Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: especial referencia a su impacto social

Introducción y objetivo

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA), regulada en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre (DL 3/2017), se define como una prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social. La prestación comprende dos actuaciones, la concesión de una prestación económica y la elaboración de un plan de inclusión sociolaboral. La población destinataria es aquella que se encuentre en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo. Para acceder a la misma deben cumplirse y acreditarse una serie de requisitos.

Esta fiscalización, incluida en el plan de actuaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 2021, se trata de una auditoría operativa con enfoque evaluador cuyo objetivo general ha sido concluir sobre el cumplimiento de los principios de eficacia, economía y eficiencia en la gestión de la RMISA por parte de los órganos competentes en el ámbito de la Junta de Andalucía, así como sobre la equidad, utilidad e impacto social, en el periodo que comprende los ejercicios 2018-2021. Ello, en última instancia, para contribuir al establecimiento de mecanismos de buena gestión pública, a través de la formulación de propuestas de mejora.

Principales conclusiones

¿Cuál ha sido la actividad asociada a la RMISA y en qué medida la gestión ha sido eficaz?

La gestión de la RMISA no se ha mostrado eficaz como consecuencia fundamentalmente de las deficiencias observadas en relación con la planificación, seguimiento, coordinación, evaluación y el sistema informático empleado. De esta forma, durante el periodo fiscalizado no ha estado vigente ningún documento de planificación estratégica, no se han constituido las Comisiones Provinciales de Seguimiento y no se han realizado evaluaciones, incumpliéndose la normativa de aplicación.

Asimismo, los sistemas de información para la gestión y tramitación de la RMISA no disponen de la Declaración de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad ni se encuentran adecuados a los criterios y recomendaciones establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Las solicitudes de la prestación en el periodo 2018-2021 han pasado de 82.021 en 2018 a 30.953 en 2021, siendo el decrecimiento global del 62,26%. Esta evolución está en consonancia con la variación de los créditos iniciales destinados a la RMISA que han disminuido de 198 M€ en 2018 a 115 M€ en 2021, lo que supone un descenso global de fondos del 41,92%. En los presupuestos de 2022 y 2023 ha continuado esta reducción, situándose en 78,50 M€ y 73,50 M€, respectivamente.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El descenso generalizado de solicitudes obedece a diversos factores, entre los que se encuentran: las expectativas de derecho que generó la prestación en el primer año de implantación (2018), la complejidad de la normativa reguladora, la excesiva burocracia que comporta su tramitación, la falta de accesibilidad y la regulación en el ejercicio 2020 de la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Las resoluciones concedidas representan el 39,96% de las solicitudes y el 47,38% del total de resoluciones, siendo el resto denegadas, inadmitidas o archivadas.

¿Los recursos públicos destinados a la RMISA han sido suficientes?

Las obligaciones reconocidas han seguido una tendencia creciente hasta 2020 (53,78 M€ en 2018, 107,68 M€ en 2019 y 135,48 M€ en 2020), disminuyendo en 2021 (90,88 M€). En esta misma línea, el gasto medio anual en RMISA por cada persona en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, se duplica de 2018 a 2019 (15,38 € y 32,57€, respectivamente), en 2020 (43,51 €) sigue esta senda de aumento, aunque en menor proporción, disminuyendo en 2021 (27,73€).

Por lo que se refiere a la cuantía de la prestación, ésta queda por debajo de los umbrales de la pobreza, no resultando por tanto suficiente para atender las necesidades básicas para una vida digna que ayude a salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los beneficiarios.

Asimismo, los recursos humanos destinados a la gestión de la prestación no resultan suficientes, habida cuenta del retraso existente en la resolución de los expedientes, la falta de adecuación de las estructuras a las necesidades derivadas del DL 3/2017 y el alto índice de ocupación provisional originado por una gran movilidad y cesiones temporales. Por otro lado, la ratio de trabajadores formados en la materia se sitúa en el 46,58% y 33,74% en los ejercicios 2019 y 2020, no habiéndose realizado cursos de formación en 2020 y 2021.

¿Se ha hecho un uso óptimo de los recursos en relación con los resultados obtenidos?

El procedimiento de tramitación de la RMISA no resulta ágil y accesible, dado que se trata de un procedimiento complejo y con excesivos trámites burocráticos. Así, la gestión de la prestación no logra ser eficiente fundamentalmente por las demoras en la resolución de las solicitudes, se incumple sistemáticamente el plazo de resolución de dos meses previsto en el art. 32 del DL 3/2017. El plazo medio de resolución es de 10,76 meses.

Las solicitudes pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2021 ascienden a 33.800, lo que representa un 15,66% del total de solicitudes (215.817).

¿Cuál es el grado de accesibilidad de la prestación con respecto a la población objetivo?

La complejidad del procedimiento junto con ciertas barreras de entrada (tales como la exigencia que la unidad familiar sea estable o los requisitos en relación con el empleo), la limitada difusión de la ayuda, y la escasa formación de parte de los solicitantes y potenciales demandantes dificulta la accesibilidad a la prestación.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Existe un procedimiento de urgencia o emergencia social para determinadas situaciones que requieren una actuación inmediata. Se observa una mayor agilización en la gestión de este procedimiento, no obstante, incluso en estos casos, se incumple el plazo previsto para su resolución.

¿La RMISA ha contribuido a la mejora de las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias en situación de pobreza o exclusión?

Si bien la parte social del plan de inclusión sociolaboral se ha elaborado en el 63,37% de las resoluciones concedidas, la parte laboral de dicho plan no se está desarrollando, a pesar de su relevancia para la integración de los beneficiarios, incumpliéndose el art. 42 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía y el capítulo III del DL 3/2017.

¿La RMISA ha contribuido a la reducción de la pobreza y exclusión social?

La finalidad última de la RMISA es la reducción de la pobreza y de la exclusión social por lo que las tasas de pobreza en Andalucía son indicativas del impacto de la medida, con independencia que su evolución dependa de otros factores. La tasa AROPE presenta una senda ligeramente descendente desde 2018 hasta 2020, si bien en 2021 aumentó 1,80 p.p. respecto al año anterior, situándose en el 38,70%. Todas las ratios de pobreza de la CAA se encuentran por encima de las nacionales y europeas, estando muy alejadas del objetivo de la Agenda 2030.

¿Se han adoptado medidas pertinentes y oportunas para paliar sus consecuencias?

En el ejercicio 2020 se aprobaron dos decretos leyes para tratar de minimizar el efecto del Covid-19 en la población destinataria de la RMISA. Fundamentalmente las medidas adoptadas consistieron en la aprobación provisional de determinadas solicitudes, la prórroga automática de las prestaciones con vencimiento durante el estado de alarma y el establecimiento de una nueva modalidad de emergencia social.

Un total de 19.868 expedientes se acogieron a estas medidas extraordinarias, de los que 14.383 requieren revisión para proceder a su resolución definitiva, dado el carácter provisional inicial. A 31 de diciembre de 2021, se habían revisado 8.876 expedientes, un 61,71%, quedando pendientes de resolver el 38,28% (5.507), incumpliéndose el plazo de tres meses de revisión previsto normativamente.

¿Cuál ha sido la incidencia de la aparición del Ingreso Mínimo Vital en la RMISA?

En el ejercicio 2020 se aprobó el IMV, una prestación de carácter estatal cuya finalidad y destinatarios son coincidentes con los de la ayuda autonómica andaluza.

Durante los ejercicios 2020 y 2021, el IMV y la RMISA han sido compatibles, no habiéndose adoptado medidas de integración y coordinación entre ambas. No obstante, como hecho posterior se ha aprobado en diciembre de 2022 una modificación del DL 3/2017, que hace incompatibles las dos prestaciones desde su entrada en vigor (28 de diciembre de 2022) y crea una ayuda complementaria al IMV (esta última con entrada en vigor el 1 de julio de 2023).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Las principales consecuencias de la aparición del IMV para la RMISA han sido: el descenso de solicitudes de la prestación autonómica, el aumento de la dificultad para la tramitación, el incremento de revisiones, de cantidades abonadas indebidamente, de expedientes de reintegros y de denegaciones por superar el umbral de ingresos al recibir otra prestación, así como la incertidumbre y falta de información por la confluencia de objetivos de ambas.

Recomendaciones

Algunas de las recomendaciones propuestas en el informe, de forma resumida, son las siguientes:

Establecer mecanismos de coordinación entre los servicios centrales y las delegaciones territoriales en aras de homogeneizar criterios interpretativos para la concesión y tramitación de la prestación, así como con otras administraciones públicas implicadas, especialmente en materia de empleo, dada la relevancia de la integración en el mercado laboral de los beneficiarios de la RMISA.

Asegurar el seguimiento y evaluación continua de la prestación para garantizar su eficacia y eficiencia, así como su adecuación a las necesidades de la ciudadanía.

Adoptar medidas encaminadas a lograr la adaptación del sistema informático empleado para la gestión de la RMISA al Esquema Nacional de Seguridad así como mejorar la interoperabilidad con otros sistemas. Asimismo, implantar una herramienta que permita elaborar la parte laboral de los planes de inclusión y su integración con la parte social.

Valorar realizar una revisión de la configuración de la prestación de aquellos elementos que suponen una barrera de entrada, comportan excesiva complejidad y burocracia o dificultan la inclusión social y laboral de los potenciales beneficiarios.

Reforzar el personal destinado a la RMISA, creando los puestos necesarios, dotando o adaptando otros existentes, según los casos, para poder dar cumplimiento a las necesidades derivadas de la propia normativa así como incrementar la formación específica a los trabajadores encargados de la prestación.

Agilizar la gestión de la RMISA con rapidez y transparencia, evitando demoras, teniendo en cuenta además que, en muchas ocasiones, se producen situaciones que requieren una pronta respuesta.

Fomentar, de forma coordinada y colaborativa entre las distintas entidades implicadas, la publicidad y difusión de la prestación autonómica.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46