

Marzo 2019

Palabras clave: pobreza, exclusión
social, vivienda, políticas de rentas

El duro combate contra la pobreza y la exclusión social en Barcelona

Lluís Torrens¹Director de Planificación e Innovación
Área de Derechos Sociales

La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos que todo buen gobernante debería tener entre sus prioridades. Se presenta el contexto en que se sitúa la ciudad de Barcelona en clave de pobreza y exclusión social y cuáles han sido las estrategias adoptadas para mejorar las condiciones de vida de la población barcelonesa en los últimos años desde una perspectiva municipal. En este sentido, se destacan las dificultades y las barreras existentes para poder analizar, diagnosticar y evaluar con cuidado el contexto en que se sitúan las acciones adoptadas y las actuaciones llevadas a cabo para mejorar la falta de datos y registros necesarios. Se detalla qué se ha hecho en los últimos años y qué resultados se han alcanzado a partir de las políticas públicas desarrolladas. Finalmente, se proponen algunas recomendaciones que hay que tener en cuenta ahora y en el futuro para erradicar la pobreza y la exclusión social en una sociedad rica como la nuestra.

“No tener pagas extra me tiene mártir; las he tenido toda mi vida y las echo de menos en Navidad y en verano. No es que haga números a final de mes, ¡es que muchas veces no llego!”

(epresidenta de una comunidad autónoma que ganaba al año 100.742,91 € brutos más dietas).

“Mi objetivo es ganar 6 € diarios recogiendo chatarra de las calles. Con un euro pago mi parte de comida que cocinamos en una olla común en el asentamiento donde vivo; otro euro se lo doy al transportista que con su furgoneta cada mañana me traslada a la parte alta de la ciudad para poder ir recogiendo la chatarra pendiente abajo; y otro euro me lo guardo para gastos imprevistos. Los otros tres € los ahorro y, así, cada mes envío 80 o 90 € a mi país para mantener a mi familia”
(subsahariano sin papeles que vive en un asentamiento en el distrito de Sant Martí en Barcelona).

Barcelona, ¿adónde vas?

Hace tres años y medio, cuando la teniente de alcaldía Laia Ortiz se puso en contacto conmigo para ofrecerme participar en el equipo de la nueva Área de Derechos Sociales del

¹ Este artículo, las opiniones y las cifras son de mi responsabilidad. Sin embargo, es el resultado del trabajo excepcional que se ha hecho estos tres años y medio en la Dirección de Planificación del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. Agradezco el apoyo infatigable de mi gerente, Ricard Fernández, y de todo el equipo de la dirección, así como específicamente los comentarios y las revisiones de este artículo del equipo del Departamento de Investigación y Conocimiento, de Pep Villarreal, Lluís Batlle y Tonet Font.

Ayuntamiento de Barcelona, no me lo pensé mucho. Sabía que tendría más trabajo, todos los días, pero el reto merecía la pena: poner fin a la pobreza en Barcelona implementando una renta municipal, como prometía el programa electoral de la fuerza que había ganado las elecciones. Esta frase de poner fin a la pobreza la escribí en mi cuenta de LinkedIn cuando puse mi nuevo cargo, como recordatorio permanente de lo que hacía en el Ayuntamiento. Y es obvio que no ha sido así.

Ahora bien, más allá del fracaso evidente, ¿hemos avanzado en algo que nos permita pensar que en un futuro no lejano Barcelona no tendrá pobres?

Empezamos por explicar lo que sabíamos y lo que desconocíamos de la situación en la ciudad en primavera del 2015.

Hace cuatro años

En primer lugar, teníamos que saber la magnitud de la tragedia. Sabíamos que había muchos desahucios semanales, cada vez más debido a impagos de alquiler que de hipotecas, un millar de personas durmiendo en la calle² y unos cuantos centenares, o incluso miles, de viviendas ocupadas, y, por el contrario, el último dato oficial del censo constataba que había muchos pisos vacíos, más de 80.000³. También sabíamos que la pobreza generaba privaciones básicas en miles de familias, y constatamos, por ejemplo, que los bancos de alimentos hacían registros récord de kilos de alimentos repartidos, y sabíamos que en nuestros servicios sociales básicos crecían año tras año los ciudadanos y ciudadanas atendidos por motivos económicos.

En el terreno estadístico disponíamos de la última Encuesta metropolitana de condiciones de vida elaborada en el 2011⁴, así como de algunas estimaciones serias hechas por la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular (ILP) para la ley de renta garantizada de ciudadanía (RGC). Los cálculos nos decían que, para cubrir mínimamente las necesidades básicas de los hogares en situación de pobreza en Barcelona, se necesitaban en torno a 250 millones de euros anuales para unas 250.000 personas, el 15 % de la población⁵.

Y sabíamos que, con las estimaciones del mismo Ayuntamiento, la distribución de la renta entre barrios de Barcelona era muy desigual y que había empeorado con la crisis. De hecho, desde el 2008 se había doblado la diferencia entre la renta media del barrio más rico y la del más pobre. Viajar de una punta a otra de la línea 3 del metro, desde Zona Universitària hasta la Trinitat Nova, era equivalente, en términos de renta, a viajar desde el Poblenou o Sants, barrios en la media de Barcelona, a Bangalore, en la India⁶.

Y sabíamos que los niveles de protección social que estaban garantizando las administraciones públicas con las principales competencias en la materia (Estado y Generalitat) eran absolutamente insuficientes.

Pese a que, desde los máximos de cifra de parados del 2012, de casi 160.000 personas, el paro se había reducido hasta 116.000 personas según la Encuesta de población activa, de las que 100.000 estaban registradas en las oficinas de paro, había más de 40.000 que llevaban más de un año buscando trabajo. Y sabíamos que estos parados de larga duración se

² Memoria anual, Arrels Fundació (ed.), 2015. Disponible en: <https://www.arrelsfundacio.org/es/memoria-raices-2015/>

³ Instituto Nacional de Estadística, Censo de población y viviendas. 2011. Disponible en: https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm

⁴ IERMB, Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población de Cataluña. Barcelona 2011

⁵ Comisión Promotora de la Renta Garantizada de Ciudadanía, 2011. Disponible en: <http://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/comunicadossss>

⁶ Distribución territorial de la renta familiar disponible *per capita* en Barcelona. <http://ajuntament.barcelona.cat/barcelonaeconomia/ca/renda-familiar/renda-familiar/distribucio-territorial-de-la-renda-familiar-disponible-capita>

concentraban en las personas mayores de 45 años (más de 30.000)⁷. Y ocurría, además, que la cobertura de prestaciones llegaba solo al 50 % de la población parada, 20 puntos menos que cinco años antes⁸. Y que la renta mínima de inserción (RMI), la precursora de la actual renta garantizada de ciudadanía, solo llegaba a la ridícula cifra de 2.654⁹ familias en la ciudad.

Así pues, una crisis inicialmente coyuntural se había vuelto estructural y mostraba las graves carencias del sistema de protección social del país y, sobre todo, de la rica Barcelona. Obviamente, los recortes presupuestarios del Estado¹⁰ y de la Generalitat solo hacían que se agravara la situación de las personas más vulnerables. La pobreza y la vulnerabilidad, además, ya no tan solo tenían una visualización en forma de pobreza monetaria, sino que se manifestaban en todas sus consecuencias multidimensionales: endeudamientos sin posibilidad de retorno, acceso a la vivienda inasumible, pobreza energética, privaciones alimentarias y de otros bienes materiales y servicios, problemas psicológicos y de salud, abandono escolar, paro... Un círculo infernal que solo llevaba a la cronificación de la pobreza, y con una creciente polarización territorial con barrios claramente perdedores.

Incluso una Administración municipal enfocada en el anterior mandato a salir de la crisis por la vía de crear una ciudad *smart* había reaccionado en su última etapa a la evidente degradación social de la ciudad, a la que ni la recuperación económica que le ponía viento de cola ni, por supuesto, las finanzas colapsadas de la Generalitat ayudaban a enderezar. Así, el Gobierno Trias acabó el mandato con hasta cuatro programas sociales que después el nuevo Gobierno reforzaría y ampliaría: el Programa 100 x 1.000 de construcción de vivienda pública; el Programa Làbora, pionero en políticas activas de empleo mediante la aplicación de prácticas innovadoras y la creación de itinerarios personalizados de inserción laboral; el fondo de ayuda a las familias de bajos ingresos con menores 0-16; y las primeras cláusulas sociales para favorecer que los contratos públicos subcontrataran a personas vulnerables. Los tres últimos programas fueron impulsados desde el Área de Calidad de Vida, antecesora en buena parte de la estructura de la actual Área de Derechos Sociales.

Para salir de la tendencia negativa era necesario reforzar estos programas y hacer otros nuevos y más poderosos, pero sobre todo había que saber cómo de grande era el problema.

El poder de los datos

Puesto que la última Encuesta de condiciones de vida con datos representativos, la metropolitana, se remontaba al 2011¹¹, uno de los primeros objetivos que nos fijamos fue tener una foto esmerada de lo que estaba pasando en la ciudad, de forma rigurosa y más allá de los indicios mencionados (usuarios y usuarias de servicios sociales municipales, de los bancos de alimentos, número de desahucios, etc.).

Se impulsó y consiguió que la Encuesta de condiciones de vida (ECV) ampliara la muestra en Cataluña para que tanto el área metropolitana como la ciudad de Barcelona llegaran a 1.600 y 800 observaciones, a partir del 2016. Esto ahorraba elaborar la Encuesta metropolitana quinquenal, aunque se decidió una nueva encuesta de cohesión urbana metropolitana para recoger datos que la ECV no consideraba.

Ahora bien, el tamaño de la muestra, aunque en principio era representativa en el ámbito de ciudad y, además, incorporaba una mejora metodológica importante con respecto a anteriores

⁷ Evolución del paro registrado en Barcelona.

http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/ttreball/mov_lab/atur/evolucio/bcn/bcnsexex.htm

⁸ Fuente: estadísticas del Ayuntamiento de Barcelona con datos de la Seguridad Social y la Generalitat de Catalunya.

⁹ Elaboración propia a partir de la base de datos de las personas perceptoras de la RMI de la Generalitat de Catalunya.

¹⁰ Y entre los gastos con más recortes se han encontrado las políticas de apoyo a la vivienda, que ya eran mucho más bajas que la media europea.

¹¹ <https://iermb.uab.cat/es/encuestas/cohesion-social-urbana/>

encuestas del INE —cruzaba los datos de ingresos declarados con los datos fiscales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)—, tenía dos carencias importantes:

Por una parte, probablemente la muestra no recogía la magnitud de la pobreza extrema, la de aquellos individuos y hogares que ni siquiera tienen ganas de ser encuestados, a menudo desestructurados en la práctica, con graves problemas de vivienda, endeudados, en situaciones irregulares, etc. Como pista, disponíamos de un indicador poco mencionado: la movilidad extrema del padrón de Barcelona, que hacía que, año tras año, en la última década, como mínimo el 20 % de las personas empadronadas en la ciudad cambiaban de dirección, entre movimientos naturales, migraciones externas y cambios de domicilio. Y que esta movilidad se disparaba por encima del 40 % en barrios con elevada presencia de personas vulnerables como el Raval o el Gòtic¹².

Por otra parte, solo disponíamos de unos pocos indicadores desagregados (paro, nivel formativo, vehículos matriculados, etc.) que nos permitían estimar de manera indirecta la desigualdad territorial de la renta y la pobreza, pero no datos de renta real territorializados.

Para avanzar en conocer más la realidad de la pobreza de la ciudad, recurrimos a los datos de los propios registros municipales (escasamente informados en este tipo de datos), a las otras fuentes oficiales con muestras representativas para Barcelona (como la Muestra continua de vidas laborales de la Seguridad Social) o a un nivel superior (como la Encuesta de presupuestos familiares), e iniciamos un par de encuestas que esperamos que sean replicadas en el futuro, cada cuatro o cinco años: la Encuesta de condiciones de vida a usuarios de servicios sociales¹³ (más de 6.600 familias con 12.000 individuos encuestados) y la Encuesta sociodemográfica a 4.500 hogares y 10.400 individuos¹⁴.

También, por primera vez, se hizo con fuentes de la AEAT un estudio de todas las rentas de Barcelona (no de una muestra, sino de todas aquellas sobre las que hay información tributaria), desagregando la información de los hogares por tipologías de edad y ámbitos territoriales (grandes barrios), y se elaboró una muestra de 39.000 hogares contribuyentes representativos de los grandes barrios de la ciudad, con un nivel de detalle superior al de fuentes similares, como la Muestra anual de contribuyentes al IRPF del Instituto de Estudios Fiscales (IEF)¹⁵, ya que permite captar con más precisión las rentas más bajas y reconstruir las principales características sociodemográficas (composición por edad y sexo) de los hogares encuestados. El estudio de rentas con datos de la AEAT ya va por la tercera edición (aunque con tres años de decalaje temporal) y se espera que siga elaborándose anualmente.

Los datos tributarios, de la Seguridad Social y de las encuestas fueron tratados con el apoyo de investigadores e investigadoras de la misma Área de Derechos Sociales, de varias universidades de la ciudad (UB, UPF y UAB) y expertos y expertas reconocidos.

También la Encuesta de salud 2016-2017 de Barcelona incorporaba, por primera vez, indicadores de pobreza y privaciones materiales. Y en paralelo se decidió hacer un censo de viviendas vacías de la ciudad, visitando una por una todas las que no tenían ninguna persona empadronada o con consumos de agua nulos o por debajo de los mínimos vitales, una tarea inmensa que ya estará acabada con mucha probabilidad cuando se publique este artículo. Y hemos desarrollado un programa de descargas masivas automatizadas de datos fiscales (rentas, patrimonio), de prestaciones estatales de protección social (paro, pensiones), mediante las herramientas de interoperabilidad telemática que nos permite la Administración Abierta de

¹² Elaboración propia, a partir de datos del padrón de habitantes de la ciudad de Barcelona.

¹³ <https://ajuntament.barcelona.cat/ca/informacio-administrativa/registre-enquestes-i-estudis-opinio>

¹⁴ Idem.

¹⁵ Mostra IRPF 2015. IEF-AEAT (declarants i no declarants).

Cataluña, accediendo a las bases de datos de las otras administraciones. Estos datos, al unirlos a los de nuestros registros administrativos (ayudas, dependencia, discapacidad, etc.), nos han permitido construir¹⁶ el primer almacén de datos sociales o *big data* social de personas usuarias de servicios sociales: centenares de miles de datos de personas y hogares vulnerables que constituyen la fuente más valiosa de información creada hasta ahora para implementar políticas sociales (como las tarificaciones sociales o la intervención prioritaria sobre los usuarios muy intensivos en el uso combinado de recursos públicos) y evaluar sus costes y efectos. Obviamente, el acceso, el almacenaje y el tratamiento de estos datos sensibles se ha hecho respetando las diferentes normativas de protección de datos personales.

Adicionalmente, para estimar los umbrales de la pobreza más allá de los indicadores oficiales, hemos utilizado, en primer lugar, los diferentes estudios que se estaban haciendo en la ciudad y en el área metropolitana de Barcelona sobre cuál debería ser el salario digno o de referencia de ciudad (el *living wage* anglosajón^{17 18}); en segundo lugar, un informe encargado a la Universidad Pompeu Fabra partiendo de la Encuesta de presupuestos familiares sobre el gasto mínimo de los hogares a partir del cual se disparaba la vulnerabilidad¹⁹; y, el que a la larga ha sido más significativo, el proyecto europeo Improve²⁰, en el que participaba la Universidad Ramon Llull sobre presupuestos de referencia y que calculaba el coste de la cesta básica de consumo de productos y servicios en la ciudad de Barcelona para el año 2014²¹. Los estudios que utilizan como metodología de referencia un umbral de pobreza absoluto y no relativo (un porcentaje de la mediana de los ingresos de la población) permiten el contraste con las cifras oficiales de pobreza basadas en las encuestas de condiciones de vida, que sufren una volubilidad muy alta: por ejemplo, el umbral de riesgo de pobreza bajaba con el empeoramiento de las condiciones de renta de las familias y eso provocaba resultados sorprendentes, como que la tasa de riesgo de pobreza entre las personas mayores en Cataluña había caído del 19,9 al 12,4 % en el periodo más agudo de la crisis, 2009-2013.

Desgraciadamente, los datos del coste de la vivienda estimados para el proyecto Improve no eran lo bastante convincentes (eran datos estimados para el año 2014 y estaban empeorando de manera importante a partir de ese año), y ya éramos conscientes, con los datos de gasto declarado en vivienda de la Encuesta de condiciones de vida, de que el acceso a la vivienda era la piedra angular que definía para una buena parte de los hogares con bajos ingresos su vulnerabilidad real, la de no poder cubrir con los ingresos corrientes sus necesidades básicas, incluidas las de vivienda²².

Por lo tanto, se decidió una estrategia ecléctica —combinando varias fuentes y enfoques metodológicos— de conocimiento de la situación real de pobreza de la ciudad, basada en la utilización conjunta de varias aproximaciones con el objetivo de responder fundamentalmente a la pregunta de cuántos hogares no llegaban a fin de mes.

¹⁶ En esta tarea, los equipos del Departamento de Gestión de Sistemas de Información y el Instituto Municipal de Informática han sido determinantes.

¹⁷ KSNET (2016), “Implantació d’un sistema de garantia de rendes a Barcelona. Marc teòric i recomanacions”. https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/05/24141333/02.Estudi-implantaci%C3%B3-sistema-de-garantia-de-rendes-Barcelona_2016.pdf [Consulta: 27 de setiembre de 2018].

¹⁸ DALEPH. “Càlcul del salari de referència de l’àrea metropolitana de Barcelona. Informe final”. 2017. http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/03/SDR_AMB.pdf [Consulta: 27 de setiembre de 2018].

¹⁹ M. Cervini et al. “Llindars econòmics que generen privacions materials a la ciutat de Barcelona”. 2016. (Informe interno pendiente de publicación).

²⁰ <http://improve-research.eu/>

²¹ T. PENNE et al. “Can reference budgets be used as a poverty line? ImPRovE working papers”. Discussion Paper 16/05, 2016. http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201605_2.pdf [Consulta: 27 de setiembre de 2018].

²² Según los resultados elaborados a partir de datos de la Encuesta de condiciones de vida, 2016.

En eso nos ayudó también la ampliación de la muestra de la ECV para Barcelona del 2016 y 2017²³, mucho más representativa en el ámbito de ciudad y área metropolitana que las encuestas anteriores, y que nos permitía comparar resultados entre Barcelona ciudad, el resto del área metropolitana y el resto de Cataluña. Y los resultados no podían ser más claros.

Finalmente, también diseñamos el proyecto europeo B-MINCOME, en la primera convocatoria del programa “Acciones urbanas innovadoras” de la Comisión Europea. El proyecto permitiría conocer de primera mano, y con un seguimiento exhaustivo, la situación real de pobreza, en términos monetarios, de privaciones, de bienestar y de vivencia de su situación de vulnerabilidad, de mil familias de los diez barrios en el norte de la ciudad que componen el Eje Besós²⁴, y cómo las políticas de protección social por la vía del aseguramiento de rentas monetarias durante dos años y su combinación con políticas activas de inserción sociolaboral actuaban sobre su situación. Una experiencia pionera de integración de políticas y de evaluación de sus efectos en un entorno controlado con metodologías científicas.

Qué sabemos ahora

Los datos descargados masivamente procedentes de registros propios e interoperados con los de otros organismos públicos, los microdatos fiscales anonimizados procedentes de registros oficiales, los de los miles de personas entrevistadas, ya sea en encuestas propias o ajenas o en las entrevistas de los expedientes de los servicios sociales, los estudios académicos cuantitativos y cualitativos, las evaluaciones de programas y de proyectos del Área de Derechos Sociales, etc., nos permiten tener más información que nunca sobre la situación de pobreza y vulnerabilidad en la ciudad y con bastante detalle territorial para evidenciar las enormes desigualdades que se dan entre los diferentes barrios y que coexisten en sus escasos 60 kilómetros cuadrados habitados. Combinando datos del proyecto Improve²⁵ y de la Encuesta de condiciones de vida más reciente²⁶, en Barcelona en el 2016 había 41.000 hogares que no llegaban a fin de mes, sin tener en cuenta el coste de la vivienda. Sin ser un subgrupo perfecto de estos, 37.000 hogares cumplen el criterio de renta para recibir la renta garantizada de ciudadanía, y 103.000 hogares estarían por debajo del umbral de riesgo de pobreza estimado para Barcelona (el 60 % de la mediana de ingresos, 933 € mensuales para un adulto).

Esta última cifra coincide con los 100.000 hogares que según los ingresos estimados por la ECV y con los datos de los umbrales calculados por el proyecto Improve no llegan a fin de mes, si se añaden también los gastos de vivienda. Estos hogares equivalen al 14 % de los de la ciudad. De estos, una tercera parte son hogares con menores y otro 14 % son hogares con personas mayores de 65 años (solo un 7 % de los hogares donde vive una persona sola de más de 65 años son pobres, un porcentaje bajo porque solo un 13 % de estas personas viven en un piso hipotecado o en un alquiler a precio de mercado). Por el contrario, 72.000 hogares destinan más del 50 % de sus ingresos a pagar la vivienda. Los datos de la ECV con umbrales Improve nos permiten estimar que cubrir las necesidades básicas de las familias que con sus ingresos no lo consiguen costaría 208 millones de euros anuales (menos que las estimaciones hechas en el 2014 por la ILP de la renta garantizada de ciudadanía), pero 529 millones más, hasta 737 millones, si contamos también cubrir los costes de vivienda.

Este dato es importante: el 72 % del problema monetario de la pobreza en Barcelona tiene como causa del coste de la vivienda. Y este porcentaje es 8 puntos más alto que en Cataluña y 18 puntos más alto que en España²⁷.

²³ Estadística metropolitana de condiciones de vida. <https://iermb.uab.cat/es/encuestas/cohesion-social-urbana/>

²⁴ Los diez barrios corresponden a los distritos de Nou Barris (Ciutat Meridiana, las Roquetes, Torre Baró, la Trinitat Nova y Vallbona), Sant Andreu (Baró de Viver, el Bon Pastor y la Trinitat Vella) y Sant Martí (la Verneda i la Pau y el Besòs i el Maresme).

²⁵ Proyecto europeo que calcula el coste de las necesidades básicas sin vivienda para cada tipo de hogar, partiendo de 527 € mensuales para un adulto y contando los costes de suministros básicos.

²⁶ Año 2017, con datos de ingresos del año 2016.

²⁷ Elaboración propia.

El problema de la vivienda

Estas cifras de pobreza son terribles, y aunque puede parecer que deben haber mejorado en los últimos años (a consecuencia de que el paro ha seguido bajando continuamente desde el 2012 de 158.000 a 83.000 personas y el empleo ha crecido de 660.000 a 732.000 personas²⁸), la mejora de la situación económica no ha existido para una parte importante de la ciudadanía porque ha venido acompañada de tres factores negativos:

- a) El enquistamiento de la situación de paro en el colectivo de las personas mayores de 45 años y con bajo nivel educativo. Son un grupo de más 18.000 parados que llevan más de dos años en esta situación, lo que implica que ya no reciben las prestaciones contributivas de paro y, como mucho, reciben la prestación estatal o la renta garantizada de ciudadanía.
- b) La precarización de buena parte de los puestos de trabajo, con un 21 % de temporalidad, un 12 % de trabajo a tiempo parcial y una reducción de los salarios reales con la crisis. La pérdida es especialmente fuerte entre los más jóvenes, con reducciones superiores al 20 % en el periodo 2010-2016 o hasta el 10 % para la franja siguiente de 25 a 39 años²⁹.
- c) La subida de los costes del acceso a la vivienda. Si bien la crisis comportó una reducción de los precios de los alquileres, las subidas de precios del 2015 al 2017 hasta rozar el 10 % anual han comportado que actualmente nos encontremos en nuevos máximos históricos, aunque en el último año el crecimiento se ha desacelerado. Así, en la punta de la anterior, y ya insostenible en aquel momento, burbuja de precios de la vivienda, en el 2008, el precio medio de los nuevos contratos de alquiler se llevaba un poco menos del 33 % del salario medio de la ciudad. Los últimos datos disponibles del 2018 apuntan al 38 %. Para la franja de edad 25-39, este esfuerzo salarial medio para pagar una vivienda ha pasado del 40 % al 50 %³⁰.

La situación ahora ya es especialmente grave para todos los inquilinos con contratos bajo la Ley de arrendamientos urbanos, puesto que en junio del 2013 se rebajó la duración mínima legal de los contratos de alquiler de cinco a tres años, y una renovación de un contrato firmado antes del cambio que se haga ahora implica pagar por término medio un 35 % más de alquiler, con un sueldo estancado o incluso inferior al del 2013³¹.

Esto tiene claras repercusiones negativas sobre la vulnerabilidad de las familias que viven de alquiler. Así, el 71 % de las familias pobres son inquilinas, cuando según la Encuesta de condiciones de vida solo representan el 34 % de los hogares barceloneses³². Un tercio de las familias inquilinas no llegan a fin de mes (con sus ingresos no pueden cubrir las necesidades básicas y pagar el alquiler). Obviamente, sus ingresos tampoco les permiten ahorrar ni hipotecarse para comprar una vivienda (el precio de venta de una vivienda usada ha subido un 56 % en el periodo 2013-2018)³³.

La carencia de un parque de vivienda social de alquiler en la ciudad (solo un 1,5 % lo son³⁴), combinada con los bajos ingresos de una parte importante de los hogares, hace que la

²⁸ Datos según la Encuesta de población activa del cuarto trimestre del año en curso.

<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/ttreball/epa/epa/patu/evatsx.htm>

²⁹ Elaboración propia a partir de datos provenientes de estadísticas del Ayuntamiento de Barcelona y de la Muestra continua de vidas laborales.

³⁰ Fuente: Elaboración propia con datos de la web de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona, datos de la Muestra continua de vidas laborales de la Seguridad Social y estadísticas de fianzas de contratos de alquiler del Incasòl.

³¹ Fuente: Estadística de fianzas de contratos de alquiler del Incasòl.

³² Fuente: Encuesta de condiciones de vida, 2017.

³³ Fuente: Estadísticas del mercado de la vivienda de la Generalitat de Catalunya.

³⁴ Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona.

situación sea más grave. Si a los hogares con bajos ingresos se les garantizara el acceso a una vivienda de alquiler social especialmente protegido (a un precio de 6,4 €/m², 448 € mensuales por un piso de 70 m²), los 100.000 hogares que no llegan a fin de mes bajarían a 77.000 y todavía se necesitarían 301 millones de euros adicionales para cubrir los alquileres de la vivienda a precio protegido (se añadirían a los otros 208 millones que necesitan para cubrir el resto de las necesidades básicas). Una bajada significativa de más de 22.000 hogares y 227 millones, pero que solo eliminaría una parte minoritaria del problema.

Como ejemplo de que el acceso a la vivienda asequible no lo soluciona todo, el 33 % de las 7.300 viviendas de alquiler social del Ayuntamiento de Barcelona fueron subvencionadas por los servicios sociales municipales en el 2018 porque las familias inquilinas no podían pagar un alquiler medio de 200 € al mes³⁵.

Con las estimaciones de las encuestas de condiciones de vida y sociodemográficas, cada punto porcentual de incremento del precio de alquiler pone en situación de pobreza absoluta objetivamente entre quinientos y mil hogares más de la ciudad.

Esta pinza de bajos ingresos y creciente dificultad para acceder a la vivienda asequible pone en situación de gran vulnerabilidad a decenas de miles de familias de la ciudad y debería empujarlas a buscar alquileres más baratos en los municipios próximos. Pero eso también es difícil.

Los datos de la ECV comparados entre Barcelona y el resto del área metropolitana de Barcelona muestran esta paradoja: si bien, por un lado, la media o mediana de ingresos en Barcelona es superior a la del resto del área metropolitana, también lo es el coste medio de alquiler, y el excedente restante (el ingreso que le queda a un hogar medio en ingresos descontado el alquiler) sigue siendo más alto que en el resto del territorio. Pero si nos fijamos en el percentil 25 % de hogares por ingresos y le restamos su coste medio de vivienda, el excedente es más alto en el área metropolitana que en Barcelona ciudad. La explicación tras este proceso es que la ciudad atrae a nuevos y nuevas profesionales del sector tecnológico y de la investigación o de otros sectores de la nueva economía (por ejemplo, profesionales que trabajan a escala internacional que aprovechan que el aeropuerto de Barcelona dispone de una de las mejores redes de conexiones europeas y cada vez mejores conexiones intercontinentales), quienes, con sus sueldos, presionan al alza el precio de la vivienda. Esta subida de precios se extiende por toda la ciudad y afecta también a los inquilinos que siguen trabajando en la economía tradicional, más precarizada y con sueldos bajos. Pero Barcelona también es una gran ciudad que atrae como tierra de oportunidades a inmigrantes irregulares, sin rentas o con rentas bajas (así lo dicen las cifras de las que disponemos de la AEAT para las personas empadronadas en la ciudad más recientes), que están dispuestos a amontonarse en pisos patera o habitaciones. Así, la pinza entre *expats* e inmigrantes de bajos ingresos (añadiendo estudiantes universitarios internacionales o de fuera del AMB y pisos turísticos legales e ilegales) presiona la oferta y los precios, de modo que vuelve inasumible para la parte de la población con menos ingresos seguir accediendo a la vivienda. Podríamos interpretar esta situación como una nueva formulación de un conocido dicho y reescribirla: “Barcelona es buena solo para los que la bolsa suena”.

Pero aunque eso podría impulsar una gentrificación de la ciudad (expulsión de los hogares con ingresos más bajos), en realidad es una trampa para los hogares más vulnerables: si bien les podría salir más a cuenta irse a vivir fuera de Barcelona (aunque si mantienen el puesto de trabajo en la ciudad deben tener en cuenta el incremento en los gastos de transporte, además de otros costes en tiempo cotidiano y pérdida de posibles apoyos del entorno), sus ingresos son tan bajos que tampoco llegarían a fin de mes mudándose a un municipio metropolitano. Con datos de las fianzas de los nuevos contratos de alquiler depositadas en el Incasòl, solo en

³⁵ Fuente: Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB).

un municipio de toda el área metropolitana, Badia del Vallès, el precio medio de alquiler es inferior a los 6,4 € por metro cuadrado del alquiler especialmente protegido³⁶. Por lo tanto, los hogares vulnerables ni tienen suficientes ingresos para acceder a viviendas protegidas (que no existen) ni se pueden marchar a municipios relativamente próximos porque difícilmente encontrarán vivienda a un precio asequible para ellos.

Esta imposibilidad o resistencia racional por marcharse se muestra en el hacinamiento en la vivienda, en el alojamiento en infraviviendas, en las ocupaciones ilegales y, en último término, en el sinhogarismo y en las crecientes listas de espera para acceder a los albergues u otras soluciones habitacionales de emergencia, a pesar de haberse incrementado notablemente los recursos en los últimos años.

La precariedad laboral, además, hace que sea muy difícil acceder con contratos temporales a contratos de alquiler o, aún menos, a hipotecarse, esté donde esté la vivienda.

En resumen, tenemos que aceptar que el problema de la vivienda es una pieza fundamental en el combate de la pobreza, pero admitir también que, incluso cuadruplicando el parque actual de vivienda de alquiler social (incluso a precio de alquiler especialmente protegido) hasta las 40.000, seguiremos teniendo un grupo de decenas de miles de familias que necesitan recursos monetarios y acceder a una vivienda a coste casi gratuito para subsistir.

La falta de dinero

Situado el problema y, en especial, su vertiente monetaria y de vivienda, ¿hemos avanzado en su solución? En el 2017 se atisbaron muchas esperanzas en la aplicación de la nueva renta garantizada de ciudadanía³⁷, que se configuraba como un derecho subjetivo no sometido a restricciones presupuestarias. La realidad de su aplicación ha sido muy decepcionante en Cataluña y, en especial, en Barcelona, que ya partía de unas cifras de hogares perceptores de la renta mínima de inserción muy bajas. En abril del 2017, cuando todavía estaba vigente la RMI, había 2.675 hogares perceptores, un 0,4 % de la población, frente al 1 % de la media de Cataluña.

En enero del 2019 había 29.094 hogares perceptores³⁸ de la RGC en Cataluña, unos 3.000 más que cuando se puso en marcha en setiembre del 2017. No se disponen de datos para Barcelona ciudad, pero aplicando la misma tasa de crecimiento deberían ser menos de 3.000 hogares. Con datos de la Encuesta de condiciones de vida del 2017, habría 38.000 familias que cumplirían las condiciones de renta para recibirla³⁹. Con datos de los registros de servicios sociales del Ayuntamiento, había 51.000 familias que cumplían los requisitos de renta y desempleo para acceder a la RGC. Según nuestras estimaciones, la Generalitat se estaba gastando unos 24 millones de euros anuales en pagar la RGC⁴⁰ a los hogares barceloneses cuando las necesidades estimadas podrían ser de 400 millones⁴¹. Y la diferencia entre 38.000 y 51.000 (un tercio) se debe probablemente a que las encuestas oficiales no capturan

³⁶ Y hay que tener en cuenta que en este municipio todo el parque de vivienda tiene origen público.

³⁷

http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/pobresa_i_inclusio_social/renda_garantida_ciudadania/rendagarantida/

³⁸ Principales datos sobre la implementación del RGC —datos de 15 de setiembre de 2018 a 11 de enero de 2019—. Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias. Generalitat de Catalunya.

http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/06pobresa_i_inclusio_social/RendaGarantidaCiudadania/nou/destacats_laterals/Principals_dades_implementacio_RGC.pdf

³⁹ Según la ley de la renta garantizada de ciudadanía, puede ser beneficiaria cualquier persona que, durante los seis meses anteriores a la solicitud, tenga ingresos inferiores al 91 % del indicador de renta de suficiencia de Cataluña. Para el 2018, el umbral de ingresos se sitúa en 604 € al mes en doce pagas.

⁴⁰ Elaboración propia con datos del 2017 escalados en el 2019.

⁴¹ Una cifra inferior a la estimada con los criterios Improve y de coste de la vivienda para cubrir las necesidades básicas, ya que la RGC no distingue los hogares según su régimen de tenencia de la vivienda.

adecuadamente la cola de la población con menos recursos y la infraestiman (son personas más reticentes a ser encuestadas, con más movilidad o con situaciones complicadas).

Los datos son contundentes: si nos comparamos con Bilbao, principal ciudad de un territorio donde su Gobierno autonómico da la cobertura más alta a la población en riesgo de pobreza de todo el Estado, el gasto autonómico en su renta garantizada de ingresos y otras ayudas de emergencia transferidas a los ayuntamientos fue en el 2017 de 286 € por bilbaíno⁴², mientras que en Barcelona el gasto autonómico fue de 11 € por barcelonés, 27 veces menos, a pesar de ser ciudades con un nivel de renta similar.

El resumen es que la principal herramienta del país de lucha contra la pobreza monetaria para quien no tiene pensión o subsidio de paro, la renta garantizada de ciudadanía, ha quedado hasta ahora muy lejos de las necesidades reales captadas en las estadísticas o los registros oficiales. Hay que decir que, con datos de la Generalitat, solo el 13,4 % de las solicitudes valoradas desde el inicio de la ley de la RGC hasta enero del 2019 habían sido positivas.

Con respecto al colectivo más desprotegido, el de las familias con niños, cabe añadir que, con datos del registro de las familias usuarias de los servicios sociales municipales, 8.200 familias cobran la prestación del INSS para familias con bajos ingresos (la ayuda es de 291 € anuales por menor) y 9.200 más deberían cobrarla y no lo hacen. Una ayuda ridícula en cuantía y que no llega ni a la mitad de los potenciales beneficiarios.

Las consecuencias

Lo que la pobreza provoca es bien conocido, pero sorprende lo profunda que puede ser la desigualdad que produce en un pequeño territorio como el de Barcelona y entre sus vecinos y vecinas.

El 70 % de las personas usuarias de los centros de servicios sociales municipales que visitan los centros lo hacen para recibir apoyo en problemas económicos. El 70 % de las personas usuarias entrevistadas en la Encuesta de condiciones de vida a usuarios de los servicios de sociales del 2016 presentaba privaciones materiales severas (cuatro o más de las nueve privaciones que se preguntan en las encuestas de condiciones de vida), más de diez veces el porcentaje general de la población catalana. Por distritos, y según la Encuesta sociodemográfica⁴³, el 17 % de los habitantes de Nou Barris sufrían privaciones materiales frente al 1 % de los habitantes de Sarrià-Sant Gervasi. Entre estas privaciones, el 54 % de las personas usuarias de servicios sociales no podían mantener su vivienda a una temperatura adecuada, un porcentaje ocho veces superior a la media de la población catalana.

El 66 % de las personas usuarias de servicios sociales encuestadas manifestaban encontrarse en un estado de salud malo o regular frente al 19 % de la población barcelonesa en general. Según la Encuesta sociodemográfica, el 25 % de los habitantes de Nou Barris manifestaban no encontrarse en buen estado de salud, lo que dobla el porcentaje de los habitantes de Sarrià-Sant Gervasi. La esperanza de vida entre los cinco barrios de esperanza más alta (barrios entre los más ricos, la mayoría) y los de esperanza más baja (entre los más pobres, la mayoría) es de 7 años, y llega a los 9,5 años⁴⁴ si solo comparamos el barrio más alto y más bajo. La pobreza debería recibir el mismo tratamiento que una epidemia por enfermedad, visto su impacto sobre la salud.

⁴² Estimación propia con datos de los presupuestos del Gobierno vasco.

⁴³ Encuesta sociodemográfica de Barcelona. Presentación de resultados (PDF).

http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/04/r17045_ESDB_Resum_Prensa.pdf

⁴⁴ Esperanza de vida quinquenal, 2006-2016. Departamento de Estadística. Ayuntamiento de Barcelona. Agencia de Salud Pública de Barcelona. <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/tvida/salutpublica/t39.htm>

¿Y las consecuencias en educación? En los distritos de Ciutat Vella y Nou Barris, el 22 % y el 20 %, respectivamente, de los alumnos y alumnas no superan las pruebas de competencias básicas de primaria, frente a menos del 6 % en Les Corts y Sarrià-Sant Gervasi. En Ciutat Vella, el 35 % del alumnado y, en Nou Barris, el 20 % no superan las pruebas de secundaria frente al 5 % de Les Corts y Sarrià-Sant Gervasi. El 36 % de los habitantes de Nou Barris entienden el inglés frente al 74 % de Sarrià-Sant Gervasi. La diferencia de titulados universitarios entre el barrio con más porcentaje sobre la población (rico) y el que menos es de 12 veces. El paro entre los universitarios y universitarias barceloneses es del 4 %⁴⁵, y entre los que tienen estudios medios, del 18%. El fracaso escolar y el abandono prematuro de los estudios son predictores muy elevados de futura precariedad laboral, del paro y de la pobreza.

La abstención electoral en las elecciones al Parlamento del 21 de diciembre de 2017 fue 22 puntos más elevada en los cinco barrios de abstención más alta (correspondientes a barrios pobres) que en los cinco barrios de abstención más baja (barrios ricos). La participación en los asuntos públicos y, por lo tanto, la capacidad de incidir es más baja en los colectivos vulnerables.

Durante estos años hemos realizado varias cartografías de las desigualdades territoriales para varias dimensiones y todas son casi idénticas en la distribución de las desigualdades: renta, paro, ayudas económicas, resultados escolares, nivel de estudios, salud, etc., tienen los indicadores en rojo y en verde en los mismos barrios. En resumen, los barrios del Eje Besòs en el norte de la ciudad, y con especial gravedad los barrios norte de Nou Barris; los de Ciutat Vella y, sobre todo, el Raval; y los barrios de la Marina que atraviesa el paseo de la Zona Franca concentran los peores resultados.

La validez de las estadísticas y los registros oficiales para medir la pobreza

No quiero acabar esta parte sin mencionar la cuestión de si las cifras de pobreza son correctas tal como las medimos mediante la batería de encuestas y registros disponible. Ya hemos escrito más arriba que los datos procedentes de encuestas a la población general pueden tener un sesgo y ocultar la pobreza más extrema.

Pero nos encontramos también con que identificar la pobreza no es lo mismo que medir quién experimenta la pobreza. Por una parte, las medidas tradicionales no tienen en cuenta los ahorros y el patrimonio acumulados (la Encuesta financiera de las familias que hace el Banco de España cada cuatro años para medidas de activos y pasivos y rentas de los hogares solo es representativa a escala estatal), los recursos procedentes de transferencias familiares o los ingresos irregulares o no declarados no capturados por los registros administrativos ni las encuestas (si existieran, reducirían la realidad de la pobreza). Por otra parte, no se miden las necesidades específicas que hacen crecer las necesidades monetarias para llegar a fin de mes, como el sobreendeudamiento, la enfermedad puntual o crónica, la dependencia, la necesidad de transferir dinero a familiares (ya sean próximos o a los países o regiones de origen) o patrones de consumo excesivo con respecto a los ingresos (por la presión del entorno social, vecinal o familiar, o para mantener un nivel de gasto relacionado con el *statu quo* anterior cuando los ingresos ya no acompañan). Y, obviamente, no miden otros tipos de pobreza intangible como la pobreza en tiempo.

En un modelo de protección social a las familias pobres basado en las rentas condicionadas y limitadas, esta cuestión es crucial, puesto que cuanto más se alejen los sistemas oficiales de medida de la pobreza de la realidad vivida, más difícil es abordarla: más falsos positivos (personas que cobran una ayuda sin experimentar la pobreza) y falsos negativos (personas realmente pobres que no cumplen los requerimientos oficiales para ser ayudados o que no

⁴⁵Elaboración propia con datos de la Encuesta de población activa y del paro registrado.

reciben ayudas porque no la piden a pesar de merecerla) se producirán. Y esta es la vía más fácil para la demagogia, ya que ¿quién no ha conocido, escuchado o leído casos de personas supuestamente pobres que recibían ayudas sin merecerlo o que se gastaban el dinero recibido en artículos no considerados de primera necesidad, mientras que otras realmente necesitadas no eran ayudadas? Lo mismo pasa con la descoordinación entre el sistema de ayudas de las diferentes administraciones públicas y de las entidades privadas, que hace que se pueda acusar a ciertas familias de “profesionales” de las ayudas porque conocen las descoordinaciones entre ambos circuitos.

Para aproximarnos al problema, solo podemos apuntar algunos indicios que hacen pensar que las estimaciones estadísticas del número de hogares e individuos pobres en la ciudad están por encima de los que realmente lo experimentan. Eso sí, siempre partiendo de los cálculos de pobreza absoluta (personas y hogares que con sus ingresos no llegan a cubrir sus necesidades básicas y de coste de vivienda reales) y no de los indicadores oficiales de pobreza relativa basados en las encuestas de condiciones de vida:

a) Con la muestra de la AEAT⁴⁶ hemos estimado que hasta 22.000 hogares de la ciudad no tuvieron en el 2015 ningún ingreso oficial o estuvieron por debajo de los 1.000 € anuales. De 7.000, la AEAT no disponía de ningún dato. Eso equivale a más del 3,5 % de los hogares de la ciudad. Una parte pueden ser hogares extranjeros que tienen ingresos en el extranjero y no los declaran aquí (o en el impuesto sobre la renta de no residentes, que no está incluido en los datos de la AEAT), pese a estar empadronados en la ciudad, y, por lo tanto, no son pobres. Pero también podríamos sospechar que una parte son hogares sobreendeudados o morosos con acreedores privados (fundamentalmente entidades financieras) y con administraciones públicas (empresarios o autónomos con deudas con la Seguridad Social), con sus bienes e ingresos embargados y donde el mal funcionamiento de la ley de segunda oportunidad (que no permite condonar las deudas con las administraciones, por ejemplo) los fuerza a salir del sistema y a trabajar exclusivamente de forma irregular o mediante personas o sociedades interpuestas.

b) La Encuesta financiera de las familias del Banco de España es la única encuesta oficial que permite cruzar datos de renta y riqueza. No se dispone de datos desagregados de Barcelona, pero, para el total de España, los datos de la última edición del 2014 dicen que el 30 % de los hogares de los dos primeros deciles de ingresos (donde se encuentran los hogares que mayoritariamente están en situación de vulnerabilidad) disponen de activos netos disponibles (activos financieros o inmobiliarios sin contar la vivienda principal ni las deudas) superiores a 60.000 €.

c) El proyecto B-MINCOME,⁴⁷ antes de iniciarse, detectó unos 4.000 hogares en domicilios con personas usuarias de servicios sociales municipales por debajo del umbral de ingresos marcado por el programa (para las familias que vivían en régimen de alquiler era un umbral similar al de riesgo de pobreza de Cataluña), a quienes se invitó a participar en el proyecto. Se recibieron 2.400 solicitudes de participación, de las que solo 1.600 cumplían los requerimientos para entrar en el sorteo que tenía que asignar las 1.000 familias que entrarían en el programa. Hecho el sorteo, solo 881 familias han cobrado algún mes el apoyo municipal de inclusión, 70 más participan en el piloto sin cobrar porque sus ingresos son superiores al umbral marcado y unas 400 forman parte del grupo de control. Aunque la situación económica ha mejorado en la ciudad en los dos años desde que se inició el proyecto (a finales del 2017) y los datos de partida para preseleccionar a las familias (se hizo con datos de ingresos oficiales del 2016), parece claro que hay una evidente discrepancia entre los registros tributarios y la realidad de los hogares por debajo de los umbrales previamente estimados.

⁴⁶ Muestra de 39.000 hogares barceloneses facilitada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

⁴⁷ <http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/ca>

d) La principal ayuda monetaria que da el Ayuntamiento de Barcelona, el fondo de infancia para hogares con menores de 0 a 16 años, se concede bajo dos condiciones principales: los hogares deben tener ingresos por debajo del índice de rentas de suficiencia de Cataluña (IRSC) y deben ser usuarios activos de los servicios sociales municipales. Con los datos de la AEAT se dispone de una estimación de los hogares que podrían pedir esta ayuda en función de su renta y su distribución territorial. Pero la probabilidad de que un hogar pobre de un barrio pobre pida la ayuda es hasta veinte veces más alta que la de un hogar igualmente pobre de un barrio rico (en los barrios más pobres, una cantidad equivalente al 100 % de los hogares pobres estimados piden la ayuda; en los barrios más ricos, el 5 %).

e) En la misma línea, la Encuesta sociodemográfica estima el número de hogares pobres y su distribución territorial. El número de hogares que no llegan a fin de mes y, a la vez, manifiestan que sufren privaciones severas es 35 puntos más elevado en los hogares pobres de Nou Barris que en los hogares pobres de Pedralbes o Sarrià-Sant Gervasi.

f) Según datos de los puntos municipales de asesoramiento energético que se empezaron a desplegar en la ciudad en el 2015, solo el 50 % de los usuarios del servicio (básicamente para pedir que se impida que se les corte el suministro eléctrico por impago) eran personas ya usuarias de los servicios sociales municipales. Y el número de usuarios activos de los servicios sociales que no llegan a fin de mes y se dirigen a los servicios municipales para pedir apoyo económico es superior a las estimaciones de pobreza según las estadísticas oficiales.

En resumen, las estimaciones de pobreza real de la ciudad presentan sesgos importantes y muy marcados por el territorio. En los barrios más acomodados es probable que la red familiar y la existencia de recursos financieros evite buena parte de las situaciones de pobreza. En los barrios más pobres la economía informal y otros ingresos no computados complementan a buen seguro situaciones de ingresos prácticamente inexistentes según los datos registrados y reducen la demanda de apoyo económico. Experimentos naturales como las solicitudes para participar en el proyecto B-MINCOME, las elevadas denegaciones debido a la superación de la renta exigida máxima para acogerse a la renta garantizada de ciudadanía o que las solicitudes para el fondo de infancia apenas superan el 56 % de los potenciales hogares beneficiarios hacen pensar que las cifras estimadas de hogares vulnerables o de la intensidad de la pobreza pueden estar significativamente infladas con respecto a la realidad. Sin embargo, por otra parte, somos conscientes de que las estadísticas no recogen en toda la amplitud la cola inferior de hogares con pocos ingresos y que hay un cierto grado de pobreza vergonzante o invisibilizada en barrios de clase media o incluso alta, con familias o individuos que no quieren manifestarse ante los servicios sociales como pobres.

Qué se ha hecho y qué se ha logrado

Aun admitiendo que no se ha puesto fin a la pobreza, fundamentalmente porque no se han inyectado los recursos monetarios necesarios, el esfuerzo de los últimos años del Ayuntamiento por paliarla ha sido notable.

Hemos mencionado antes la diferencia en rentas garantizadas que se gasta la Generalitat y el Gobierno vasco en sus principales ciudades: 286 € por habitante en Bilbao frente a 11 € en Barcelona. Pero mientras que en el 2017 el Ayuntamiento de Bilbao se gastó 4 € por habitante de su presupuesto (1,3 millones) en ayudas de emergencia, el de Barcelona gastó 71 € por habitante (115 millones, concentrados en ayudas generales, en alimentación y vivienda). Y a pesar del sobreesfuerzo municipal, estos recursos fueron claramente insuficientes para cerrar la brecha global de 3,5 veces menos ayudas comparadas con Bilbao (289 € frente a 86⁴⁸).

⁴⁸Elaboración propia a partir de los presupuestos de los ayuntamientos de Bilbao y Barcelona 2017 y de datos poblacionales provenientes del INE 2017.

Recursos que, aun siendo mayores, no eliminaron la pobreza en Bilbao: en el 2016, el 7,7 % de la población vivía bajo situación de pobreza real según la Encuesta de pobreza y desigualdades sociales del País Vasco⁴⁹.

En gasto específico para combatir la pobreza infantil (incluye la tarificación social en las *escoles bressol* y otros servicios específicos), el Ayuntamiento se gasta anualmente más de 50 millones de euros⁵⁰ (sin contar ni gastos en vivienda para familias ni subvenciones a entidades para programas para la infancia). Esta cantidad es inferior a la mitad de las estimaciones hechas con datos de la AEAT que se necesitarían para cubrir la pobreza relativa extrema de las familias con menores (121 millones).

La cifra del 2017 fue ligeramente superior a la del 2016, y la del 2018, cuando todavía falta cerrar las cifras definitivas, también estará en niveles similares. Tanto en el 2016 como en el 2017, Barcelona fue entre los grandes municipios el que cubrió más gasto social por habitante en todo el Estado.

Nos resulta difícil evaluar todavía si realmente el esfuerzo hecho tiene un impacto efectivo para reducir la pobreza. Muchas otras variables independientes ayudan o perjudican en el objetivo, como la reducción del paro, la expulsión de vecinos pobres fuera del municipio (gentrificación) por la subida de los precios de la vivienda, la multiplicación de la llegada de refugiados y de menores no acompañados o la emigración a otros países. La disponibilidad de datos oficiales de ingresos y pobreza va con dos años de retraso (actualmente se dispone de datos del 2015 y del 2016) y eso dificulta las interpretaciones actuación-efecto a corto plazo.

No obstante, sí que disponemos de algunos indicadores indirectos para medir los impactos:

- a) La asistencia a bancos de alimentos del 2014 al 2017 ha bajado significativamente (–36 % de personas beneficiarias), y en una proporción más elevada que en el resto de la provincia de Barcelona (–10 %), de Cataluña (–13 %) y del Estado (–8 %) ⁵¹.
- b) El incremento de desigualdad de rentas estimadas de manera indirecta entre los barrios más ricos y más pobres ha roto la tendencia creciente desde el 2008 y ha experimentado una bajada del 2015 al 2017⁵².
- c) El índice de Gini en la ciudad ha bajado en el periodo 2011-2016/2017, mientras que ha subido en el área metropolitana.
- d) Los incrementos de precios de la vivienda de alquiler se han reducido⁵³ en el 2018, aunque siguen marcando máximos históricos.
- e) Por el contrario, con datos del Instituto de Servicios Sociales, las visitas a los centros de servicios sociales municipales no han bajado (15 % más de personas atendidas en el 2013-2017, sin tener en cuenta la atención a la dependencia) y ha crecido ligeramente la asistencia a comedores sociales (un 5 % del 2014 al 2017).

⁴⁹

http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe_epds_2016_2/es_epds2012/adjuntos/Informe%20EPDS%202016_es.pdf

⁵⁰ Fuente: Estimaciones propias a partir de los presupuestos del Área de Derechos Sociales.

⁵¹ Fuente: Fundación del Banco de los Alimentos, Federación de Bancos de Alimentos y estimación propia.

⁵² Fuente: Índice de renta familiar. Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona.

⁵³ Fuente: IERMB, con datos de la Encuesta metropolitana y la ECV.

http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/lloguers-barcelona-per-districtes-i-barris/

f) El número de desahucios del 2018 se ha reducido ligeramente con respecto al 2017 (-3,4 %). La demanda de viviendas de emergencia ha crecido, así como el apoyo a desahucios (74 % más de hogares atendidos por el almacén de muebles y 3,5 veces más hogares atendidos por la Unidad contra la Exclusión Residencial), según datos de la Gerencia de Vivienda. La lista de espera para acceder a albergues se ha multiplicado (con una buena parte de demandantes que hace menos de tres meses que han llegado a la ciudad) y los menores no acompañados atendidos se han multiplicado por ocho del 2014 al 2018. El número de personas en la calle ha crecido en unas 160 personas (del 2015 al 2018) a pesar del incremento de soluciones habitacionales de emergencia públicas y privadas en más de 800 plazas.

En resumen, un balance agrí dulce en el que, pese a los esfuerzos presupuestarios y a que se revierten las tendencias de crecimiento de las desigualdades y de algunos indicadores de pobreza, la situación global de vulnerabilidad de la ciudad sigue fuertemente condicionada por el problema de emergencia habitacional.

¿Cómo podemos afrontar esta situación? El Ayuntamiento de Barcelona acordó el año pasado con un amplio consenso político y social de los agentes sociales de la ciudad una estrategia a largo de plazo: la Estrategia de inclusión y de reducción de las desigualdades sociales de Barcelona 2017-2027⁵⁴, un ambicioso reto de mejora de la inclusión, medido con indicadores finales e intermedios de consecución que permitirán evaluar los avances. Para dar cumplimiento a los retos de la estrategia, el primer objetivo es establecer una verdadera teoría del cambio que priorice las intervenciones sociales y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Y seguro que esta teoría del cambio contará con el reconocimiento de la importancia de reforzar el capital social que permita incrementar los grados de libertad y la resiliencia de la comunidad ante el impacto de la pobreza.

¿Y ahora qué?

Queremos que este apartado sirva para reflexionar sobre la situación de la pobreza en nuestra ciudad y de cómo podemos reducirla significativamente.

El gran problema es el acceso a la vivienda

Ya hemos visto que estadísticamente un centenar de miles de hogares de la ciudad no llegan a fin de mes. También hemos visto que esta cifra puede ser más baja porque una parte dispone de redes de apoyo, de patrimonio o de ingresos no contabilizados en los registros o las estadísticas de pobreza. También una parte pueden ser individuos u hogares recién llegados en busca de oportunidades. Con todas las precauciones, podríamos inferir que en la ciudad hay por encima de 50.000 hogares que lo están pasando mal. Y esta cifra incluye una bomba de relojería que la puede hacer incrementar en los próximos años, que es la progresiva finalización de los 40.000 contratos de alquiler de renta antigua que todavía están fuera de la Ley de arrendamientos urbanos, así como la jubilación progresiva de individuos en edad madura que ya viven de alquiler a precios de mercado, y donde se combinarán pensiones cada vez más bajas con pérdida de poder adquisitivo, con unos alquileres y costes energéticos crecientes.

La ciudad dispone de un potente plan⁵⁵ para doblar el parque de vivienda social, ayudar a los alquileres de los hogares con rentas bajas y rehabilitar miles de viviendas. También hay un potencial, poco explotado, de generar más vivienda incentivando que viviendas que tienen otros usos (despachos y otros negocios o actividades) pasen a locales en planta baja desocupados, o construir soluciones temporales sobre solares de equipamientos que, de momento, no tienen los recursos económicos para ser construidos, o soluciones definitivas de usos mixtos equipamiento-vivienda, completar edificios que no han agotado su superficie

⁵⁴ <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/estrategiainclusio.html>

⁵⁵ <https://habitatge.barcelona/ca/estrategia/pla-dret-habitatge>

construible, “redensificar” la ciudad allí donde cada vez vive más gente sola o en pareja en pisos grandes, etc. Pisos vacíos en Barcelona no hay muchos (menos del 1,5 % del parque, según el censo), pero estrategias para obtener más para vivienda, sí.

También las estadísticas oficiales⁵⁶ son concluyentes: tres cuartas partes de los hogares pobres ni siquiera podrían pagar el alquiler social más barato existente, y una cantidad indeterminada de gente joven no se puede emancipar con un mínimo de condiciones. Por lo tanto, el problema mayoritariamente se concentra en la inexistencia o escasez de ingresos suficientes para acceder a la vivienda, ya sea social o no.

No solo eso, cuando desde las políticas de integración social se reclama mixticidad social en los inquilinos de los nuevos edificios de viviendas de alquiler social (no concentrar solo a familias vulnerables) para no crear problemas de convivencia o guetos que degraden las condiciones de vecindad y no replicar algunos ejemplos magnificados de los problemas de las *banlieues* parisinas, se obvian estas dos cuestiones: que la adjudicación de viviendas excluye las rentas más bajas y no les ofrece ninguna solución alternativa, y que la solución espontánea no regulada sea la concentración en determinados barrios de un gran porcentaje de viviendas ocupadas, con situaciones de hacinamiento o de infravivienda..., que también están en la ciudad a escasa distancia de lo que teóricamente quería proteger.

Las listas de la desesperación

El acceso a la vivienda social tiene una segunda particularidad —aparte de que sin ingresos no se puede ser beneficiario—: se asigna por sorteo. Este puede ser puro (las mismas probabilidades), baremado (más probabilidades [más números para el sorteo] si se cumplen algunas condiciones adicionales de riesgo de vulnerabilidad) o contingentado (con cuotas para determinados colectivos). Esto ocurre en las asignaciones de escuelas de enseñanza obligatoria (que garantizan un acceso universal y en tiempo a una de ellas en cualquier caso) y en las de *escoles bressol* (que no son obligatorias ni con plazas para todo el mundo, aunque el cuidado 0-2 es un derecho que debería ser universal), pero no en la inmensa mayoría de las otras prestaciones del estado del bienestar: las urgencias médicas, las operaciones quirúrgicas o las visitas al especialista médico y a los servicios sociales y el acceso a una residencia de personas mayores o a un servicio de atención a la dependencia tienen listas de espera. Incluso el acceso a soluciones habitacionales de emergencia (albergues, pisos de inclusión, etc.) se hace por lista y baremación de la situación familiar. Algunas listas son de minutos, horas, días, y otras son de meses o incluso años, pero todo el que está incluido sabe cuándo lo atenderán, o al menos debería saberlo. Salvo en vivienda, donde no se sabe con certeza cuándo tendrás una mientras no te toque por sorteo.

A mi entender, sería necesario un replanteamiento global del modelo de acceso a la vivienda social que no sea la asignación aleatoria por sorteo (con más o menos probabilidad) y la disponibilidad de ingresos y, en cambio, que los criterios fueran el tiempo que hace que está en situación de vulnerabilidad en la ciudad, la edad (priorizando a las personas mayores y las familias con menores) y la situación social y de salud del individuo o la familia. La inexistencia de una vivienda en condiciones o directamente el sinhogarismo es un problema social, pero también de salud, y, como tal, deben priorizarse los recursos. También por una cuestión de equidad y para dar esperanzas a la gente de que, en algún momento, su problema tendrá solución de manera cierta. Y de forma análoga podríamos pensar en el acceso al trabajo: ¿por qué no pensamos en un plan de garantía sénior para que las personas paradas de larga duración accedan de manera garantizada a un trabajo según un sistema de criterios de vulnerabilidad y tiempo en paro?

⁵⁶ Elaboración propia a partir de las encuestas de condiciones de vida 2016 y 2017.

Ya basta de rentas condicionadas

Ya tenemos muchas pruebas de que los modelos de rentas condicionadas y limitadas como la renta garantizada de ciudadanía o las prestaciones y los subsidios de paro no funcionan eficazmente para poner fin a la pobreza. La estigmatización sobre las familias que deben declararse pobres; la burocracia, que representa una barrera especialmente difícil para los individuos con bajo nivel educativo y de conocimiento del idioma; la persecución que hacen los funcionarios celosos o los propios vecinos sobre si una familia potencialmente beneficiaria de la renta es verdaderamente pobre; la guerra de los penúltimos contra los últimos, ejemplificada en el personal de cajas de los supermercados que fiscalizan el contenido de las bolsas de compra y en qué se pueden gastar o no las ayudas; el *non-take-up* (no acceso) a muchas prestaciones; la mirada doble y paradójicamente crítica sobre los inmigrantes que, supuestamente, a la vez que reciben ayudas, nos quitan los trabajos más pesados que no queremos hacer; las trampas de la pobreza que hacen que familias enteras estén ancladas en las ayudas y el paro porque no les sale a cuenta coger un trabajo temporal o mal pagado (si lo aceptan deberían renunciar a la RGC durante un tiempo y acabarían a la larga teniendo menos dinero que antes de coger el trabajo); y la voluntad, no expresada públicamente, de no pasarse del presupuesto económico asignado por parte de la Administración competente son situaciones individuales o conjuntas que hacen que el actual modelo de rentas haya quedado desfasado e inoperante para poner fin a la pobreza, sobre todo la más cronicada. Para resolverlo, hay que pasar a modelos universales de prestaciones, como el de salud o el educativo.

Los ahorros en costes administrativos, en costes sociales y sanitarios y en mejora de la autoestima de la población (los estudios científicos demuestran cómo la pobreza afecta a las capacidades cognitivas y multiplica las probabilidades de desarrollar enfermedades mentales) y el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los emprendedores compensarán los costes económicos adicionales que pueda representar financiar una renta básica universal, siendo factible financiarla con una nueva fiscalidad donde los más ricos transfieran una parte razonable de su renta a los más pobres. Una renta básica, además, garantizaría un flujo de ingresos estables imprescindibles para acceder al mercado de la vivienda o a préstamos para financiar estudios u otros gastos importantes necesarios de los que están excluidas las personas paradas o las precarizadas.

La implementación de una renta básica, o al menos la reducción progresiva de la condicionalidad y limitación de las rentas actuales, debe ir acompañada de un programa de racionalización de las demás ayudas, subvenciones, bonificaciones y tarifaciones sociales por motivo de renta o vulnerabilidad. Hay que evitar las trampas de la pobreza asociadas a la acumulación de estas ayudas, que pueden hacer que estratégicamente a los hogares no les interese incrementar sus ingresos laborales porque entonces se sitúan por encima de los umbrales de renta máximos que les permiten acceder a las ayudas y sufren el equivalente a tasas marginales sobre la nueva renta obtenida próximas, o incluso superiores, al 100 %, a las que hay que añadir el coste del tiempo perdido en trámites burocráticos, a menudo de resultado incierto.

La solución debe ser como mínimo metropolitana

Una renta básica o una renta garantizada en Barcelona más eficaz que la que existe y que pudiera (que podría) poner fin a la pobreza material debería tener en cuenta varios aspectos adicionales:

Debería ser una renta metropolitana en la que la transferencia de rentas de ricos a pobres se reflejara también entre una redistribución de la renta entre los diferentes barrios metropolitanos ricos y pobres, del mismo modo que lo haría entre hombres (perdedores en la redistribución) y mujeres (ganadoras). No podemos tratar el municipio de Barcelona como una isla independiente, por mucho que por ella misma ya sea un microcosmos de desigualdades. En Barcelona trabajan remuneradamente 400.000 personas más que barceloneses y barcelonesas con un trabajo y, por lo tanto, genera mucha más actividad, riqueza e ingresos tributarios que la

mayoría de las ciudades dormitorio que la rodean. Por el contrario, esta centralidad económica presiona el mercado de la vivienda y expulsa (si se pueden marchar) a las clases más vulnerables, o las precariza y hacina. Descentralizar la actividad económica y mejorar el transporte público intrametropolitano (que fuera de naturaleza menos radial con Barcelona que en la actualidad) también debería ser una política de la lucha contra la pobreza.

Si bien financiar una renta básica necesita una reforma fiscal en profundidad de los grandes impuestos competencia del Estado, sería perfectamente factible financiar una renta garantizada metropolitana con un incremento de los recursos que ya se generan en el área. Un recargo sobre el IBI y de otros impuestos municipales y metropolitanos sobre la propiedad o impactos medioambientales podría generar los 600 millones de euros necesarios que se estiman para llegar a cubrir mínimamente las necesidades de las familias realmente pobres, siempre que se combinara con una aplicación menos restrictiva de lo que ha sido hasta ahora la RGC, que incluso se negaba a las personas sin techo.

La renta básica o un sucedáneo de la RGC que eliminara la trampa de la pobreza debería tener en cuenta las peculiaridades de la vivienda en la ciudad y el área metropolitana y, por lo tanto, separar en dos tramos la cobertura: por una parte, debería cubrir las necesidades básicas sin vivienda (que podrían ser universales e iguales para todo el mundo, solo modulando por edad o tamaño del hogar para tener en cuenta las posibles economías de escala que existen) y, por la otra, las necesidades de vivienda, con lo que serían el valor mínimo entre lo que el hogar está pagando actualmente por su vivienda y un coste objetivo que dependerá del tamaño del hogar y de los precios de la vivienda del municipio o del barrio de residencia del hogar. Este es básicamente el modelo que hemos implementado en el B-MINCOME, y supone, en la práctica, que las necesidades básicas de una familia que sea propietaria de su vivienda están por debajo de las que marcan los umbrales oficiales de riesgo de pobreza (necesitan menos recursos para llegar a fin de mes), mientras que para una familia inquilina están por encima (necesitan un complemento por vivienda).

En este modelo de garantía de rentas la responsabilidad de financiarlo por parte de los diferentes niveles de la Administración podría repartirse de la manera siguiente:

- a) La Administración del Estado debería implementar un mínimo vital para todo el territorio que, en parte (el primer tramo equivalente en importe), sustituiría las prestaciones de desempleo y las pensiones existentes.
- b) La Generalitat pagaría una RGC universal por el diferencial de coste de la vida con las otras regiones del Estado (se calcula que es un 8 % superior a la media española)⁵⁷, la financiación debería ser compartida entre el Estado (que recauda más impuestos gracias a este diferencial de precios) y la misma Generalitat.
- c) El área metropolitana o la región metropolitana pagaría un complemento condicionado al régimen de tenencia de la vivienda y su coste por el diferencial entre el ámbito metropolitano y el resto de Cataluña.
- d) Barcelona tendría que hacerse cargo de los diferenciales de precio de la vivienda de la ciudad con respecto al ámbito metropolitano⁵⁸. La fijación del precio de alquiler de referencia se haría con un sistema objetivo que, siguiendo estudios internacionales, fijara el precio de vivir en una vivienda de condiciones dignas en una zona media-baja de precios de la ciudad.

⁵⁷ Fuente: Generalitat de Catalunya.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxiu/colleccions/monografies/M_17_2015.pdf

⁵⁸ Con datos de la ECV 2016 se pueden estimar en un 27 %, y el doble que el resto de Cataluña sin el AMB.

La financiación barcelonesa-metropolitana vendría de los ingresos fiscales adicionales derivados de la propia capacidad fiscal superior que tiene este territorio para generar más recaudación por la propiedad, la actividad económica o el impacto ambiental. La capitalidad de Barcelona genera una riqueza adicional que se tiene que redistribuir en las capas de la población perjudicadas del mismo municipio y de los municipios vecinos.

En este modelo, que se podría simplificar o compactar en un par de las cuatro administraciones mencionadas, estas tendrían una doble responsabilidad: en primer lugar, garantizar la financiación de las rentas y las ayudas a la vivienda específicas subjetivas y, en segundo lugar, se tendría que conseguir crear suficiente parque de vivienda social al precio objetivo marcado para las ayudas. Las ayudas a la vivienda y el nuevo parque tendrían que constituir también un sistema de control indirecto de las subidas excesivas de los precios del mercado libre.

Una alternativa sería no dar ayudas a la vivienda y que las administraciones tenedoras de parque social cobraran cantidades más bajas de alquiler a quien no lo pueda pagar. Esto no ayudaría a desarrollar un parque privado de vivienda social. Una segunda alternativa sería incorporar una ayuda universal para vivienda a la renta básica. Esta alternativa sería más cara porque daría una sobrecobertura a quien ya tiene la vivienda pagada, a pesar de ser más equitativa y eliminar los gastos de burocracia y control de posibles fraudes.

El efecto *pull* (llamada) es *push* (expulsión) ⁵⁹

Barcelona es la gran ciudad del Estado que gasta más en políticas sociales. No obstante, Barcelona no es la gran ciudad del Estado donde sus ciudadanos y ciudadanas reciben más apoyo contra la pobreza. Alguien puede tener la tentación de pensar que este gasto es un pozo sin fondo porque cuanto más gastamos en los más pobres, más atraeremos (efecto llamada), como si todos los pobres del mundo se fijaran en Barcelona como receta mágica de entrada a la prosperidad de las ricas sociedades europeas. También podemos pensar que Barcelona no puede ser un yacimiento inagotable de riqueza que sus inmigrantes pueden transferir sin fin al tercer mundo, pero en realidad somos una gota en el océano de pobreza africana, asiática o latinoamericana.

Barcelona, como sexta área metropolitana de la Unión Europea, es forzosamente un polo de atracción de inmigrantes, aunque la ratio de residentes nacidos en el extranjero está por debajo de la media de las grandes ciudades europeas y, en especial, bastante por debajo de París y Londres. La magnitud absoluta de la inmigración en la ciudad es ridícula comparada con la que hay en todo el mundo desarrollado y que solo con las estimaciones de envejecimiento de la población necesitaríamos un flujo constante de miles de inmigrantes anuales para mantener a la población activa actual y afrontar el reto que supone este cambio demográfico para mantener la actividad económica y las crecientes necesidades de atención a las personas mayores. Por ejemplo, en el 2018 en Barcelona había empadronados los mismos habitantes que en el 2008 y, por el contrario, vivían 34.000 personas menos de entre 20 y 64 años⁶⁰. Lo que hará falta es tener estructuras potentes de acogida e integración, y leyes adecuadas favorables y adaptadas a la realidad social, laboral y cultural de nuestra ciudad, y que los autóctonos en situación de vulnerabilidad tengan un sistema de apoyo social lo bastante bueno como para que no les haga pensar que compiten por recursos públicos con los inmigrantes.

⁵⁹ El concepto push-pull se refiere al efecto pull, que sería el efecto de llamada o atracción de algunos territorios para las personas de otros territorios, y el efecto push, que sería de empujar o echar a la población que hay dentro de un territorio.

⁶⁰ Elaboración propia a partir de datos del padrón de habitantes 2008 y 2018.

Hay que seguir incrementando la disponibilidad de datos en cantidad, calidad y proximidad temporal

Finalmente, a pesar de los esfuerzos por conocer mejor la realidad de pobreza en la ciudad, seguimos todavía con carencias importantes que habrá que corregir los próximos años.

- a) Nos falta más información sobre la situación de pobreza de las capas de la población de extrema pobreza, la que ni siquiera se acerca a los servicios sociales públicos y quizás solo van a otras instituciones privadas.
- b) Nos falta más información sobre la pobreza invisibilizada de las clases medias empobrecidas o de las personas mayores que viven solas.
- c) No disponemos de información comprensiva sobre los hogares en términos conjuntos de rentas, riqueza, ahorros y deudas. Sería necesario, para empezar, ampliar la muestra de la Encuesta financiera de las familias para que fuera mucho más representativa en el ámbito de ciudad, hacer una similar y explotar al máximo los registros administrativos y fiscales ya existentes.
- d) Las encuestas de renta y los registros administrativos o fiscales no capturan correctamente todas las rentas ni las situaciones de sobreendeudamiento. Obviamente todavía menos capturan los patrimonios en el extranjero.
- e) No hay una compartición de datos eficiente entre los diferentes niveles del sector público. En particular, la Generalitat no ha desplegado el sistema de información conjunto de servicios y prestaciones sociales con las administraciones locales que dice la ley de servicios sociales. Ni tampoco se comparten datos entre el sector público y las entidades no gubernamentales que intervienen sobre las personas pobres. Quizás la tarjeta social universal que se empieza a desplegar desde el Gobierno central será una oportunidad.
- f) Hay que establecer un programa sistemático trienal de evaluación de todos los programas de gasto. La implementación de nuevos programas debería superar una validación piloto con un grupo de tratamiento y uno de control que permitieran evaluar el impacto de las medidas de manera rigurosa.

Algunas de estas carencias son críticas cuando se aplican sistemas de protección de rentas condicionadas y con elevado grado de no acceso a estos, ya que acentúan los problemas de los falsos negativos y falsos positivos. No obstante, este problema no tendrá nunca solución, pues siempre habrá comportamientos estratégicos de algunas familias e individuos (ocultaciones de rentas y patrimonios, falsos cambios de domicilio y emancipaciones, etc.) para obtener ventajas sociales y será imposible distinguirlos de las situaciones sobrevenidas de necesidad. Por ejemplo, actualmente ningún dato o informe oficial puede informar de si un joven se ha marchado de casa para independizarse porque el clima familiar es irrespirable o porque querría disfrutar “gratuitamente” de las ayudas de rentas mínimas que le da la Administración. Lo que sí que sabemos, sin embargo, es que este joven debería tener derecho a emanciparse.

Y mientras tanto

Mentiríamos si afirmáramos que las administraciones locales se han convertido en la última trincherita (no deseada) del estado del sistema de protección contra la pobreza. Por detrás de nosotros todavía están las entidades del tercer sector, la Iglesia..., y las papeleras y los contenedores de basura, así como un clima amable que permite que la mayoría del año en cualquier rincón apartado se pueda dormir al raso.

¿Podemos hacer más sin una inyección de recursos potente como la que pedimos (potente, que, aun siendo factible, asusta a los decisores políticos y a una parte de la sociedad que piensa que ya se pagan bastantes impuestos y que están mal gastados)?

a) Podemos gestionar mejor el derecho a la ciudad, donde el acceso a los recursos públicos y privados dependa del tiempo de estancia y de las circunstancias de vulnerabilidad. Hoy por hoy, solo tenemos tres líneas rojas que están cubiertas: ningún niño duerme en la calle ni puede dejar de ir a la escuela, nadie se muere de hambre y todo el mundo es atendido en el sistema sanitario. ¿Podemos ampliar las líneas rojas? Podemos establecer sistemas transparentes de acceso, si es necesario discutidos y acordados públicamente, y cuáles son los mínimos vitales de dignidad prioritarios que hay que asegurar por delante de cualquier otro gasto o inversión pública. También podemos hacer pedagogía e invertir la ecuación derechos y obligaciones: la gente tiene derecho a tener las condiciones materiales de existencia garantizadas y la Administración tiene la obligación de identificar las situaciones de vulnerabilidad y de ofrecerles herramientas para salir de ellas.

b) La pobreza tiene rostros visibles (madres solas y sus hijos, inmigrantes, refugiados sin recursos...) e invisibles (personas mayores con pensiones bajas, clases medias empobrecidas, empresarios o autónomos con problemas económicos, jóvenes que no se pueden marchar de casa o han vuelto...). Tenemos herramientas avanzadas para identificar los hogares vulnerables, y la obligación de acercarnos a ellos individualmente, de manera proactiva y a la vez sensible, para empoderarlos y que ejerzan mejor sus derechos, para romper su aislamiento social y que generen más oportunidades de mejorar su situación, para mejorar su educación económica y así puedan gestionarse los escasos recursos de los que disponen. La pobreza también se puede combatir reduciendo los costes excesivos más allá de la vivienda: energía y agua a costes razonables y autogenerada, tarifas sociales progresivas, transporte público asequible, fomento de la economía colaborativa y circular, etc.

c) Hay que trabajar a escala pequeña y de manera multidimensional, lo que permite poner nombres y apellidos a los problemas y buscar soluciones aprovechando los activos de cada comunidad y siendo consciente de las carencias que una gran ciudad como Barcelona puede suplir. Esperamos que el modelo de "supermanzanas sociales" de dividir la ciudad en pequeñas zonas de 6.000 a 8.000 habitantes que acabamos de poner en marcha, con una nueva forma de atención a las personas con dependencia, extienda progresivamente sus funcionalidades hacia la globalidad de la economía del cuidado y del ecosistema socioeconómico de la ciudad y se constituyan en verdaderos *living labs* para testar innovaciones sociales en entornos controlados. Y donde cualquier persona pueda aportar su opinión y no sea vista como un problema, sino como parte de la solución.

d) Disponemos de nuevas herramientas como la moneda ciudadana, las cláusulas sociales en la contratación pública o los salarios de referencia de ciudad para alcanzar comportamientos más responsables de las empresas y reducir a los trabajadores pobres; del mismo modo, las grandes entidades contratistas laborales y de bienes y servicios de la ciudad y las patronales y los gremios que representan el tejido productivo deben integrarse también en la estrategia compartida de mejorar la inclusión laboral o social de la gente más vulnerable, ampliando el modelo *Làbora* con nuevos modelos innovadores que se puedan cocrear conjuntamente.

e) Podemos potenciar la acción comunitaria para que la lucha contra la pobreza beneficie a todo el mundo, que los recursos invertidos fluyan de arriba abajo y de abajo a todo el mundo y que las ganancias en términos de bienestar también lleguen a los más vulnerables. Eso ayudará a combatir la demagogia del despilfarro de los recursos contra la pobreza y repartir mejor la enorme riqueza que genera la ciudad.

f) Barcelona dispone de un potente tejido asociativo con el que ha establecido a lo largo de los años muchas complicidades y visiones compartidas. Este tejido es una pieza clave para multiplicar el impacto de la actuación pública, y hay que reforzar este modelo Barcelona de codiseño, coproducción y gobernanza de la colaboración público-privada en la lucha contra la pobreza. Analizar los puntos fuertes y débiles de la implantación territorial y actuar en consecuencia, compartir sistemas de información de los usuarios vulnerables, generar sinergias y evitar duplicidades ineficientes en las actuaciones de los diferentes agentes son grandes oportunidades que tenemos que saber aprovechar entre todos.

g) Hay que apostar por la reducción de los diferenciales educativos y culturales de clase, donde el objetivo de alcanzar la ESO debe quedar superado por el de completar estudios universitarios o ciclos formativos de grado medio y superior. Es necesario romper el pronóstico que reduce drásticamente las probabilidades de alcanzarlo en función de donde se vive o del tipo de hogar donde se ha nacido. Sabemos que el contexto socioeconómico familiar es determinante, y que no habrá verdadera igualdad de oportunidades si no hay menos desigualdad de posiciones de salida, pero también sabemos que tenemos que poner todas las herramientas públicas y comunitarias disponibles para apaciguar este diferencial.

Tanto en las etapas formativas iniciales como en la educación a lo largo de la vida para adaptarse a los cambios del entorno social, económico y tecnológico, cada vez más acelerados, el pronóstico tiene mucho que ver con los recursos invertidos en los conocimientos y las habilidades de la persona y con la acumulación de las formas positivas de capital social (como las relaciones y conexiones útiles para encontrar trabajo y progresar en la carrera profesional), y también con las expectativas y la confianza que los mismos alumnos, los compañeros, sus familias y los mismos educadores tienen sobre ellos mismos o a quien tienen que educar y acompañar. Tampoco habrá igualdad de resultados si no hay reequilibrio de las expectativas y refuerzo de la confianza.

h) Y tenemos que reforzar los vínculos con la comunidad de investigación (universidades, centros de investigación, instituciones de evaluación y expertos), que deben poder ver la ciudad como una fuente de conocimiento y experimentación rigurosa que permita desarrollar nuevas herramientas de intervención y mejorar las existentes.

Epílogo. Derroquemos las fronteras

En el mundo actual algunas fronteras son físicas y bien conocidas como separación del primer y tercer mundo. Detrás de ellas encontramos a muchos pobres, en Melilla, en Lesbos, en la Franja de Gaza, en Calais o en El Paso. La globalización —que permite mover libremente bienes, servicios y capitales, pero no personas—, el espolio de los recursos naturales, la corrupción o las dictaduras generan la acumulación creciente de personas detrás de ellas, a un lado.

Otras no son tan visibles porque no están marcadas en el mapa con una raya, pero sabemos dónde están y se muestran tanto o más efectivas, como muro de contención o como amenaza de muerte permanente a quien se atreve a cruzarlas: el Sáhara, el mar Mediterráneo, las montañas del Kurdistán...

El tercer grupo de fronteras lo tenemos en casa y es mucho más intangible y disperso. Las vemos en las colas para acceder a los albergues, en el reparto de comida, a la hora del cierre de los supermercados y restaurantes, en los vestíbulos de los intercambiadores de transporte público. Algunas tampoco las vemos porque están a oscuras, en los contenedores de las calles o en las casas, o en lo que parece una casa. Estas fronteras son en realidad un aviso para navegantes aventureros que salen de las rutas sociales establecidas; son el estímulo a no fracasar, a comportarse correctamente, a esforzarse. También son el escarmiento, el castigo, a los que no lo han hecho lo bastante bien y se han desviado. Podríamos llamarlas las fronteras internas o *buffer* de las sociedades capitalistas: aquella capa ni demasiado grande para

sublevarse ni demasiado pequeña para caer en la anécdota, pero lo bastante potente para disciplinarte en que hagas lo posible para no precipitarnos en ella. El *buffer* también son las listas de espera, los trámites inacabables y sin fecha, con silencios administrativos fruto de la voluntad oculta de no poner más recursos, no vaya a ser que se genere más demanda. Es todo lo que convierte un supuesto derecho de ciudadano en un freno para que no atraveses ninguna frontera.

Finalmente, nos queda una cuarta frontera, la que tampoco vemos, pero tendríamos que notar más que ninguna otra. Es la frontera interior, la que nos aleja del sufrimiento de los demás, por miedo de contagiarnos y de caer donde están ellos; la que nos hace creer que la gente tiene lo que se merece y no hace lo suficiente para salir adelante y la que nos convence de que la gente dejaría de trabajar o buscar trabajo con una renta garantizada... Aunque uno mismo eso no lo haría y seguiría esforzándose. La que reduce nuestro círculo de empatía a los familiares próximos y nos vuelve más egoístas y conservadores, y no nos deja ver que la vulnerabilidad también nos puede llegar a nosotros y necesitaremos a los demás. Y que no es un sacrificio personal, sino una inversión en uno mismo que todo el mundo tenga derecho a una existencia libre y digna.

“Cuando la ayuda es universal, la gente avisa a sus vecinos de que la pueden solicitar y se dan soporte mutuo en el proceso. Cuando la ayuda es condicional, los buzones de correos de la administración se llenan de denuncias de pobres que denuncian a sus vecinos defraudadores”

(Pablo Yanes, coordinador de investigación social en CEPAL-México, presidente del Ingreso Ciudadano Universal de México).