

Marzo 2019

Palabras clave: necesidades básicas,
Apoyo Municipal de Inclusión,
inclusión sociolaboral, política de
rentas

El proyecto B-MINCOME. Innovación municipal en rentas mínimas garantizadas y políticas sociales activas

Bru Laín, Sebastià Riutort y Albert Julià

Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y Universidad de Barcelona

En los últimos años está emergiendo en diferentes países y ciudades un mayor interés para implementar políticas públicas más efectivas para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad. Para diseñar e implementar estas políticas hay que contar con evidencias empíricas que faciliten tomar decisiones bien informadas. Fruto de esta necesidad surge el B-MINCOME, un proyecto piloto de lucha contra la pobreza y la desigualdad en zonas desfavorecidas de la ciudad, desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona. A diferencia de otros proyectos similares basados en transferencias monetarias (como en Finlandia o los Países Bajos), el proyecto B-MINCOME consiste en testear la eficacia y la eficiencia de combinar una prestación económica (Apoyo Municipal de Inclusión) con políticas activas de inserción sociolaboral en el área del Eje Besós. Para llevar a cabo el estudio se han seleccionado mil hogares distribuidos en diferentes grupos de tratamiento, y mil hogares más como grupo de control. El proyecto, iniciado a finales del 2017, tiene prevista una duración de dos años y, una vez que finalice, se contrastarán los resultados de los diferentes grupos de tratamiento con los del grupo de control. Las conclusiones deben aportar información acerca de cuáles son las políticas más efectivas para conseguir que la población en situación de vulnerabilidad y exclusión económica mejore su situación (económica, educativa, emocional, anímica, de salud, etc.) y llegue a cubrir sus necesidades básicas, ganando en autonomía y reduciendo su dependencia de otras ayudas.

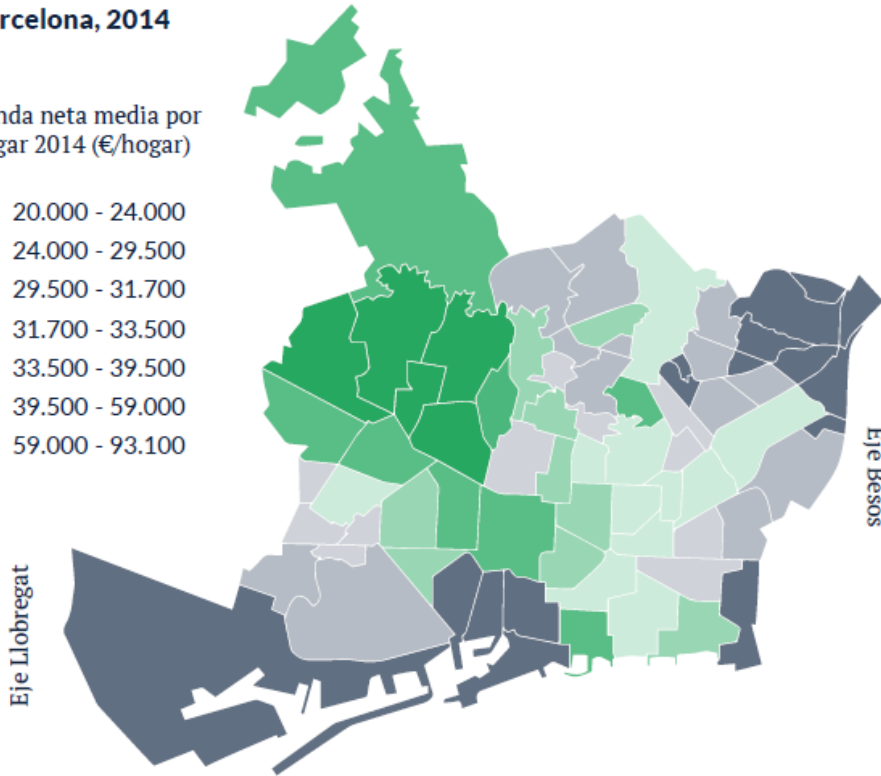
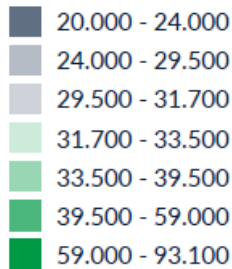
1. Oportunidades y limitaciones en el ámbito municipal: desigualdad económica y gobernanza política

La capacidad redistributiva del sistema de bienestar español ha estado siempre limitada y la crisis del 2008 no ha hecho sino reducirla aún más. Mientras que en el 2013 el conjunto de políticas fiscales y transferencias conseguía reducir la desigualdad en 3,16 puntos del coeficiente de Gini, dos años más tarde tan solo lo hacía en 2,52 puntos. Esta tendencia se debe sobre todo a dos deficiencias de carácter estructural. La primera, un diseño impositivo al que cada vez le cuesta más reducir la desigualdad primaria generada en el mercado. La segunda, aunque el efecto redistributivo del conjunto de transferencias consiga reducir la desigualdad cerca de un 27 %, casi el 80 % de su efecto agregado se debe a las prestaciones de jubilación y de paro (Fedea, 2018: 4). Se constata, por lo tanto, que el sistema de transferencias está excesivamente concentrado en las prestaciones de carácter contributivo, que, en conjunto, limitan y hacen insuficientes el resto de prestaciones no contributivas, asistenciales y de último recurso. De acuerdo con varias investigaciones (Buendía y Molero Simarro, 2018; Fernández-Albertos y Manzano, 2012), este sesgo a favor de la contributividad sería el resultado del carácter excesivamente dual del sistema

de protección social y del mercado de trabajo que tenderían a recompensar a ciertos colectivos (*insiders*) en detrimento de otros (*outsiders*)¹.

Figura 1. Distribución de la renta media disponible por hogar en Barcelona, 2014

Renda neta media por hogar 2014 (€/hogar)



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Área de Derechos Sociales. Departamento de Investigación y Conocimiento.

Estas deficiencias estructurales se deben también al propio diseño de gobernanza multinivel español, que refuerza la fragmentación de la cartera de prestaciones sociales y genera un diseño muy complejo y poco integrado (Arriba, 2014), caracterizado por la falta de coordinación, solidaridad y subsidiariedad entre el Gobierno central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos (Ayala, 2018). De este modo, mientras que el primero asume en exclusiva las prestaciones contributivas (paro y jubilación, que, como se ha mencionado, tienen más capacidad redistributiva) y buena parte de las no contributivas, los gobiernos autonómicos y locales tienen que financiar el resto de prestaciones no contributivas y el conjunto de las asistenciales, las ayudas de urgencia y las de último recurso, que son mucho más limitadas tanto con respecto a su cuantía como por su capacidad redistributiva².

¹ Respeto de los *outsiders*, denominados también el “nuevo precariado” (Standing, 2011) o el “precariado político” (Fernández-Albertos, 2018), Eurostat muestra que, mientras que la media de cobertura de prestaciones públicas que reciben los colectivos desocupados y no ocupables de la UE-28 es del 61 %, en el Estado español apenas se llega al 50 %. Si bien es cierto que las prestaciones contributivas que gestiona el Estado central muestran una gran capacidad redistributiva, también lo es que estas difícilmente llegan a los hogares con menos ingresos, que, por norma general, son los que más sufren la exclusión laboral y los que, por consiguiente, más necesitan estas transferencias. Por el lado de los *insiders*, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que los hogares del quintil inferior de la renta española tan solo reciben el 10 % de las prestaciones, el quintil superior acapara más del 30 %.

² Esta falta de delimitación competencial ha comportado “la asunción competencial autonómica [que] ha llevado a invadir o complementar [la atención a] las necesidades no cubiertas por el sistema de Seguridad Social [...]. En sentido contrario, la esfera competencial autonómica también ha sido objeto de invasión por parte de la legislación de la

Las prestaciones públicas tradicionales de carácter contributivo diseñadas en un contexto de expansión del mercado laboral y de consolidación del estado de bienestar cada vez tienen menos capacidad para responder a las actuales formas de pobreza y precarización. Por este motivo, “los entes locales y en concreto sus servicios sociales básicos se convierten en la principal puerta de acceso y el último nivel de protección social de la ciudadanía, recuperando así su carácter más asistencialista” (Porcel y Navarro-Varas, 2016: 1). En este escenario, la creciente desprotección en que se encuentran los colectivos más vulnerables fuerza la aparición de múltiples ayudas y prestaciones de urgencia creadas *ad hoc* por los gobiernos municipales con el fin de paliar las “nuevas formas de pobreza” urbana (Gutiérrez, 2014) y los “nuevos riesgos sociales” (Rodríguez Cabrero, 2014)³.

En el caso de la ciudad de Barcelona, la desigualdad muestra dos componentes esenciales. Por una parte, la persistencia de una gran bolsa de pobreza estructural, que no ha sido erradicada ni siquiera en periodos de crecimiento económico y que se concentra en los colectivos más vulnerables (personas inmigrantes, personas con bajo nivel formativo, mujeres mayores, hogares monoparentales, etcétera). Por otra, una creciente dinámica de segregación y polarización económica y residencial en determinadas áreas urbanas y metropolitanas. La progresiva ocupación de los barrios centrales de la ciudad por parte de nueva población con rentas medias y altas alimenta la centrifugación de la población más vulnerable y la concentra en las periferias de la ciudad y las conurbaciones metropolitanas (Porcel, 2016), en particular en la zona del Eje Llobregat y del Eje Besòs. Tal como muestra el mapa 1, mientras que la renta media disponible en los 73 barrios de la ciudad en el 2014 estaba en torno a los 35.000 € anuales, casi ninguno de los barrios de estos dos ejes superaba los 24.000.

Tradicionalmente, los gobiernos estatales han recurrido a las políticas de empleo para reducir la desigualdad primaria. No obstante, estas políticas y las diferentes rentas mínimas se muestran insuficientes para mitigar la creciente desigualdad económica y las nuevas formas de pobreza (como, por ejemplo, los trabajadores pobres o *working poors*), tanto en el ámbito internacional (Dwyer, 2016; Titmuss, 1958) como en el español (Ayala, 2000; Ayala, 2018; Fernández, 2013; De la Rica y Gorjón, 2017). De este modo, si los mecanismos al alcance del Gobierno central ya son insuficientes, con más limitaciones se encuentran aún los gobiernos municipales, como el de Barcelona. La creación de empleo debería ser la prioridad del Consistorio municipal, pero este no dispone de la capacidad económica para crear los cerca de 100.000 puestos de trabajo necesarios para eliminar el paro en la ciudad. Por este motivo, cada vez cobran más importancia las políticas alternativas o complementarias a aquellas orientadas exclusivamente a fomentar el acceso al trabajo asalariado como mecanismo de reducción de la desigualdad.

Hay evidencias empíricas que muestran que, para que las personas puedan buscar un trabajo digno o formarse adecuadamente, necesitan disponer de una cierta seguridad económica que les permita no verse forzadas a aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca, sobre todo si está en

Seguridad Social, particularmente en el caso de las prestaciones no contributivas o la renta activa de inserción” (Ayala, 2018: 228). Las atribuciones competenciales en manos del Gobierno central se recogen en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de 2006. Las de la Generalitat de Catalunya se encuentran en el artículo 84.2.m del Estatuto de autonomía de Cataluña del 2016, que dicta que los gobiernos locales disponen de competencias propias en “la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”, así como en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y en la Ley 12/2007, donde los artículos 28 y 29 establecen el reparto de competencias del Gobierno de Cataluña en materia de servicios sociales.

³ En total, la cartera de ayudas y prestaciones sociales a las que potencialmente tendría derecho a acceder un habitante de Barcelona suma un total de 169 prestaciones entre las que ofrece el Gobierno central, la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona.

condiciones precarias o en la economía sumergida⁴. En este sentido, la renta básica podría proporcionar esta estabilidad, permitiendo a sus perceptores diseñar sus propios planes de vida en mejores condiciones y con más libertad (Casassas, 2018; Laín, 2015; Raventós, 2007). No obstante, y más allá del acuerdo político necesario, el Ayuntamiento de Barcelona no dispone ni de la capacidad para financiarla ni de las competencias políticas para desplegarla, ya que solo está facultado para ofrecer prestaciones de urgencia social o asistenciales de carácter complementario y subsidiario al resto de políticas de renta estatales o autonómicas (Bergantiños *et al.*, 2017)⁵.

Dadas estas restricciones económicas y legales, el Ayuntamiento de Barcelona está probando nuevas estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad mediante políticas de rentas, entre las que destaca el proyecto piloto B-MINCOME dentro del programa europeo Urban Innovative Actions (UIA). Este proyecto pretende evaluar la eficacia (en relación con el impacto esperado) y la eficiencia (en relación con su coste) de combinar una renta mínima con políticas activas de inserción sociolaboral en una zona desfavorecida de Barcelona: el Eje Besòs⁶. El proyecto está liderado por el Área de Derechos Sociales en el marco de un consorcio formado por The Young Foundation, Novact (Instituto Internacional para la Acción Noviolenta), Ivàlua (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas), el IGOP-UAB (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) y el grupo DAMA de la Universidad Politécnica de Cataluña. El presupuesto global es de cerca de 17 millones de €, de los cuales 5 los aporta el programa UIA, y 12, el propio Ayuntamiento. El proyecto tiene una duración de 24 meses (de octubre del 2017 a setiembre del 2019) y participan más de mil hogares vulnerables residentes en el Eje Besòs⁷.

El objetivo de este artículo es presentar de forma detallada este proyecto. El apartado siguiente explica las características de los hogares participantes y destaca las similitudes y diferencias con respecto a los hogares del conjunto de la ciudad. El tercer apartado se centra en el diseño integral e innovador del proyecto a lo largo de dos secciones: la primera, que define la política pasiva —el Apoyo Municipal de Inclusión (SMI, por sus siglas en catalán)—, y la segunda, que analiza las particularidades de las políticas activas de inclusión sociolaboral. El cuarto apartado reflexiona sobre las modalidades en que se combinan estas políticas activas y pasivas, mientras que el quinto se centra en la estrategia de evaluación de estas políticas y del conjunto del proyecto. El artículo concluye poniendo de relieve los retos a que debe hacer frente la puesta en marcha del proyecto.

⁴ Encontrarse bajo problemas económicos o financieros graves tiene el mismo efecto sobre la capacidad cognitiva que pasar una noche sin dormir, cosa que equivaldría a una reducción de 13 puntos en el índice de coeficiente intelectual (Mani *et al.*, 2013).

⁵ De acuerdo con la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico de la Generalitat de Catalunya (DOGC 4691), las prestaciones económicas de urgencia social son el mecanismo para responder a las necesidades de subsistencia “puntuales, urgentes y básicas” (artículo 5), y “las establecen los entes locales, de acuerdo con las competencias que les corresponden en materia de atención social primaria” (artículo 6).

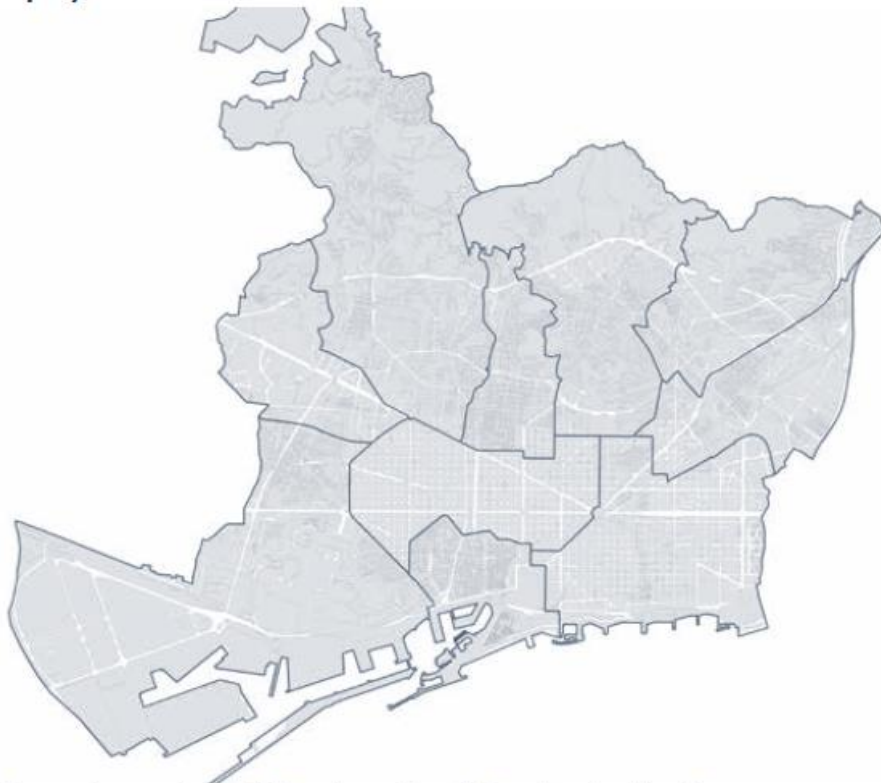
⁶ Los importantes déficits y las profundas problemáticas de índole económica, ambiental, social, demográfica y climática asociadas a este territorio lo han convertido en un área prioritaria de intervención para el Ayuntamiento de Barcelona. En los últimos años, se están desarrollando diferentes estrategias y proyectos, más allá del propio B-MINCOME, como la Estrategia de desarrollo urbano sostenible e integrado 2016-2020 en el Eje Besòs (EDUSI), que dispone de financiación del Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER); el Plan de barrios de Barcelona 2016-2020, que tiene una dotación presupuestaria extraordinaria para intervenir en dieciséis barrios de la ciudad (incluidos los diez del Eje Besòs); y la red URBinclusion (financiada por el programa URBACT), de nueve ciudades europeas y liderada por el Ayuntamiento de Barcelona, que genera conocimiento sobre acciones de cocreación para reducir la pobreza y favorecer la inclusión social en áreas urbanas desfavorecidas como las del Eje Besòs.

⁷ La información detallada del proyecto se puede consultar tanto en el web del Ayuntamiento de Barcelona (<http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/>) como en el del programa UIA (<https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona>).

2. La caracterización de los hogares participantes

El proyecto B-MINCOME se orienta específicamente a población en situación de vulnerabilidad económica. Para poder delimitar el piloto, se ha identificado un territorio concreto de Barcelona con una alta concentración de hogares con este perfil. La zona seleccionada es un conjunto limítrofe de diez barrios de los distritos de Nou Barris, Sant Andreu y Sant Martí, cuya población presenta características socioeconómicas y demográficas similares. Los barrios seleccionados forman lo que se conoce como Eje Besòs que engloba los barrios de Ciutat Meridiana, Vallbona, Torre Baró, las Roquetes y la Trinitat Nova; la Trinitat Vella, Baró de Viver y el Bon Pastor; y la Verneda i la Pau y el Besòs i el Maresme.

Figura 2. Situación de los diez barrios del Eje Besòs seleccionados para el proyecto B-MINCOME



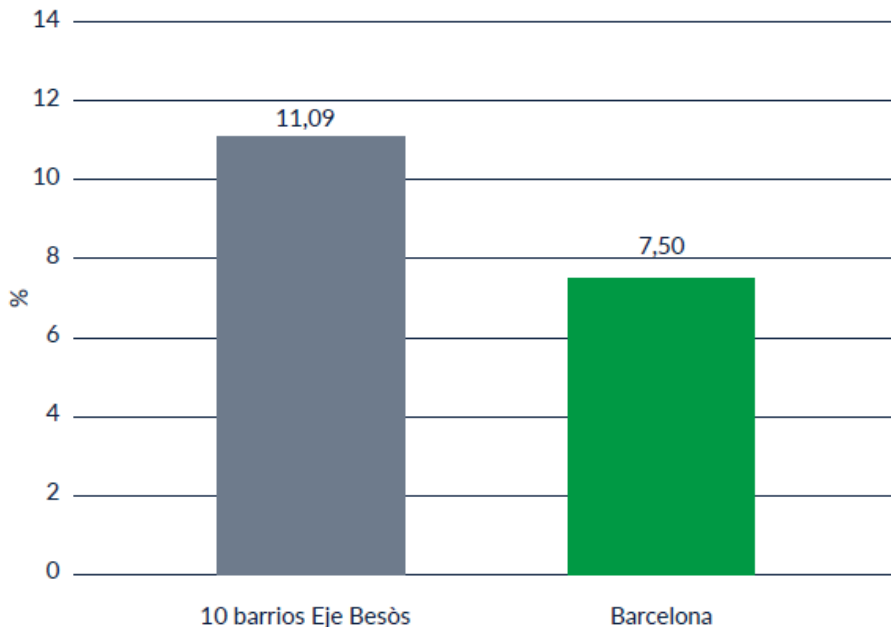
Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, Área de Derechos Sociales. Departamento de Investigación y Conocimiento.

Según los datos del Ayuntamiento de Barcelona, en enero del 2017 la población de estos diez barrios suma el 7,05 % de la ciudad. Esta población tiene algunas características diferenciadas respecto del conjunto de la ciudad. Si tenemos en cuenta su nacionalidad, no hay diferencia significativa entre los barrios seleccionados y el global de la ciudad. Sin embargo, sí se observa una proporción más elevada de población que no tiene la nacionalidad española: el 19,3 % en los diez barrios seleccionados y un 17,6% en el caso del conjunto de la ciudad. También se observa una mayor concentración de población en situación de discapacidad: un 10,6 % con respecto al 8,2 % de la población de Barcelona. Con respecto al índice de renta familiar disponible (RFD) per cápita⁸ de los diez barrios seleccionados, todos tienen un nivel bajo o muy bajo de renta (nueve de los diez barrios están por debajo de los 63 puntos, siendo 100 puntos la base de referencia de la ciudad). Este dato se correlaciona con la tasa de paro registrado sobre la población de 16 a 64

⁸ El índice RFD, elaborado por el Ayuntamiento de Barcelona, muestra la distribución de la renta según los barrios de Barcelona. Los datos referenciados corresponden al año 2016. El número del índice es relativo al número base de Barcelona, que es igual a 100.

años: en los barrios del Eje Besòs hay más de tres puntos porcentuales de paro por término medio que en el global de Barcelona. Estos datos confirman la conveniencia de seleccionar estos barrios para llevar a cabo el proyecto B-MINCOME, ya que se registra una alta concentración de hogares en situación de más vulnerabilidad económica o desempleo.

Gráfico 1. Porcentaje de personas de 16 a 64 años en paro según barrios del Eje Besòs y Barcelona, 2017



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, Departamento de Estadística (datos de enero del 2017).

Una vez seleccionados los barrios, se definió e identificó un universo de 4.858 hogares candidatos a solicitar su participación en el proyecto. De este universo, solicitaron participar 2.524 (el 52 %). De entre estos hogares, se hizo un sorteo aleatorio que permitió seleccionar los mil hogares participantes en el piloto (grupo de tratamiento) y los mil del grupo de control. El universo inicial se seleccionó de entre el conjunto de las personas usuarias de servicios sociales, receptoras de ayudas municipales o participantes en el programa Làbora. Según los datos proporcionados por el Sistema de Información de Acción Social (SIAS) y mediante el proceso de interoperabilidad, se comprobaron cuáles cumplían los requisitos para participar en el B-MINCOME, que se detallan a continuación:

1. Padrón-residencia: todos los miembros del hogar deben estar empadronados de manera continua en Barcelona desde el 30 de junio de 2015 y tienen que residir en uno de los barrios del Eje Besòs. Además, hay que asumir el compromiso de residir en estos barrios efectivamente y sin interrupciones desde el 1 de octubre de 2017 hasta el 30 de setiembre de 2019, cuando acaba el proyecto.
2. Usuarios de servicios sociales: la persona solicitante, que es la titular de la ayuda, debe ser usuaria con expediente abierto en los centros de los servicios sociales en el momento de la convocatoria; o haber solicitado, cumpliendo los requisitos, las ayudas para menores o adolescentes de 0 a 16 años en la convocatoria del 2017; o ser participante en el programa Làbora en el momento de la convocatoria o haberlo sido en los doce meses anteriores a la convocatoria; o ser usuaria del Servicio de Inserción Social (SIS).
3. Edad: al menos un miembro del hogar debe tener entre 25 y 60 años el 31 de julio de 2017. Si la persona solicitante no tiene entre 25 y 60 años, la persona titular será la de

mayor edad entre las inscritas en los servicios sociales (o los servicios establecidos en el punto anterior).

4. Convivencia: debe haber convivencia efectiva de todos los miembros del hogar durante el proyecto. Las modificaciones demográficas o legales por defunciones, separaciones, divorcios, adopciones, emancipaciones, etcétera, modificarán la cantidad de la ayuda.

5. Aceptación: hay que firmar el documento de aceptación voluntaria de las condiciones de prestación de la ayuda en la modalidad adjudicada, tanto la prestación económica como las políticas activas en el caso de que sean asignadas; aceptar el cobro eventual del 25 % de la ayuda en moneda ciudadana; y participar en las actividades y las obligaciones del programa para hacer un seguimiento de su impacto.

6. Compromiso: hay que firmar un documento de compromiso que permite al Ayuntamiento obtener información socioeconómica tanto de los hogares del grupo de tratamiento como de los hogares del grupo control, para evaluar los efectos del proyecto. El seguimiento implica participar en los diferentes procesos de obtención de información establecidos en la evaluación y aceptar un seguimiento indirecto y no invasivo a través de las bases de datos de las administraciones públicas bajo la legislación vigente.

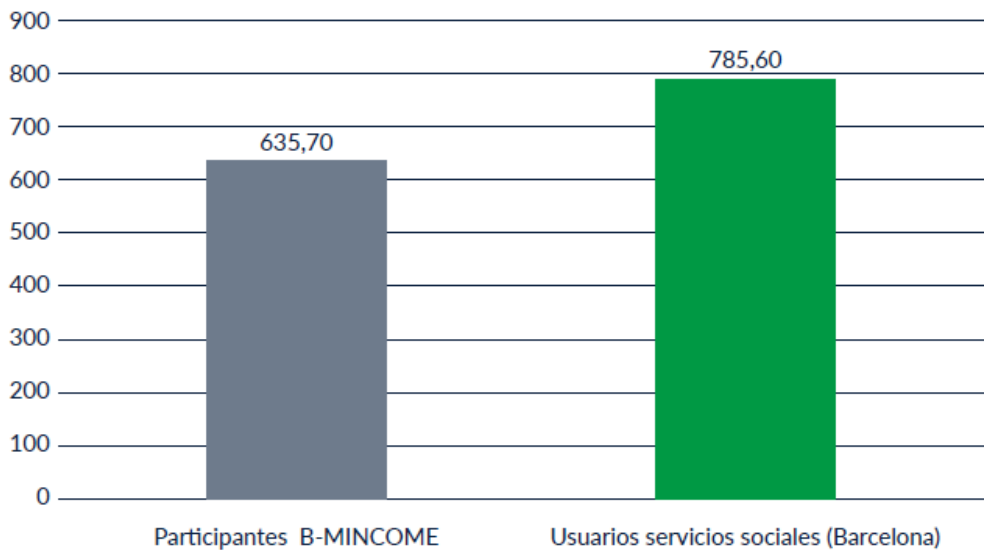
7. Ingresos y patrimonio: quedan excluidos los hogares en los que el conjunto de sus miembros disponga de un patrimonio superior a cuatro años del valor de la ayuda estimada. Computa el patrimonio inmobiliario (valor catastral), financiero (cuentas, depósitos o activos financieros) o bienes suntuarios (vehículos de valor superior a 20.000 €, joyas, obras de arte, antigüedades, etcétera), descontando las deudas y sin tener en cuenta la vivienda principal y una plaza de aparcamiento. Si durante el proyecto los miembros del hogar generan ingresos adicionales procedentes de actividades económicas no sujetas a contrato laboral, tendrán que firmar el compromiso para informar de ello.

Estos requisitos definen el perfil de los posibles hogares beneficiarios, que deja como población diana los hogares con un nivel elevado de vulnerabilidad económica y con algún miembro con disponibilidad de participar en políticas activas. No obstante, estos requisitos han supuesto una barrera para algunos hogares que solicitaron participar (el 51 % de las solicitudes quedaron excluidas, la mayoría debido a que superaban el umbral de renta establecido).

El hecho de que la persona solicitante tenga que ser usuaria de los servicios sociales permite comparar sus características con los datos provenientes de la Encuesta de condiciones de vida a usuarios de servicios sociales (ECVUSS), elaborada en el 2015. Así, se puede analizar si los perfiles de los participantes son homogéneos a los de los usuarios de servicios sociales o si tienden a ser más o menos vulnerables. Los datos muestran que entre las personas participantes en el proyecto hay una sobrerrepresentación de los perfiles de mayor vulnerabilidad o de vulnerabilidad severa. Según los datos de la ECVUSS, entre la población más vulnerable de Barcelona, el 17,1 % tiene la vivienda en propiedad y sin ningún pago pendiente, mientras que el 5,3 % la tienen en cesión gratuita. Por el contrario, entre los hogares participantes en el proyecto, estas cifras son sustancialmente menores, cerca del 7,9 % y del 4,7 %, respectivamente.

Por otra parte, la media de miembros de los hogares del proyecto es de cuatro personas, mientras que en la ECVUSS es de 2,6. Dicho de otra manera, en la ECVUSS un 26,8 % de los hogares están compuestos por cuatro o más miembros, mientras que en los hogares del proyecto son un 63 %. Según la ECVUSS, la media de ingresos de la población usuaria de servicios sociales es de 785,6 € mensuales, mientras que la media de ingresos mensuales en los hogares del B-MINCOME es de 635,7 €. Asimismo, los hogares que se declaran sin ingresos en la ECVUSS son el 1,9 %, y los que ingresan más de 1.000 € mensuales son el 26 %. Los hogares del B-MINCOME, por el contrario, muestran una mayor vulnerabilidad económica, ya que el 6,4 % de estos se declaran sin ingresos, y solo el 23,8 % disponen de más de 1.000 € mensuales.

Gráfico 2. Media de ingresos mensuales de las personas usuarias de servicios sociales en Barcelona y de las personas participantes en el proyecto B-MINCOME, 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de condiciones de vida a usuarios de servicios sociales (ECVUSS 2015) y datos de las personas participantes en el proyecto B-MINCOME.

En síntesis, los datos muestran que en el proyecto hay una sobrerrepresentación de la población más vulnerable de la ciudad, teniendo en cuenta que los hogares participantes tienen un número más elevado de miembros, perciben unos ingresos más bajos y los gastos del hogar suponen un coste más elevado.

3. Un diseño integral innovador: la combinación de la política activa y la política pasiva

El diseño del B-MINCOME es ambicioso y complejo. A diferencia de proyectos de renta como los de Finlandia o Países Bajos, el diseño del piloto de Barcelona incluye tanto una política *pasiva* (una transferencia monetaria, el SMI) como cuatro políticas *activas* (de inclusión socio-laboral). Ello representa un esquema innovador que intenta ir más allá de los enfoques parciales —no integrales— de política pública de lucha contra la pobreza económica y la exclusión social. Ante este hecho emerge, al menos, un dilema: ¿hacia dónde hay que orientar la intervención pública para revertir esta situación? ¿Sobre el individuo —y su hogar— o bien sobre sus territorios de residencia, unos barrios que tienen unas condiciones físicas y sociales igualmente deterioradas?

Políticas bien intencionadas en su origen pueden dar como resultado efectos o externalidades no deseados que las alejan de los objetivos para los que habían sido diseñadas. Ha habido políticas de mejora de equipamientos, servicios o espacios públicos de un determinado barrio que han dado lugar a una retasación de dicho barrio, a un incremento de los precios de la vivienda y, consecuentemente, a la expulsión de las personas residentes por la llegada de otras con niveles más altos de renta. Por otra parte, también ha habido de mejora de las condiciones de las personas en situación de vulnerabilidad —en forma de incremento de su capital humano y nivel de renta— que han propiciado que estas personas mejoraran su situación y decidieran trasladarse a otras zonas urbanas con mayores niveles de bienestar. Así, en el barrio de origen se queda la población más vulnerable y se profundiza la segregación y la polarización territorial y económica.

El proyecto B-MINCOME pretende reducir la pobreza y las desigualdades evitando precisamente este tipo de consecuencias o externalidades negativas. Por esta razón, su diseño parte de una visión más integral: combinar una política pasiva (en forma de prestación económica) y cuatro políticas activas. De esta manera, en su conjunto, el proyecto realiza tanto una inversión directa

en las personas y sus hogares, como en sus comunidades y territorios, beneficiarios últimos de las actividades asociadas a las políticas activas.

3.1. Hacia una nueva política de rentas: el apoyo municipal de inclusión (SMI)

El primer pilar sobre el que se construye la arquitectura del proyecto es una prestación monetaria en forma de SMI. Se trata de una ayuda económica de urgencia social para el conjunto del hogar, complementaria y subsidiaria a las otras prestaciones e ingresos (como, por ejemplo, la renta garantizada de ciudadanía, la renta activa de inserción, la prestación por desempleo, las pensiones o los ingresos laborales), no tiene carácter de derecho subjetivo, es temporal (para el periodo de dos años del proyecto) y se orienta a la cobertura de necesidades básicas (alimentación, vestimenta, educación, vivienda, transporte, etcétera). El principio distributivo que rige el SMI pues, no es el “igualitarismo” sino el “suficientarismo”, esto es, la voluntad de garantizar un nivel de vida digna o *suficiente* a todas las personas que sean perceptoras de este.

La cuantía monetaria del SMI se calcula en función de dos variables: la suma de los ingresos computables de todos los miembros del hogar en cuestión y el número de personas que lo integran. Así, este importe está sujeto a los cambios que puedan experimentar los hogares tanto con respecto al volumen de ingresos como a su composición. La cuantía final de la ayuda es el resultado de la diferencia entre el “umbral básico” establecido por el proyecto (considerado como el coste monetario para cubrir las necesidades básicas y de vivienda de un hogar) y los ingresos netos de todos los miembros del hogar (ingresos comprobables en el IRPF, rendimientos de tributación no incluidos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria [AEAT], prestaciones exentas de tributación y otras ayudas públicas).

Para establecer este “umbral básico” se tuvo que estimar el coste monetario mensual para cubrir las necesidades básicas de un hogar en Barcelona. Este cálculo se diseñó teniendo en cuenta estudios de referencia (Daleph, 2017; KSNET, 2016; Penne *et al.*, 2016) y datos de registros administrativos del Ayuntamiento, y se añadieron las variaciones pertinentes considerando el tipo de políticas que impulsa el B-MINCOME, la disponibilidad presupuestaria y la realidad socioeconómica de los barrios participantes. Así, el “umbral básico” resultante (tabla 1) tiene dos componentes: la cuantía de necesidades básicas para un hogar de estos barrios y la cuantía de las necesidades de vivienda (consideradas lo bastante singulares para que se tengan en cuenta de manera diferenciada). Asimismo, se ha establecido una escala de equivalencias con la finalidad de ajustar las cuantías en función de la composición del hogar.

De acuerdo con la tabla 1, para cada hogar se calcula, en función del número de miembros, su “umbral básico” de referencia. El SMI resultante del hogar, teniendo en cuenta los ingresos y el gasto real mensual de la vivienda principal (alquiler, hipoteca, IBI y gastos de comunidad), se convierte en la cantidad necesaria para llegar al umbral establecido por el proyecto. Hay que considerar que, para efectuar el cálculo de las necesidades de vivienda, se toma como referencia el valor mínimo entre este gasto real y la cantidad resultante a partir de lo que se indica en la tabla. Por ejemplo: según la tabla, un hogar de tres miembros tiene unas necesidades de vivienda de 410 € (260 + 110 + 40). Si tiene unos gastos de vivienda de 600 € mensuales, se consideraría la cifra anterior de 410 € para calcular el umbral básico. Si los gastos fueran de 400 €, se tomaría esta última cifra.

Taula 1. Llímit bàsic de referència del projecte B-MINCOME

Necesidades básicas (sin la vivienda), incluidos los suministros básicos (energía y agua)	402,6 € mensuales por la primera persona adulta
	402,6 € mensuales por la primera persona adulta
Necesidades de vivienda (valor mínimo entre el gasto real mensual y el indicador objetivo de gasto en vivienda según el número de miembros de la unidad de convivencia)	260 € mensuales por la primera persona adulta
	110 € mensuales por el segundo miembro
	40 € mensuales por cada miembro adicional

La cantidad máxima de SMI que puede recibir un hogar es de 1.676€, correspondiente al doble del umbral de riesgo de pobreza en Cataluña del 2016. El importe de la ayuda está sujeto a revisión periódica —tanto con respecto a los cambios en la composición del hogar como con respecto a sus ingresos— con el fin de ajustarse en todo momento a la realidad del hogar. El pago se hace a través de una tarjeta de prepago específica del proyecto. Asimismo, las personas titulares de la ayuda disponen de una aplicación móvil para fotografiar los tiques de los gastos efectuados y guardar la copia digital (procedimiento necesario para justificar una ayuda de emergencia como es el SMI).

Con la voluntad de multiplicar el impacto local de la ayuda, a partir de setiembre del 2018 un 25 % del SMI de cada hogar se paga en REC (recurso económico ciudadano), la nueva moneda ciudadana de Barcelona. El objetivo es garantizar que esta parte del SMI se destine a la compra de bienes y servicios ofrecidos por establecimientos de proximidad ubicados en los barrios del Eje Besòs y que aceptan pagos en esta moneda. Los sistemas de intercambio basados en monedas sociales, como el que se está implementando mediante el REC, se presentan como una alternativa al sistema económico y monetario globalizado dominante, pretenden favorecer el pequeño comercio, construir vínculos relacionales, aumentar la percepción de seguridad y de confianza y que se genere y se reproduzca riqueza local (Lietaer, Rogers y Kennedy, 2015)⁹.

3.2. Hacia políticas activas inclusivas: la lógica de la coproducción

Como ya se ha mencionado, el segundo gran pilar del proyecto son las cuatro políticas activas de inclusión sociolaboral que pretenden generar un impacto positivo en el entorno social y físico de los barrios del Eje Besòs. Como se verá más adelante, no todas las personas vinculadas al B-MINCOME participan en estas políticas e, incluso, las que participan no lo hacen de la misma manera. La modalidad de participación que supone la percepción del SMI junto con la adhesión a una de las políticas activas comporta ir un paso más allá de los modelos de prestación de ayudas económicas habituales, ya que lo que se provee es un “conjunto de recursos” monetarios y no monetarios orientados a mejorar las condiciones de vida.

1) La primera política consiste en un programa mixto de formación profesionalizadora y de empleo destinado a 150 personas de entre 25 y 60 años en situación de desempleo en el momento de inicio. El Consorcio de Educación de Barcelona ofrece cursos de formación vinculados a la posterior experiencia laboral de un año de duración a través de un plan de empleo municipal de Barcelona Activa, para trabajar en proyectos de interés colectivo repartidos en seis ejes temáticos: 1) arreglo y mantenimiento de espacio público; 2) medio ambiente y sostenibilidad en reciclaje y eficiencia energética; 3) promoción de la economía local: actividad productiva y comercio; 4) dinamización de actividades deportivas y culturales y actividades de cohesión social y prevención de conflictos a favor de la convivencia; 5) provisión sostenible de alimentos y concienciación de buenos hábitos; y 6) servicios comunitarios de cuidado para prevenir el aislamiento y la exclusión de personas mayores, con discapacidad y con enfermedad o trastorno mental. Tanto ejes como proyectos son resultado de un proceso de trabajo de más de un año en el que participaron todas las partes implicadas. Una primera sesión con entidades sociales del territorio permitió identificar ideas estratégicas. Con esta base, personal técnico del Área de Derechos Sociales, de los distritos del Eje Besòs, de la Dirección Operativa de Proyectos Integrales de Barcelona Activa y del Consorcio de Educación contrastaron las necesidades reales de intervención y señalaron los tipos de proyectos más idóneos. Fruto de las reuniones mantenidas entre estos actores, se definieron los seis ejes temáticos anteriores y sus ámbitos de trabajo correspondientes. A cada ámbito se le atribuyó un número de proyectos, y a cada proyecto un número de participantes y un distrito de implementación. Así se perfilaron 22 proyectos ocupacionales con entre 5 y 14 participantes asignados a cada uno. Posteriormente, se elaboraron las bases de un concurso por lotes con el fin de adjudicar, para cada uno de los 22 proyectos, un servicio especializado de acompañamiento (tanto socioeducativo como técnico-profesional) que garantizara a las personas

⁹ Para más información sobre el impulso del REC, un proyecto que va más allá del propio B-MINCOME, véase el web <https://rec.barcelona/>.

participantes la realización efectiva de una experiencia laboral que aumentara la inclusión sociolaboral. En sesiones de trabajo a cuatro bandas entre las entidades sociales finalmente adjudicatarias, técnicos de distrito, de Derechos Sociales y de Barcelona Activa, se codiseñó la actividad concreta a desarrollar en cada proyecto, los planes de trabajo, las ubicaciones, las herramientas de trabajo y los materiales necesarios. La implantación de cada proyecto es, a su vez, compartida entre las partes, con un liderazgo singular del Distrito.

2) La segunda política activa tiene como objetivo el fomento del emprendimiento social en proyectos de la economía social, solidaria y cooperativa (ESSC). El conjunto de entidades que forman la ESSC pueden ofrecer un marco socioeconómico propio (vinculado al arraigo territorial y comunitario, al compromiso ecosocial, a la cobertura de necesidades vecinales y a esquemas de trabajo digno y de participación democrática interna) para que cien personas participantes en el B-MINCOME puedan encontrar herramientas para emprender proyectos propios, de naturaleza socioempresarial o sociocomunitaria, para salir de las situaciones de pobreza y de exclusión social. Con este objetivo, el programa se concreta en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos, así como en servicios de acompañamiento para articular proyectos que se puedan convertir en una vía de autoempleo, que tengan continuidad en el tiempo y consigan generar ingresos para las personas que lo integran. Por otra parte, para las personas que no muestran un interés o habilidades manifiestas, se ofrecen dos itinerarios alternativos. El primero, el itinerario de estancias, consiste en llevar a cabo una colaboración (sin carácter contractual, pero sí formativo) con entidades de la ESSC que ya operan en el Eje Besòs. Esta colaboración debe permitir adquirir conocimientos sobre el funcionamiento de estas mismas entidades y, por extensión, del conjunto de la realidad de la ESSC, y tiene que poder favorecer a medio y largo plazo una vinculación más intensa de los participantes con estos sectores económicos. El segundo itinerario consiste en la formación de grupos de acción socioeconómica que tendrán como objetivo dinamizar la vertiente económica de proyectos que hoy ya llevan a cabo entidades sociales o vecinales del territorio. Actualmente, de entre las cien personas participantes en esta política, ya hay seis proyectos de emprendimiento en marcha que agrupan a la mayoría de participantes. Con respecto a los itinerarios alternativos, hay dieciséis participantes en el itinerario de estancias y cerca de quince vinculados a los grupos de acción socioeconómica. De acuerdo con esta voluntad, esta segunda política se ha diseñado y se despliega con la Dirección Operativa de Innovación Socioeconómica de Barcelona Activa y cuatro cooperativas de formación, dinamización y acompañamiento de proyectos de ESSC que operan en la ciudad.

3) La tercera política consiste en un programa de subvenciones para reformas de la vivienda. Se concibe como una ayuda a 24 hogares propietarios de su vivienda a fin de que puedan alquilar, de manera permanente y a un precio regulado, una o varias habitaciones de las que dispongan. Esta política permitiría a los hogares participantes obtener un rendimiento económico adicional que mejoraría la renta mensual disponible. A estos hogares se les ofrece una ayuda de hasta 3.600 € para hacer los arreglos necesarios de las habitaciones para alquilar o de aquellos espacios comunes de la vivienda como la cocina o el baño. El diseño de esta política ha sido elaborado por el Área de Derechos Sociales en colaboración con el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona. El personal técnico del instituto, con la colaboración del equipo de trabajadoras sociales asignadas al B-MINCOME, se encarga de buscar y seleccionar a las personas potencialmente inquilinas de estas viviendas, para lo cual tratan de encontrar perfiles que se adecuen a los de las personas propietarias. Del mismo modo, este equipo también desarrolla tareas de seguimiento y evaluación de la convivencia y se encarga de elaborar el informe técnico que acredita el estado de la vivienda y los arreglos que hay que hacer para adecuarla. Desafortunadamente, varios obstáculos de tipo administrativo y burocrático han impedido la puesta en marcha de la política tal como estaba planificada, que se prevé poder iniciar a principios del 2019.

4) La cuarta política activa se concreta en un programa de participación comunitaria que consiste en vincular de manera no retribuida a 276 hogares participantes en diferentes actividades y proyectos sociales, vecinales y comunitarios, y lo ha diseñado y ejecutado la Dirección de Acción

Comunitaria del Área de Derechos de Ciudadanía, Participación y Transparencia. Los objetivos de esta política son fomentar las relaciones sociales de proximidad y el arraigo territorial; detectar y compartir necesidades y aspiraciones (tanto individuales como colectivas, materiales y simbólicas) y conseguir vehicularlas a través de proyectos de interés común basados en fomentar la autogestión, la autonomía, la responsabilidad compartida, el aumento de las capacidades y las habilidades para hacer posible estas experiencias asociativas con identidad propia y el refuerzo de la conectividad con equipamientos, servicios y entidades de los barrios (asociaciones de vecinos y vecinas, casales de barrio y centros cívicos, AFA de escuelas, etcétera). El despliegue de esta política se divide en cinco fases: 1) acogida de las personas participantes; 2) formación de cinco grupos de afinidad de acuerdo con la distribución territorial de las personas participantes; 3) promoción de liderazgos y de proyectos colectivos; 4) desarrollo y consolidación de proyectos; y 5) evaluación de las tareas llevadas a cabo y planificación de acciones futuras. El diseño de esta política tiene como propósito situar, a medio plazo, a las personas participantes en una posición más favorable para mejorar su situación socioeconómica (individual y del conjunto de su hogar) y aumentar su calidad de vida. Esta política tiene una clara voluntad de incrementar, directa e indirectamente, su empleabilidad y de ayudar a cultivar habilidades que no solo sean técnicas, sino también relacionales y competenciales.

Con la primera, la segunda y la cuarta política se pretende contribuir explícitamente a fortalecer y desarrollar el tejido sociocomunitario, hoy aún frágil y fragmentado en el Eje Besòs. En coherencia con este objetivo estratégico, hay elementos de estas tres políticas que se han concebido bajo inspiración de la lógica de la cocreación y la coproducción de políticas públicas y la construcción de un nuevo modelo de gobernanza pública (Brandsen, Steen y Verschuere, 2018; Pestoff, Brandsen y Verschuere, 2012). La política de formación y empleo introduce la novedad de que el diseño y el despliegue de los proyectos ocupacionales no se ha hecho únicamente desde el ámbito corporativo, sino de manera conjunta con entidades sociales. Igualmente, en las políticas de fomento de la ESSC y de participación comunitaria se dan procedimientos de intervención basados en una clara e imprescindible colaboración público-asociativa, que se concreta en la toma de decisiones compartidas y con su debida formalización administrativa. Tampoco hay que olvidar la implicación activa de las personas participantes en la definición de algunas acciones vinculadas a estas políticas.

En definitiva, estos procesos de colaboración se consideran clave para que las políticas del proyecto partan de un conocimiento más profundo de las casuísticas de los barrios y de la materia en cuestión (inserción laboral, ESSC y acción comunitaria), respondan mejor a las necesidades y aspiraciones de los participantes y se garantice una mejor adhesión y, finalmente, se consiga llegar a resultados individuales, colectivos y comunitarios que serían difíciles —si no imposibles— de alcanzar desde la intervención estrictamente pública.

4. Modalidades de participación: (in)condicionalidad y (no)limitación

Las prestaciones públicas monetarias más usuales en la mayoría de los sistemas de bienestar de nuestros entornos suelen ser políticas de renta mínima, garantizada o de inserción. Los dispositivos de rentas mínimas, como la renta activa de inserción (RAI) española, se diseñaron como la última red de protección de los estados de bienestar con el fin de cubrir las necesidades básicas de las personas u hogares que presentaran una insuficiencia de recursos o una situación de pobreza, es decir, para suplir la insuficiencia de las rentas del trabajo de colectivos cada vez más precarizados (Zalakain, 2014). En la mayoría de los países europeos, los mecanismos de rentas mínimas se consideran una herramienta fundamental para luchar contra la pobreza, promover la inclusión social y prevenir estos fenómenos en el futuro. De hecho, en 24 de los 28 estados miembros de la UE cuentan con algún tipo de renta mínima, aunque con diferencias importantes debido a su disímil grado de cobertura, la cuantía o la misma disposición institucional (Laparra y Ayala, 2009).

No obstante, las particularidades de la RAI hacen que esta “se aleje de los estándares definidos en el ámbito europeo”, que refuerza así la naturaleza “de unos dispositivos de rentas mínimas

fuertemente asentados en la tradición asistencialista del estado de bienestar propia de los países del sur de Europa, y lejos todavía del modelo de protección social centrado en el derecho de ciudadanía que protagonizan los países nórdicos” (Bergantiños *et al.*, 2017: 416). Como ya se ha señalado anteriormente, el diseño político-institucional español y el marcado carácter contributivo de su sistema de bienestar provocan que las prestaciones no contributivas tanto estatales (RAI) como autonómicas (RMI, y ahora RGC) no respondan a la idea de la universalidad, “ni protegen de todos los riesgos, sino que responden a contingencias (edad e incapacidad) ya cubiertas en la modalidad contributiva; ni superan la concepción de las prestaciones familiares [...]. Tan solo son un remedio que enmienda parcialmente y de forma fragmentaria las deficiencias concretas del modelo contributivo” (Pérez, 2003: 108). En este sentido, la crisis del 2008 puso de relieve, primero, que las políticas de prestaciones no contributivas como la RAI y la RMI estaban muy poco desarrolladas e integradas y, segundo, que la bolsa de vulnerabilidad y de exclusión económica y social agravada por la crisis está forzando a las comunidades autónomas a “tomar medidas paliativas para mejorar, en alguna medida, sus políticas de rentas” (Bergantiños *et al.*, 2017: 414).

La mayoría de estas políticas de “rentas mínimas” o “garantizadas” europeas y españolas suelen ser de modalidad condicionada o limitada. Las políticas condicionadas o *means tested* son los programas de transferencia monetaria en que, como en las prestaciones por desempleo o la RAI, su percepción está condicionada a que se cumplan unas determinadas condiciones o requisitos (encontrarse bajo un umbral de riqueza, estar desempleado, seguir un plan de inserción laboral, etcétera). Para la prestación de desempleo, por ejemplo, hay que estar desempleado, estar dado de alta como demandante de trabajo y haber cotizado un periodo determinado de tiempo. En el caso de la RAI, también hay que estar desocupado y ser demandante de empleo, y tener menos de 65 años o no disponer de ingresos mensuales superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional. También están dentro de esta modalidad las pensiones no contributivas por discapacidad cuando se combinan con ingresos provenientes de una actividad laboral o profesional adicional¹⁰.

En el caso de las políticas limitadas o con tope, su principal característica es que la cuantía transferida es complementaria y subsidiaria de otros ingresos de los que disponga la persona o el hogar, ya sean fruto de la actividad laboral o provenientes de otras prestaciones públicas. La cuantía, pues, se ajusta al alza o a la baja hasta alcanzar un umbral mínimo establecido por la autoridad política competente. A escala internacional, y bajo la modalidad de políticas condicionadas y limitadas, destacan los diferentes programas norteamericanos de impuesto negativo a la renta o *negative income tax* (NIT), o la *revenu de solidarité active* (RSA) desplegada en Francia en el 2009.

En el caso opuesto, también se pueden encontrar prestaciones de tipo incondicional o no condicionadas y no limitadas. Estas dos modalidades suelen asociarse a prestaciones no contributivas y de carácter universal. Son ejemplos los desaparecidos *Baby bond* en el Reino Unido en el 2003 y el Cheque bebé en el Estado español en el 2007 que transfería 2.500 € a toda familia que tuviera o adoptara a un niño. En esta modalidad no condicionada y no limitada destaca la renta básica. El mejor ejemplo es el de Alaska, donde mediante el *Alaska Permanent Fund*, todos los residentes acreditados de aquel Estado perciben entre 1.500 y 2.000 dólares anuales de forma incondicional o independientemente de cualquier consideración o situación personal, familiar, económica o laboral.

Del mismo modo, existen otros programas de renta que combinan la condicionalidad y la no limitación, como la renta de garantía de ingresos (RGI) del País Vasco, el programa *Bolsa Familia*, introducido en el 2003 en Brasil, o los programas de garantía de renta o *cash transfer benefits*

¹⁰ En este caso, la cuantía total obtenida de la suma de la pensión por discapacidad y de los ingresos por actividad laboral o profesional no puede superar el límite anual que establece el Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). En caso de superar este umbral, el importe de la pensión se reduce al 50 %, sin que en ningún caso se pueda superar 1,5 veces el valor anual del IPREM.

(CTB), introducidos en el contexto latinoamericano desde el 2000. Adicionalmente, también se pueden encontrar programas de transferencia de renta no condicionados, pero de modalidad limitada, como es el caso de la reciente renta garantizada de ciudadanía (RGC), aprobada en julio del 2017 en Cataluña y que sustituyó a la anterior renta mínima de inserción (RMI). No obstante, es cuestionable que la RGC sea realmente una política no condicionada. Formalmente, la única condición es no superar los umbrales de renta establecidos, aunque, en la práctica, hay un conjunto de requisitos que han provocado que más del 75 % de las solicitudes se hayan denegado. A pesar de no ser exhaustiva, la tabla 2 ilustra la combinación de estas cuatro modalidades de políticas de renta, de acuerdo con algunos de los ejemplos señalados previamente.

Tabla 2. Modalidades y combinaciones de políticas de transferencia de renta

← Limitación →		No limitación →	
Condicionada y limitada	Condicionada y no limitada	Condicionada y limitada	Condicionada y no limitada
Actuales políticas de rentas mínimas (RAI, RMI, NIT, RSA, etc.)	Renta garantizada ingresos RGI (País Vasco), Bolsa familia, CTB	Condicionada y limitada	Condicionada y no limitada
Renta garantizada de ciudadanía (RGC Cataluña)	Renta básica (Alaska), <i>Baby bond</i> (el Reino Unido), Cheque bebé (España)	No condicionada	No condicionada

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto B-MINCOME.

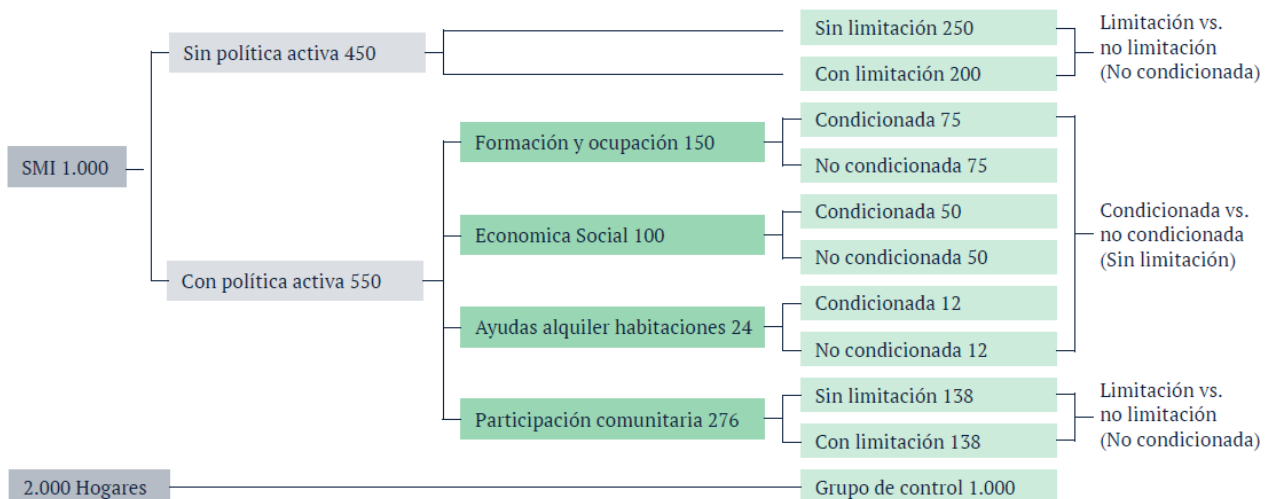
La particularidad del diseño experimental del proyecto es que estas cuatro modalidades (condicionalidad, no condicionalidad, limitada y no limitada) se podrán testar y sus resultados se podrán comparar tanto internamente entre los diferentes grupos de tratamiento como en relación con otros proyectos o programas similares tanto en el ámbito catalán como en el español y el europeo. La particularidad y la complejidad del proyecto se halla en el hecho de que la prestación SMI que reciben los hogares participantes en sus cuatro modalidades se combina con la participación —condicionada o no— en una de las cuatro políticas activas de inclusión sociolaboral¹¹. Es de acuerdo con la combinación entre estas cuatro modalidades de prestación monetaria y estas cuatro políticas públicas como se obtienen los diez grupos de tratamiento en los que se dividen los mil hogares que participan en el proyecto. La tabla 3 muestra el diseño experimental del proyecto en el que se combinan las cuatro modalidades de renta y los diferentes tipos en los que se dividen los diez grupos de tratamiento.

De acuerdo con este diseño experimental, el objetivo del proyecto es aportar datos informativos en relación con los efectos positivos o negativos de estas cuatro modalidades de políticas de transferencia de renta, así como también sobre su diferente capacidad de reducción de la pobreza

¹¹ Así como la política de formación y empleo, la de fomento del emprendimiento social y la de vivienda se dividen internamente entre hogares condicionados y no condicionados, no ocurre lo mismo con la política de participación comunitaria, que se divide entre la modalidad limitada y la no limitada. Esta diferencia se debe a la propia naturaleza de la participación comunitaria que, por definición, es una actividad “autotélica”, es decir, sin utilidad o función práctica específica ya que se valor está en la realización de la propia actividad. Es contradictorio “forzar” a alguien a llevar a cabo una actividad que solo tiene lógica hacerla si es de forma voluntaria. Esta perspectiva no la comparte todo el mundo. Autores como Atkinson (1996) defienden el *participatory income*, un tipo de renta básica condicionada a que las personas receptoras realicen actividades comunitarias como forma de retorno para recibir esta prestación.

y de la exclusión en entornos urbanos deprimidos. En este sentido, entre los objetivos de la evaluación del piloto está la voluntad de dar respuesta a preguntas relacionadas con estas cuatro modalidades de prestaciones. ¿Es cierto, por ejemplo, que las transferencias no condicionadas y no limitadas —como el caso de la renta básica de Alaska— inducen a las personas que son receptoras a la inactividad? ¿En qué grado las prestaciones menos condicionadas pero limitadas —como la RGC de Cataluña— desincentivan la búsqueda de trabajo o de fuentes alternativas de ingresos? ¿En qué medida las prestaciones condicionadas o *means tested* —como la RAI o las prestaciones de desempleo— generan problemas como las “trampas de la pobreza” (*poverty traps*)¹², las no solicitudes (*non-take-up*), la estigmatización, la discrecionalidad y la arbitrariedad administrativa, los obstáculos burocráticos o los obstáculos informativos?¹³.

Tabla 3. Diseño experimental, combinación de grupos de tratamiento y modalidades del SMI



Font: elaboración propia a partir de los datos del proyecto B-MINCOME.

El diseño experimental del proyecto, pues, no se limita a testar diferentes modalidades de políticas de renta, sino que los efectos o los resultados que pueda tener esta renta tienen que considerarse de acuerdo con las políticas activas que lo acompañan. Los efectos de algunas de estas políticas serán más difíciles de evaluar que otros. En algunos casos, lo que se evaluará es el cambio en los ingresos del hogar, mientras que en otros será el aumento de la participación comunitaria y de la vinculación y la interacción social. En el apartado siguiente se presenta con más detalle cuál es el modelo de evaluación del proyecto.

5. Investigación y evaluación para diseñar políticas bien informadas

La pretensión del proyecto B-MINCOME es poder analizar su propia evolución y evaluar los resultados y el impacto. Su objetivo principal es ofrecer recursos para que la población participante pueda salir de la situación de vulnerabilidad y de exclusión socioeconómica. Poder extraer conclusiones o indicios de cuáles son las políticas más efectivas para conseguir estos objetivos es la parte central del proyecto. Para conseguir estas evidencias hay que llevar a cabo

¹² “Si la percepción de la prestación está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de realizar trabajo remunerado”. Este “rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estas prestaciones a la pobreza no le conviene aumentar sus ingresos por otras fuentes, es el que se denomina trampa de la pobreza. ¿Por qué? Porque si aumentaran sus ingresos, la consecuencia inmediata como ‘beneficiarios’ es que se les reduciría el subsidio, e incluso podrían perderlo totalmente” (Lo Vuolo, 1995: 30).

¹³ Para los casos de non-take-up, se puede consultar Domingo y Pucci (2014). Para el resto de problemas asociados a la condicionalidad de las políticas de renta para pobres, se puede consultar Heckman y Smith (2004) y el reciente proyecto *Welfare Conditionality*, realizado por la Universidad de York (VV.AA, 2018), así como los ya citados Ayala (2000), Dwyer (2016) y Lo Vuolo (1995).

una investigación rigurosa y desde múltiples dimensiones. Por eso se han desarrollado diferentes estrategias analíticas que tienen en cuenta tanto las diferentes modalidades de tratamiento como la comparativa con el grupo control. Se trata de una evaluación compleja donde hay múltiples ejes de análisis que se pueden abordar desde diferentes perspectivas. Por ello, se considera conveniente la colaboración de diferentes grupos e instituciones de investigación que aporten su experiencia desde diferentes estrategias de evaluación. En este sentido, colaboran Ivàlua, The Young Foundation, el IGOP e ICTA (Universidad Autónoma de Barcelona), así como el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. Todos estos actores están implicados en el diseño y el desarrollo de las diferentes metodologías de evaluación aplicadas, de las que destacan las siguientes:

a. Encuesta de seguimiento del proyecto: tanto los individuos del grupo de tratamiento como los del grupo control son encuestados durante tres fases del proyecto. Se les encuesta, en una primera fase, justo al inicio del proyecto (antes de la selección del grupo de tratamiento); en otra fase, tras el primer año; y, en una última fase, al final del proyecto (justo antes de acabar). Mediante esta encuesta se pretende captar diferentes dimensiones de información, donde destacan las condiciones de vida de los hogares (como, por ejemplo, el nivel de privación del hogar, la situación económica o la situación de la vivienda), la situación laboral de sus miembros y la salud y el bienestar psicológico de los miembros del hogar.

b. Encuesta de seguimiento de los participantes de la política de participación comunitaria: así como ocurre con la encuesta de seguimiento del proyecto, también se administra en tres momentos diferentes, al principio del programa, a medio camino y al final. En esta encuesta se evalúan aspectos como las actitudes de las personas en relación con la participación, sus redes sociales, la confianza en los otros vecinos, la solidaridad intervecinal y la percepción que se tiene de los servicios públicos de proximidad.

c. Investigación etnográfica, entrevistas y grupos de discusión: a lo largo del proyecto se hacen una serie de entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión con los participantes de las políticas para captar la información cualitativa del proyecto. Este trabajo cualitativo se desarrolla en mayor grado en el grupo de participantes de la política de participación comunitaria.

d. Registros administrativos: para complementar la información cuantitativa captada mediante las encuestas, se utilizan los diferentes registros administrativos que son accesibles para el estudio. Destacan como principales ejes de información administrativa y de registros la información sobre la renta de los hogares, la participación de sus integrantes en el mercado laboral, las ayudas públicas que reciben los participantes, la trayectoria educativa de los menores, la salud de los integrantes del hogar y la situación residencial.

Con la triangulación de estas técnicas metodológicas se pretende obtener la información necesaria a lo largo del proyecto para comprender con claridad cómo diseñar y aplicar diferentes políticas sociales para que sean más eficientes y más eficaces, y para mejorar la inversión social. En este sentido, el análisis de impacto del proyecto en los hogares participantes se puede clasificar en dos dimensiones: la monetaria y la no monetaria. La metodología para analizarlas es la misma. Se utilizan como fuentes principales de información tanto la encuesta de seguimiento hecha a las personas del grupo de control y las del grupo de tratamiento como los registros administrativos correspondientes a los que se puede acceder. A continuación se exponen cuáles serían las principales preguntas de investigación que se pretende responder a lo largo de la evaluación según la dimensión de análisis.

1) Dimensión monetaria. En esta dimensión destacamos las siguientes preguntas de investigación:

1.1. ¿Cuántas familias, una vez acabado el proyecto B-MINCOME, están por encima del umbral de necesidades básicas? ¿Qué parte de este cambio es atribuible al proyecto? ¿Cuáles son los perfiles que más se benefician del SMI, y cuáles los que menos?

1.2. ¿Cuántas familias del total de familias con una política activa se encuentran por encima del umbral de necesidades básicas, y cuántas familias del total de las que no lo hicieron? ¿Cuál es la diferencia entre las diferentes políticas activas? ¿Cuál es la modalidad de tratamiento más eficiente?

1.3. ¿Cuántas familias del total de familias con una política activa condicionada están por encima del umbral de necesidades básicas, y cuántas familias de las que no estaban condicionadas?

1.4. ¿Cuántas familias del total de familias con un tope en la transferencia monetaria se encuentran por encima del umbral de necesidades básicas, y cuántas familias del total que no lo tenían? ¿En qué grado la modalidad limitada genera “trampas de la pobreza” y desincentiva buscar otras fuentes de ingresos?

2) Dimensión no monetaria. Fuera del ámbito económico hay una serie de dimensiones que se incluyen para establecer el nivel de exclusión, bienestar o los posibles cambios en las condiciones de vida que se hayan producido a lo largo del programa. Para hacer el análisis del resto de dimensiones de la exclusión social se replican los mismos cuatro ejes de preguntas que se plantean en la dimensión monetaria. Estas dimensiones son las siguientes: privación material, vivienda, salud, bienestar subjetivo, educación, situación laboral, situación financiera (centrada en las deudas), empoderamiento de las mujeres y capital social.

6. Los retos del B-MINCOME

Los resultados concluyentes del proyecto B-MINCOME no estarán disponibles hasta a partir de finales del 2019 y principios del 2020. En el momento de redacción de este artículo el proyecto ya ha superado el ecuador de su despliegue. Cerca de los mil hogares participantes (grupo de tratamiento) disponen efectivamente de un “conjunto de recursos” para poder desplegar sus trayectorias vitales con mejores condiciones. Como se ha expuesto, la percepción del SMI —de manera limitada o no limitada, de manera condicionada o no condicionada— es el recurso central, aunque no es el único: algunos de los hogares lo perciben de forma conjunta con los recursos múltiples obtenidos de su participación en una de las políticas activas.

Hasta la finalización del proyecto, el caudal de información que habrá generado esta experiencia piloto será, si tenemos en cuenta lo que se ha observado hasta ahora, cuantitativamente considerable y sustantivamente relevante. Por su naturaleza experimental, el principal objetivo del proyecto B-MINCOME es poner en práctica un diseño innovador de renta mínima y hacer el análisis pertinente que permita extraer conclusiones sobre su eficacia y eficiencia. Se desprenderán aportaciones útiles sobre las modalidades de renta —incluida la opción no condicionada más próxima a la propuesta de la renta básica—, más susceptibles de ayudar a las personas a salir adelante, a superar las situaciones de pobreza actuales. Por otra parte, también se concluirá sobre el coste directo e indirecto de su despliegue. La extracción de evidencias contribuirá de una u otra manera a sentar las bases para la política social de nuestro tiempo; un momento caracterizado por la redefinición del modelo de bienestar social, tanto con respecto a la dimensión de derechos y nuevas políticas como con respecto a la cuestión de la capa territorial de intervención —el necesario rol de los gobiernos (y otros actores) locales y su encaje con los niveles de gobierno regional y estatal—. Ambos son elementos que están en el centro del debate político y que son, asimismo, objeto de estudio. En este sentido, el proyecto B-MINCOME aportará evidencias concretas para poder hacer avanzar a la ciudad de Barcelona en términos de inclusión social y reducción de la pobreza y las desigualdades. Estas aportaciones necesariamente dialogaran con las provenientes de otras propuestas de política pública (como, por ejemplo, la

propuesta de un salario mínimo de ciudad o la propia renta básica) capaces también de tener un impacto considerable en el ámbito de ciudad.

Aunque, como ya se ha mencionado, es pronto para extraer conclusiones, el tiempo de despliegue ya transcurrido sí que nos permite apuntar algunos retos inherentes que vale la pena destacar. Estos retos ilustran la naturaleza subyacente de un proyecto que es, a la vez, un estudio científico y un conjunto de políticas públicas. La arquitectura del proyecto es compleja y, a pesar de los esfuerzos, la intensidad administrativa a la que se han visto abocados los participantes y los ejecutores del proyecto no ha sido menor. Un ejemplo es el laborioso procedimiento de recálculo trimestral del SMI, abordando el tratamiento de los datos administrativos de los participantes y, asimismo, afrontando el impacto de la actividad económica no declarada en el mismo recálculo. La dificultad de gestión también ha venido dada por los efectos e impactos de la asignación aleatoria de modalidades de participación y grupos de tratamiento en el marco de un colectivo destinatario muy heterogéneo y complejo. Otros retos de despliegue tienen que ver con la capacidad del piloto para cubrir las limitaciones asociadas a otras prestaciones existentes en Cataluña u otros lugares del Estado español. Finalmente, el B-MINCOME no se despliega en un entorno vacío. Lo hace en unos barrios donde tienen lugar otras políticas y programas municipales, así como también proyectos de entidades sociales, y, por eso, la capacidad de interacción e integración ha sido desde el inicio un reto central, como también lo ha sido la gestión del apoyo técnico, político y ciudadano y la habilidad de comunicación interna y externa para dar a conocer el proyecto.

Bibliografía

- ARRIBA, A. "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis". VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo 5.7, 2014
- ATKINSON, A. B. "The Case for a Participation Income". *Political Quarterly*, vol. 67 (1) (1996), pp. 67-70.
- AYALA, L. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.
- AYALA, S. "Marco jurídico-conceptual del sistema público de los servicios sociales". *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, vol. 24 (2018), pp. 225-234.
- BERGANTIÑOS, N.; Font, R.; Bacigalupe, A. "Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?". *Papers*, vol. 102-103 (2017), pp. 399-420.
- BRANDSEN, T., Steen, T.; Verschuere, B. (ed.). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Nueva York: Routledge, 2018.
- BUENDÍA, L.; Molero Simarro, R. "¿Por qué nuestro Estado de bienestar apenas redistribuye?". 2018. <http://www.paradojadekaldor.com/2018/11/07/por-que-nuestro-estado-de-bienestar- apenas-redistribuye/> [Consulta: 9 de octubre de 2018]
- CASASSAS, D. *Libertad incondicional. La renta básica en la revolución democrática*. Barcelona: Paidós, 2018.
- 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].

- DE LA RICA, S.; Gorjón, L. "Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country". *IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series*, n.º 10867, 2017.
- DOMINGO, P.; Pucci, M. "Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA «activité» seul". *Économie et Statistique*, vol. 467-468 (2014), pp. 117-140.
- DWYER, P. "Citizenship, conduct and conditionality: sanction and support in the 2st century UK welfare State". *Social Policy Review*, vol. 28 (2016), pp. 41-62.
- FEDEA. "Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Tercer informe 2015". 2018. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-14.pdf> [Consulta: 9 de octubre de 2018]
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*. Madrid: Catarata, 2018.
- FERNÁNDEZ MÁILLO, G. "El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis". *Documentación Social*, vol. 166 (2013), pp. 169-191. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4316886> [Consulta: 9 de octubre de 2018]
- FRANKFURT, H. "Equality as a Moral Ideal". *Ethics*, vol. 98 (1987), pp. 21-43.
- HECKMAN, J. J.; Smith, J. A. "The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program". *Journal of Labor Economics*, vol. 22 (2) (2004), pp. 243-298.
- KSNET. "Implantació d'un sistema de garantia de rendes a Barcelona. Marc teòric i recomanacions". 2016. 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].
- LAÍN, B. "Republican Freedom and Basic Income". *Révolution Française*. 2015. www.revolution-francaise.net/2015/11/10/632-republican-freedom-and-basic-income [Consulta: 9 de octubre de 2018]
- LAPARRA, M.; Ayala, L. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social* [en línea]. Madrid: Cáritas y Fundación Foessa, 2009. <http://www.caritas-zaragoza.org/biblio/ficheros/0418388001247157176.pdf>.
- LIETAER, B.; Rogers, J.; Kennedy, M. *El dinero de la gente. Monedas locales y soberanía económica*. Barcelona: Icaria Editorial, 2015.
- LO VUOLO, R. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. A. Barbeito y R. Lo Vuolo (dir.). Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 17-54, 1995.
- MANI, A.; Mullainathan, S.; Shafir, E.; Zhao, J. "Poverty Impedes Cognitive Function". *Science*, vol. 341 (6149) (2013), pp. 976-980.
- PENNE, T., 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]
- PÉREZ ROYO, M. R. "Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías". *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, vol. 1 (2003), pp. 105-118.

- PESTOFF, V.; Brandsen, T.; Verschuere, B. (ed.). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Londres: Routledge, 2012.
- PORCEL, S. *Dinámicas de restructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana postindustrial: ¿hacia una ciudad dual o cuarteada?* Tesis doctoral. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016.
- PORCEL, S.; Navarro-Varas, L. *Pobresa, suports econòmics municipals i renda metropolitana*. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2016.
- RAVENTÓS, D. *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo, 2007.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.). *Estado de bienestar en España: Transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea*. Madrid: Fundación Foessa. VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. 2014.
http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf/05_Capitulo_5.pdf.
- SECCHI, B. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.
- STANDING, G. *The Precariat. The New Dangerous Class*. Londres y Nueva York: Bloomsbury Academic, 2011.
- TITMUSS, R. *Essays on the Welfare State*. Londres: Allen & Unwin, 1958.
- VV. AA. *Welfare Conditionality Project: Sanctions, Support and Behaviour Change, Final Findings Report*. York: Universidad de York, 2018. <http://www.welfareconditionality.ac.uk> [Consulta: 9 de octubre de 2018]
- ZALAKAIN, J. "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: La experiencia del País Vasco". *Lan Harremanak* [en línea], 31 (II) (2014), pp. 36-62.
http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/15167.