos de los análisis de desigualdad económica llevados a cabo recientemente han tendido a analizar el efecto agregado de las distintas medidas de políticas económica. Así, por ejemplo, Aspachs et al. (2021), analizando datos anonimizados de registros bancarios entre febrero de 2020 y julio de 2021, muestran cómo las ayudas públicas contribuyeron a amortiguar el aumento del índice de Gini después de las transferencias del sector público. Un análisis más reciente (Aspachs et al., 2022), con una serie de datos más larga, muestra que, a comienzos de 2022, el índice de Gini ya había vuelto a los niveles previos a la pandemia (febrero de 2020), siendo la diferencia entre el índice antes de las transferencias del sector público y después casi nula desde finales de 2021. Por otro lado, Crespo et al. (2023), señalan que las ayudas públicas mitigaron las caídas salariales más acusadas en aquellas personas que perdieron su empleo o vieron caer sus ingresos laborales a lo largo del año 2020.

Asimismo, Martínez (2023), utilizando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, muestra cómo, pese a que el 80% de los hogares perdieron poder adquisitivo durante la pandemia en

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

términos reales, la desigualdad se redujo gracias al gran crecimiento de la renta entre el 10% de los hogares más pobres, explicándose la mitad de ese incremento de renta por el crecimiento de la tasa de cobertura del sistema de rentas mínimas.

En definitiva, el entorno macroeconómico derivado de la pandemia COVID-19 en combinación con las diferentes medidas adoptadas para reducir su impacto socioeconómico en hogares y personas en España, complican la tarea de aislamiento del impacto del IMV y actuaciones adyacentes en la inclusión social y reducción de la pobreza en las capas más vulnerables de la sociedad. No obstante, y según apuntan los estudios indicados, la ampliación de la cobertura del IMV puede contribuir de manera positiva a la reducción de la pobreza y la exclusión social en España.

A este respecto, y con el objetivo de comprender la influencia del IMV y las acciones adyacentes, es importante recalcar los esfuerzos que se están llevando a cabo por parte del MISSM y entidades asociadas para evaluar de manera causal el impacto de diferentes políticas de inclusión social. En concreto, los resultados de dichos proyectos ampliarán el entendimiento y conocimiento del efecto del IMV y acciones relacionadas en la reducción de la pobreza y exclusión social en España.

5 Conclusiones: mirando hacia adelante

El continuo análisis y monitorización de los datos del *non take-up* a lo largo de la implementación del IMV ha permitido diseñar e implementar distintas actuaciones de política pública basada en la evidencia.

En primer lugar, el análisis de los datos ha permitido estudiar los motivos que originan parte del *non take-up*, tales como la existencia de baja motivación económica para solicitar la prestación (incentivo limitado) o el registro de una población cubierta por el sistema de protección (rentas mínimas autonómicas). Esto ha permitido realizar una segmentación del *non take-up*, para poder definir políticas públicas específicas.

De esta manera, esta segmentación ha permitido establecer una serie de intervenciones específicas como base de futuras políticas de inclusión, entre las que se encuentran las modificaciones legislativas, el envío de encuestas a través de SMS, la campaña informativa 'Es lo mínimo' y el proyecto piloto con EAPN-ES.

El objetivo de estas acciones ha sido doble: por un lado, estudiar las causas del *non take-up* y a su vez, contribuir a la búsqueda activa de potenciales beneficiarios. Particularmente, se han identificado como causas de no solicitud el desconocimiento de la prestación; complejidad en el proceso de solicitud y desconocimiento de cumplimiento de los requisitos de elegibilidad del IMV. Para reducir la tasa de *non take-up* y combatir sus causas, es esencial continuar informando y apoyando en la solicitud del IMV, en colaboración con las entidades del tercer sector, Servicios Sociales y otras entidades relevantes.

De cara a futuro, el MISSM continuará liderando y promoviendo programas orientados al estudio y a la mitigación del *non take-up*, a través de colaboraciones reforzadas con el tercer sector y el entorno académico:

- Búsqueda activa de los potenciales beneficiarios en colaboración con el tercer sector, ya que el público objetivo total de la prestación es cambiante, como resultado de las continuas fluctuaciones económicas que afectan directamente a los hogares. Además, se trata de un grupo de difícil acceso dada su situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Estas características inherentes al conjunto objetivo del estudio justifican la continua necesidad de desarrollo de iniciativas, donde una fuerte colaboración con el tercer sector es altamente beneficiosa debido al conocimiento especializado de la realidad de estos potenciales beneficiarios, siendo primordial en la provisión de información y en el acompañamiento y apoyo.
- Impulsar el análisis del *non take-up* y de aquellas políticas diseñadas para combatirlo, puesto que se han realizado insuficientes programas para su estudio y mitigación.

En conclusión, el MISSM se propone desempeñar un papel fundamental en el análisis del *non take-up*, impulsando:

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

- El desarrollo de proyectos de estudio de este fenómeno, como el piloto con EAPN, que utiliza metodologías punteras de análisis y destinadas para evaluar programas de acción contra el *non take-up* y entender mejor el fenómeno. Los hallazgos de estos programas podrían orientar las futuras políticas de inclusión, basándolas en evidencia empírica y prácticas probadas.
- La colaboración internacional y con el mundo académico, a través de su participación en órganos de gobierno y foros internacionales, así como su colaboración con destacadas instituciones académicas. El MISSM fomenta la investigación a nivel global y aboga por la utilización de metodologías y bases de datos estandarizadas para mejorar la comparabilidad, con el propósito de desarrollar buenas prácticas.

6 Bibliografía

- Aspachs, Oriol, et al. “*La Desigualdad Salarial En España Vuelve a La Casilla Prepandemia.*” CaixaBank Research, junio-2022.
- Aspachs, Oriol, et al. “*Seguimiento de la desigualdad en tiempo real en España Durante la crisis de la COVID-19.*” ICE, Revista de Economía, no. 923, 2021,
- Bouckaert, N; Schokkaert, E. “*Une première évaluation du non-recours au revenu d’intégration*” Revue belge de sécurité sociale, 53(4), pp. 609-634, 2011.
- Crespo, Laura, et al. “*Pérdidas de Ingresos y de Empleo Durante La pandemia de COVID-19 y Situación Financiera de los hogares: Evidencia de la EFF.*” Boletín Económico, no. 2023/T4, 2023.
- Handscomb, K; Brewer, M. “*This Time Is Different—Universal Credit’s First Recession: Assessing the Welfare System and its Effect on Living Standards during the Coronavirus Epidemic*”. Resolution Foundation (London). 2020.
- Hannafi, C, et al. “*Regularly quantifying the non-take-up of RSA and the employment bonus: methods and results*”. DREES, Les Dossiers de la DRESS, 92. 2022.
- Martínez, Ángel. “*¿Qué Pasó Con La Desigualdad de Ingreso En España Durante La Pandemia?*”. Center for Economic Policy - EsadeEcPol, junio-2023.
- Ocaña, Carlos, et al. “*Impacto Social de La Pandemia En España. Impacto Social de La Pandemia. Una evaluación preliminar*”. FUNCAS, 2020.
- Riphahn, R, et al. “*Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up: New evidence from linked administrative and survey data*”. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Discussion paper No. 6/2019.
- Shutes I. “*Work-related Conditionality and the Access to Social Benefits of National Citizens, EU and Non-EU Citizens*”. Journal of Social Policy. 2016.
- Szeintuch, Shmulik, Homeless without benefits: the non-take-up problem, *Housing Studies*, 37, issue 5, p. 673-692, 2022.

ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE COBERTURA EN LA IMPLANTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Informe del fenómeno *non take-up*

- Tervola, J, et al. “*Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes*”. International Journal of Social Welfare. 2022.