

23

Barcelona Societat

Revista de conocimiento y análisis social

Tribuna

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

En profundidad

La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES).

Repensar la pobreza en Barcelona con el nuevo indicador europeo

Reference Budgets

¿Y si pensamos en una **política de garantía de rentas** para la ciudad real?

El fondo extraordinario para ayudas de urgencia social para niños y niñas de 0-16 años. Evaluación (2015 y 2016). Barcelona

Reflexiones sobre la implantación de una renta mínima garantizada en la ciudad de Barcelona

Impactos subjetivos del Fondo 0-16 de Barcelona en la vida de niños y niñas y adolescentes y de sus familias

Las desigualdades en salud según pobreza y renta

Los salarios de las personas con discapacidad de Barcelona

Experiencias

Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos: Utrecht

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



Sumario

Presentación

Editorial

[Albert Sales](#)

Tribuna

El duro combate contra la pobreza y la exclusión social en Barcelona. [Lluís Torrens](#)

En profundidad

La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES). [Luis Sanzo](#)

Repensar la pobreza en Barcelona con el nuevo indicador europeo Reference Budgets. [Irene Cussó Parcerisas](#), [Elena Carrillo Álvarez](#) i [Jordi Riera Romaní](#)

¿Y si pensamos en una política de garantía de rentas para la ciudad real? [Lara Navarro-Varas](#), [Sergio Porcel](#) i [Irene Cruz](#)

El fondo extraordinario para ayudas de urgencia social para niños y niñas de 0-16 años. Evaluación (2015 y 2016). Barcelona. [Jaume Blasco](#) i [Federico A. Todeschini](#)

Reflexiones sobre la implantación de una renta mínima garantizada en la ciudad de Barcelona. [Paula Salinas](#), [María Sánchez](#) i [Maite Vilalta](#)

Impactos subjetivos del Fondo 0-16 de Barcelona en la vida de niños y niñas y adolescentes y de sus familias. [Miryam Navarro](#) i [María Truñó](#)

Las desigualdades en salud según pobreza y renta. [Xavier Bartoll](#), [Katherine Pérez](#) i [Carme Borrell](#)

Los salarios de las personas con discapacidad de Barcelona. [Dolors Cotrina](#), [Àlex Costa](#), [Sergi Morera](#) i [Laura Trujillo](#)

Experiencias

Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos. Utrecht. [Timo Verlaat](#) i [Marcel de Kruijk](#)

El proyecto B-MINCOME. Innovación municipal en rentas mínimas garantizadas y políticas sociales activas. [Bru Laín](#), [Sebastià Riutort](#) i [Albert Julià](#)

23

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Marzo 2019



Ajuntament
de Barcelona

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social
Núm. 23 - marzo 2019

Consejo editorial

Laia Ortiz, segunda teniente de alcalde
Josep Maria Montaner, concejal de Vivienda
Miquel Àngel Essomba, comisionado de Educación y Universidades
Lola López, comisionada de Inmigración
Gemma Tarafa, comisionada de Salud

Dirección académica

Albert Sales y Bru Laín

Redacción y coordinación

Pep Gómez, Txus Molar, Paola Rodríguez y Ramón Pablo, Departamento de Investigación y Conocimiento

Consejo de redacción

Dolors Cortina, Gabinete Técnico de Programación
Marta Cruells, Ciclo de Vida, Feminismos y LGTBI
Pep Gómez, equipo de Dirección y Coordinación
Davide Malmusi, Dirección de Servicios de Salud
Albert Pérez, Instituto Municipal de Educación
Maika Rodríguez, Agencia de Salud Pública
Albert Sales, equipo de Dirección y Coordinación
Maria Truñó, Instituto Infancia y Adolescencia
Vanessa Valiño, Concejalía de Vivienda

Asesoramiento lingüístico

Linguaserve I.S, S.A.

Diseño original

Croma Studio

Maqueta

Jordi Salvany

Fotografía

Istockphoto. Algunas imágenes han estado cedidas por los autores de los artículos.

Impresión

Vanguard Gràfic SA

Edición

Observatorio Social de Barcelona
Departamento de Investigación y Conocimiento
Gerencia del Área de Derechos Sociales
Ayuntamiento de Barcelona
Valencia, 344 - 08013 Barcelona
Teléfono: 934132669

ISSN: 1133-635

Depósito legal: B-21.686-1993

© Ayuntamiento de Barcelona

Barcelona Societat tiene una periodicidad semestral.

Se permite reproducir los datos y la información procedentes de fuentes municipales si se cita su procedencia. Los artículos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.



Presentación

Laia Ortiz

Teniente de alcalde de Derechos Sociales. Ayuntamiento de Barcelona

En Barcelona apostamos por fomentar la autonomía de las personas para hacer posible su salida de la pobreza y la exclusión superando la lógica del asistencialismo. Disponer de trabajo ya no garantiza salir de la pobreza, pues un mercado laboral que cada vez excluye y precariza a más gente y un mercado de vivienda que impone obstáculos económicos draconianos a los hogares están provocando un rápido crecimiento de trabajadores y trabajadoras pobres. Al mismo tiempo, la falta de un apoyo estructural condena a buena parte de la población a la exclusión. Por eso, la garantía de rentas se convierte en una medida clave, también y sobre todo a escala municipal. No existen soluciones individuales a problemas estructurales. ¿Cómo se puede pensar en el futuro cuando las necesidades cotidianas no están resueltas? ¿Cómo se puede emprender cuando no se dispone de las bases materiales que ofrezcan una mínima seguridad?

Con el fin de responder a estas preguntas, Barcelona está implementando un proyecto piloto, el B-MINCOME, que combina un conjunto de políticas innovadoras y pioneras dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión en zonas desfavorecidas de la ciudad. El proyecto cuenta con un presupuesto de 17 millones de euros, de los cuales cinco provienen del programa Urban Innovative Actions de la UE y doce del Ayuntamiento de Barcelona. El proyecto pretende evaluar la eficiencia y la eficacia de combinar una política pasiva en forma de una ayuda económica —el apoyo municipal de inclusión (SMI en catalán) — con cuatro políticas activas en la formación y el empleo, la economía social y solidaria, las ayudas al alquiler de habitaciones y la participación comunitaria. Desde finales del 2017, el SMI es una realidad para 950 unidades familiares de diez barrios del Eje Besòs que indirectamente beneficia a 3.761 personas.

Aunque de forma preliminar, las primeras evaluaciones muestran que gracias al SMI las personas beneficiarias experimentan una disminución del estrés y las preocupaciones materiales más inmediatas, así como una mejora de su bienestar general. Las evidencias recogidas también indican que las personas participantes priorizan incrementar su formación para no tener que depender de las ayudas públicas en el futuro. Recibir el SMI les permite dedicar su energía a construir, aprender y establecer vínculos que creen red y aumenten su empoderamiento. El despliegue de las cuatro políticas activas que complementan esta renta es también fundamental, sobre todo, por su intervención en el territorio y por la posibilidad que brindan a las personas participantes de reforzar su

vinculación, participación y cohesión con sus barrios y las redes sociales y comunitarias que operan en ellos.

El B-MINCOME está atrayendo la atención de otras ciudades de Europa, ya que permitirá conocer si la puesta en marcha de rentas mínimas municipales tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la exclusión y la dinamización de zonas desfavorecidas. Este proyecto nació para innovar y mejorar en políticas sociales a partir de la evidencia empírica. De este modo, los conocimientos que se extraigan ayudarán a avanzar hacia un nuevo modelo de políticas sociales que priorice el empoderamiento de las personas dotándolas de más y mejores recursos que les permitan abandonar las diferentes formas de pobreza y exclusión en que viven. Barcelona se convierte así en una ciudad pionera y referente en la innovación social y en la lucha contra las desigualdades.

En este número de la revista *Barcelona Societat*, las autoras y los autores nos ofrecen varias visiones sobre diferentes aspectos de las políticas de renta. Planteamientos que estuvieron muy presentes en la gestación del proyecto B-MINCOME, pero también en otras medidas impulsadas por el Gobierno municipal para transformar la forma en que los servicios sociales apoyan a las personas y familias en situación de vulnerabilidad. Este monográfico aporta elementos de debate a través de la reflexión teórica y la evaluación de políticas con el fin de eludir los tópicos o los apriorismos ideológicos que, en última instancia, obstaculizan la posibilidad de mejorar las herramientas de lucha contra la pobreza y la exclusión y, en definitiva, avanzar en la garantía de derechos.

Editorial

Albert Sales

“Unas monedas para comer”, “Necesito ayuda para alimentar a mis hijos” o “Tengo hambre” son inscripciones habituales en los carteles que utilizan las personas que piden caridad para atraer la atención de los que caminan por las aceras, distraídos en sus preocupaciones cotidianas o con la mirada clavada en la pantalla del teléfono móvil. Saben que todo aquel que pide caridad es sospechoso de malgastar las limosnas recibidas. Conocedores del recelo con el que la ciudadanía observa sus movimientos, intentan convencer a la gente de buena voluntad de que sus céntimos serán destinados a comprar comida y no alcohol, drogas u otros vicios. Las personas que sobreviven de la caridad saben que el riesgo de que las limosnas se malgasten en bebida es una de las excusas habituales para pasar de largo ante el vaso o la caja que recoge las monedas de vecinos y vecinas. El hambre, en cambio, conmueve. Necesitamos comer, no hay elección.

Al ciudadano o ciudadana que entrega la limosna no solo le preocupa que su dinero sea malgastado en bebidas alcohólicas; cualquier producto que no se ajuste a unos estrictos cánones de austeridad, cualquier elemento que no sirva para la supervivencia, se considera un despilfarro. “Tanta hambre no tiene que pasar cuando se come un cruasán en vez de un bote de garbanzos” o “Tan pobre no será cuando lleva teléfono móvil”. La obsesión por establecer en qué tienen que gastarse el dinero las familias en situación de pobreza y por verificar su situación de necesidad me recuerda a la actitud de mi abuela cuando se encontraba a alguien pidiendo caridad en la puerta del supermercado. “Nunca le des dinero, porque seguro que se lo gasta en alcohol”. Acto seguido, compraba una barra de pan y una lata de atún para que “el pobre” pudiera alimentarse.

Las políticas de transferencia monetaria a los hogares y las personas empobrecidas parten de los mismos prejuicios que llevaban a mi abuela a decidir que una dieta a base de bocadillos de atún era mejor que disponer de dinero en efectivo. Las ayudas de emergencia que administran los servicios sociales municipales deben ser temporales, condicionadas al cumplimiento de obligaciones y sometidas a mecanismos de control que garanticen que el dinero se destina a cubrir “necesidades básicas”. Las rentas mínimas de inserción (RMI) están diseñadas para facilitar unos ingresos escasos y temporales a los hogares sin recursos y están condicionadas al cumplimiento de planes de trabajo que tienen como objetivo final la “inserción laboral”.

En el trasfondo de las condiciones, las temporalidades y la fiscalización encontramos la sospecha de que la pobreza es el resultado de la incapacidad de los individuos para gestionar sus vidas y las de sus familias. Esta sospecha justifica una contradicción con la que conviven a diario las personas perceptoras de ayudas y las que intentan acceder sin éxito a ellas: se les exige autonomía personal y esfuerzo para romper la dependencia de la ayuda, pero se les arrebatan el protagonismo y la capacidad de decisión en sus propias estrategias de supervivencia.

A Pere lo conocí en el 2015 en un comedor social de Barcelona. Después de dieciocho años trabajando de cocinero en diferentes restaurantes, llevaba siete parado y enfermo. “Un trabajo. Yo no necesito un comedor, necesito un trabajo”, se lamentaba mientras comíamos juntos. Había cobrado diferentes ayudas y estaba harto de hacer cursos de reciclaje para volver a trabajar. “Ya me he reinventado tantas veces que se me ha acabado la inventiva”. Su trabajadora social de referencia lo había derivado a un comedor social porque vivía en una habitación sin cocina y porque era una manera de aliviar los gastos. “Nadie contrata a un cocinero viejo, cojo y diabético..., pero con dinero, aunque fuera muy poco, y una cocina no me haría falta que me sirvieran cada día la comida en la mesa”.

Cristina puso una queja formal en su ayuntamiento porque en su centro de servicios sociales le habían dicho que no podía cobrar ninguna ayuda de emergencia mientras no redujera gastos innecesarios. Habían estado analizando los extractos de su cuenta bancaria y le indicaron que tenía que dar de baja la conexión a internet de su domicilio. Su trabajadora social de referencia le dijo que sus hijos podían estudiar con conexión a internet en la biblioteca. “Después de contar tus penas, tienes que enseñar en qué te gastas el dinero para que te digan qué necesitas y qué es imprescindible..., como si no me pasara el día contando hasta el último céntimo...”.

Cuando la pertenencia a la sociedad viene determinada por la forma de vestir, las pautas de ocio o los objetos electrónicos que llevamos en los bolsillos, exigimos a quien sufre la pobreza que renuncie a cualquier forma de consumo más allá de la cobertura de las necesidades fisiológicas. Asumimos que la Administración o quien puede permitirse hacer donativos disfruta de una capacidad de gobernar su vida que las personas “asistidas” no pueden demostrar. Es esta lógica la que emerge en los debates acerca de las políticas de garantía de rentas. ¿Tienen que dar las administraciones dinero sin contrapartidas? ¿No estaremos perpetuando la vagancia? ¿Cómo controlamos que “los pobres” gasten el dinero en lo que más les conviene?

23

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Los autores y las autoras de este número de la revista Barcelona Societat aportan planteamientos teóricos, evidencias empíricas y reflexiones para enfrentarnos a estas preguntas y a las ideas preconcebidas sobre las transferencias económicas, la pobreza y el papel de las políticas públicas a la hora de garantizar los derechos sociales.



Tribuna

Marzo 2019

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

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

Lluís Torrens¹

Director 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!”

(Expresidenta 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

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.

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 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.

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

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

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 Universitaria 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 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

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>

7. Evolución del paro registrado en Barcelona.

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

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

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.

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.

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 ahorra 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 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

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

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

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

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

14. Ídem.

15. Muestra IRPF 2015. IEF-AEAT (declarantes i no declarantes).

la Administración Abierta de 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 tarifaciones 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

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].

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.

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 Besòs²⁴, y cómo las políticas de protección social

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

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).

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

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.

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.

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

27. Elaboración propia.

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.

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 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.

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.

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

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

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 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.

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

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 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

37.

http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/pobresa_i_inclusio_social/renda_garantida_ciutadania/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/RendaGara ntidaCiutadania/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.

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.

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

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.

¿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

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>

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

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 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

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

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

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.

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 eviten 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). 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 tarifación 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

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

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.

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.

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).

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 agridulce 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.

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/

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

¿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 construable, “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.

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

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

No solo eso, cuando desde las políticas de integración social se reclama mixtidad 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?

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 excluidos 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.

57. Fuente: Generalitat de Catalunya.

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

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.

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

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

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.

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.

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.

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

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 trinchera (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, tarifaciones 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).



En profundidad



Marzo 2019

Palabras clave: pobreza, rentas
mínimas, inclusión social y laboral

La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES).

Luis Sanzo

Responsable técnico de la Área de Estadística del Departamento de Trabajo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

La decisión de poner en marcha en Euskadi un plan integral de lucha contra la pobreza se concreta a finales de los años noventa en la creación del primer sistema de garantía de ingresos impulsado por un gobierno autonómico. Este movimiento dará lugar a la consolidación de uno de los pocos ejemplos de rentas mínimas, en el sur de Europa, con entidad comparable a los mecanismos de protección impulsados en los Estados socialmente más avanzados de la Unión Europea.

1. Los objetivos de un sistema original y estable (aunque sometido a cambios)

Un rasgo particular de la iniciativa fue la participación en el diseño de diversos actores de las Administraciones Públicas vascas, tanto del ámbito político como del técnico. El desarrollo de las acciones previstas en el plan sería así el resultado de un amplio debate de ideas entre técnicos y políticos de distintos ámbitos institucionales.

Este debate se concretó en un sistema de protección original. En este sentido, el Plan de lucha contra la pobreza de Euskadi nunca consistió en una mera traslación al ámbito vasco de la experiencia francesa del *revenu minimum d'insertion* (RMI). Una de las tradiciones de aproximación a la lucha contra la pobreza que también se consideró fue la británica, con su énfasis en la universalización del acceso a la vivienda (*housing benefits*), el apoyo diferencial a las familias trabajadoras con bajos ingresos (*family credit*) y la existencia de un fondo social para abordar necesidades especiales (*social fund*). También inspiraron las discusiones los principios clásicos que subyacían a los programas más establecidos de garantía de ingresos de los países del centro y norte de Europa, fundamentados en el control previo de los recursos para el acceso a las prestaciones, pero sin contraprestaciones asociadas. Ni siquiera eran desconocidas las primeras escaramuzas intelectuales acerca de la renta básica.

Además de por su originalidad, el sistema también se caracterizaría por una cierta estabilidad y continuidad. Los resultados del debate, con su profundización en las fases

de evaluación y renovación del Plan, en particular en el contexto de la preparación de la Ley contra la exclusión de 1998, determinan lo que acabarían siendo, en su aplicación en la Ley para la garantía de ingresos y para la inclusión social de 2008, los elementos centrales del modelo todavía en vigor. No obstante, el contenido del sistema de garantía de ingresos nunca fue una realidad por completo inmutable, y se produjeron cambios relevantes, en especial en la dimensión relativa a la condicionalidad.

Desde el principio, en cualquier caso, los objetivos de lucha contra la pobreza que se pretendía perseguir quedaron claramente delimitados en el diseño normativo de las distintas actuaciones realizadas, tal y como puede comprobarse a continuación.

La cobertura multiprestacional de las necesidades básicas para la supervivencia

El plan nació con el objetivo principal de garantizar a la población asentada en Euskadi unos recursos mínimos para prevenir la pobreza de ingresos. Esto se traduce en el establecimiento en 1989 del ingreso mínimo familiar, la prestación que posteriormente evolucionaría hasta la actual renta de garantía de ingresos (RGI), con la finalidad de cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de toda la población. Ya en 1990, con el nombre de ingreso mínimo de inserción, esta prestación quedó definida por el Parlamento Vasco en términos de derecho sujeto a un nivel suficiente de ingresos.

En la aproximación vasca, el objetivo de cobertura de las necesidades básicas no se limita, sin embargo, a la prestación de garantía de ingresos, la actual RGI. Desde el principio, el Plan de lucha contra la pobreza trató de hacer frente de manera especializada a otros gastos específicos asociados a la cobertura de estas necesidades básicas, en particular en lo relativo al mantenimiento en la vivienda. El tratamiento de esta cuestión se perfiló a través de las ayudas de emergencia social (AES).

Nunca se trató de una dimensión irrelevante de la intervención. De hecho, el gasto en AES, cuyo principal componente era la cobertura de alquileres, préstamos hipotecarios y otros gastos relacionados con la vivienda, como la energía, llegó a tener un impacto inicial mayor que el ingreso mínimo familiar.

La relevancia de las ayudas para la vivienda llevaría a diferenciar esta atención del resto de actuaciones incluidas en las AES. Estudiada y perfilada con anterioridad, la prestación complementaria de vivienda (PCV) se establece finalmente en la Ley para la garantía de ingresos y para la inclusión social de 2008, limitando sin embargo su atención a la cobertura de los gastos relacionados con el alquiler. Aunque las AES siguen cubriendo algunos gastos relacionados con la cobertura de las necesidades básicas, en particular los asociados a la prevención de la pobreza energética, la atención a estas necesidades queda en la actualidad más claramente asociada a las prestaciones de la RGI y la PCV.

La prevención de los procesos de desaccumulación y la mejora de las condiciones de vida a medio y largo plazo

Aunque esta cuestión nunca ha sido objeto de una exposición jurídica detallada, otro de los objetivos del sistema de garantía de ingresos en Euskadi se vinculó con la voluntad de evitar el acercamiento de la población al punto en el que la insuficiencia de recursos da paso a un proceso general de *desaccumulación*. Se trata del punto de no retorno en el que, con la falta de ingresos, desaparecen los ahorros, se entra en una fase de sobreendeudamiento y resulta más probable la vivencia del conjunto de situaciones de privación y malestar que acompañan a la pobreza, incluyendo los problemas de exclusión social y de deterioro o desamparo personal.

En el diseño de las actuaciones de lucha contra la pobreza se consideraron, por tanto, una serie de medidas orientadas a prevenir las formas de empobrecimiento y desaccumulación que tienen consecuencias en las condiciones de vida a medio y largo plazo. Se consideraron en concreto dos disposiciones específicas que iban más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas.

La primera consistía en facilitar el acceso a la prestación de garantía de ingresos a personas con ingresos reducidos, pero con cierto patrimonio acumulado, tratando con ello de prevenir el empobrecimiento patrimonial asociado a la insuficiencia de ingresos. A ello responde la compatibilidad entre la prestación de garantía de ingresos y un nivel de patrimonio equivalente a cuatro veces la RGI anual; la exención de la primera vivienda como propiedad a valorar en la estimación de los recursos disponibles, o las facilidades introducidas para la cobertura de préstamos hipotecarios en el diseño de las AES. Aunque con algunas restricciones significativas tras la reforma de 2008 (la posesión de otro bien inmueble, distinto a la vivienda habitual, impide desde entonces el acceso a la RGI), estos planteamientos se han mantenido en lo esencial en las distintas reformas sucesivas de la legislación.

La segunda disposición que cabe mencionar es el desarrollo de aquella parte de las AES orientada a facilitar a la población el acceso a unos equipamientos mínimos y a superar carencias relacionadas con las instalaciones básicas de la vivienda, todo ello con el objetivo de garantizar unas condiciones de vida adecuadas a medio y largo plazo.

Los incentivos al empleo y por el bienestar

Un tercer objetivo que estuvo presente desde el principio fue el de diseñar un sistema de garantía de ingresos que no introdujera límites completamente estancos entre los beneficiarios del sistema y el resto de la sociedad.

Dos medidas deben ser mencionadas en este contexto. La primera se vincula al sistema de baremos de acceso a las prestaciones, abierto en el caso de las AES a colectivos con ingresos hasta un 150 % superiores a los establecidos para el acceso a la prestación de garantía de ingresos. La segunda se concreta a partir de 1998 en la introducción de una política de estímulos al empleo que, en la práctica, establece un doble sistema de baremos en la RGI: uno para personas sin ingresos de trabajo y otro para personas con ingresos por este concepto. El sentido de esta actuación es garantizar en todos los casos un mayor nivel de ingresos a la población que trabaja, aunque por una vía diferente de la que implicaría reducir el nivel de protección garantizada a la población que no tiene acceso al trabajo.

Una implicación importante de esta aproximación es que lleva a traspasar la mera lucha contra la pobreza y a facilitar el acceso a mayores niveles de bienestar a una serie de colectivos. Además de a la población con ingresos por trabajo, asalariada o autónoma, este planteamiento se extiende a personas con pensiones de cuantía modesta. A partir de 2008, se establece así un sistema de cuantías garantizadas que resulta más favorable para el colectivo de pensionistas.

Uno de los cambios más llamativos de la reforma que estableció en 2008 la RGI fue, sin embargo, la introducción de límites temporales a la aplicación del sistema de bonificación al empleo. Este aspecto reduce a un periodo limitado en el tiempo, con un máximo de tres años, la consideración de este sistema de descuento de una parte de los ingresos por trabajo en el momento de calcular las cuantías de la RGI.

El debate sobre la condicionalidad

Un cuarto objetivo se relacionó con la aplicación de políticas de inserción que debían facilitar la salida de las prestaciones, un aspecto que reflejaba a finales de los años ochenta el temor de los responsables políticos del Plan ante una posible cronificación en las prestaciones. En este punto, en el que se confrontaron en el debate técnico inicial dos líneas claramente diferenciadas, una claramente abierta a la idea de inserción y otra defensora de la renta garantizada, es donde se perciben los cambios más evidentes en la dinámica histórica del sistema vasco de garantía de ingresos.

En origen, la mayor influencia de la RMI francesa en Euskadi se relacionó con el objetivo de inserción. Las referencias ideológicas que sustentaban la RMI contribuyeron de forma decisiva a la incorporación de este principio en el diseño del sistema vasco de garantía de ingresos. Aunque, a diferencia de la RMI, en Euskadi la aceptación de la inserción no era condición de acceso a la prestación de garantía de ingresos, sino una obligación asociada, se impuso el principio político de contraprestación: voluntad de inserción a cambio de ingresos garantizados.

Esta aproximación quedó en gran parte matizada, tras la aprobación de la Ley contra la exclusión, por la asunción del principio del doble derecho a una prestación de garantía de ingresos y a un apoyo institucional para la inserción. Este modelo suponía un acercamiento entre quienes aceptaban que los temores ante la cronificación eran en gran medida infundados y quienes observaron que, además de un apoyo económico, la población en riesgo de pobreza necesitaba, y mayoritariamente demandaba, apoyo para la inserción.

A pesar de la flexibilización notable en el tratamiento de la condicionalidad, el derecho a la inserción se perfilaba, sin embargo, en especial tras un tiempo de permanencia en la prestación, como derecho de uso obligado. La presentación de la ILP a favor de una renta básica, aunque no condicionó el diseño flexible definido en los decretos de desarrollo de la Ley contra la exclusión, contribuía además a recuperar la idea de contraprestación.

Con su decidida apuesta por el principio de activación para el empleo, la reforma de 2008 supone una llamativa novedad en el tratamiento de la condicionalidad. El modelo sucumbe con ello a la influencia del cambio introducido en 1996 en la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), impulsada por la Administración Clinton en Estados Unidos. Este cambio fundamental suponía apelar a la responsabilidad de los beneficiarios de programas de garantía de ingresos de cara a su activación y acceso al trabajo, apoyados en programas públicos orientados a la ampliación de las oportunidades laborales. La PRWORA impulsa así la apuesta decidida por la salida hacia el mundo laboral de la población protegida en edad de trabajar.

La cristalización de esta concepción en Europa queda plasmada en la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)). De esta forma, este documento vincula la renta mínima a una estrategia orientada a “ayudar a la población a salir de la pobreza y a adoptar una actitud activa hacia la inclusión social y el acceso al mercado de trabajo” y afirma “que el objetivo real de los regímenes de renta mínima no es la mera asistencia, sino acompañar a los beneficiarios en su paso desde situaciones de exclusión social a la vida activa”.

La primera extensión significativa a Europa de la orientación americana puede encontrarse en los programas *New Deal* impulsados en el Reino Unido a partir de la llegada al poder del nuevo laborismo de Tony Blair en 1997. La asunción por la izquierda socialdemócrata del principio de activación también inspiraría con posterioridad las reformas impulsadas por Gerhard Schröder en Alemania (*Hartz I a IV, dentro de la Agenda 2010 de reforma del mercado de trabajo alemán*). La adopción de esta aproximación se ha traducido en la preocupación por la activación, el impulso de la

disposición al trabajo, la mejora de los mecanismos de búsqueda de empleo e intermediación y el diseño de programas adaptados de formación y contratación.

Una de las consecuencias es un refuerzo paralelo de las obligaciones asociadas al acceso a los programas de garantía de ingresos, en especial en términos de participación obligada en los convenios de inserción, disponibilidad para el trabajo y aceptación de las ofertas de empleo recibidas. Un refuerzo que viene habitualmente acompañado de una mayor insistencia en los procesos de control y en las sanciones. De hecho, y por primera vez desde su puesta en marcha, la RGI vasca introduce en 2008 disposiciones que prevén un tiempo de carencia (de un año) en la posibilidad de solicitar la prestación en caso de extinción por causas asociadas al incumplimiento de las obligaciones.

La línea de activación representa un cambio de importancia respecto al modelo de renta mínima de inserción. Aunque ambos modelos insisten en la estrecha vinculación entre la prestación de garantía de ingresos y la participación en procesos de inclusión individualizados, la estrategia de inserción se perfila en el modelo RMI desde un punto de vista integral, más social que estrictamente laboral, en contraste con la insistencia laboral de la política de activación. Además, al insistir en las modalidades sancionadoras en caso de incumplimiento en la acción para la inclusión laboral, una aplicación estricta del principio de activación puede resultar finalmente incompatible con el modelo, más matizado, de doble derecho que la reforma de 2008 pretendía seguir manteniendo.

En su formulación original en Euskadi, la voluntad de limitar los excesos en materia de contraprestación supuso en cualquier caso una expresa prohibición de toda forma de contraprestación laboral. De conformidad con la apuesta obligacionista por la inclusión laboral, implícita en la idea de activación, la reforma de 2011 llevaría sin embargo a incorporar a la legislación vasca una versión de este principio. Aunque el precepto nunca ha llegado a aplicarse, esta reforma preveía la obligación de estar “disponibles para la realización de trabajos en beneficio de la comunidad”.

La nueva orientación de las políticas de garantía de ingresos hacia la activación ha supuesto en muchos casos reorientar la gestión de la inclusión hacia el mundo laboral, con un nuevo papel de liderazgo para los servicios de empleo. Esto es lo que caracteriza al sistema vasco de garantía de ingresos en la actualidad, con la transferencia de la gestión a Lanbide, el servicio de empleo en Euskadi. Aunque puede plantearse la intervención de otros servicios en la aplicación de los proyectos de inclusión, los servicios de empleo se convierten en los principales protagonistas de su desarrollo.

2. Unos resultados positivos en la lucha contra la pobreza

Suele afirmarse con frecuencia que el sistema vasco de garantía de ingresos ha sido un fracaso. Un análisis objetivo de los datos aporta una visión más matizada y realista.

Una dinámica comparativamente favorable en la prevención de la pobreza

Al considerar la dinámica de la pobreza en Euskadi, es preciso señalar que, a pesar de la crisis de empleo posterior a 2008, la incidencia del riesgo de pobreza en la dimensión de los ingresos sigue siendo cercana a la observada en los años de mayor crecimiento de la economía vasca y se aleja claramente de las del periodo 1986-1996 (7,1 % en 2016 por 5,7 % en 2008, muy lejos del 13,3 % de 1996, de acuerdo con el indicador EPDS).

En el contexto español y europeo, la situación vasca es claramente favorable. El máximo nivel de pobreza grave en España (40 % de la mediana) se alcanzó en 2015, con una tasa del 11,2 % que casi doblaba el 6,2 % estimado para los países del euro. Apenas llegaba al 4,9 % en Euskadi en 2016. El mantenimiento de unas tasas de pobreza de ingresos comparativamente bajas en el contexto europeo, y no demasiado alejadas de las del periodo 2004-2008, resulta así un primer hecho por destacar.

En la dimensión relativa a la pobreza de acumulación, que tiene en cuenta las condiciones de vida a medio y largo plazo (calidad de la vivienda, con instalaciones adecuadas y equipamiento estándar; mantenimiento de un patrimonio de reserva suficiente; capacidad para acceder a bienes de consumo de uso diferido, como el automóvil, etc.), ni siquiera la crisis de los últimos años ha sido capaz de romper el avance ininterrumpido que se observa desde 1986. Este avance se manifiesta en la caída prácticamente continua de los indicadores de esta forma de pobreza, la más grave y estructural, desde el 14,3 % de 1986 hasta el 1,6 % de 2016, en niveles similares al mínimo del 1,4 % de 2012.

Al considerar de forma conjunta las situaciones asociadas al riesgo de pobreza de ingresos y/o a las condiciones de vida a medio y largo plazo, la tasa de pobreza real muestra un aumento entre el mínimo del 4,2 % de 2008 y el 5,7 % de 2016. Sin embargo, la diferencia no resulta muy elevada y la cifra de 2016 queda muy por debajo del 8,7 % de 1996 y del 16,1 % de 1986, dos años de salida de periodos previos, y por ello comparables, de crisis económica y social. En términos de pobreza percibida, la dinámica es aún más favorable. En 2016, un 3 % de la población vivía en hogares que se consideraban pobres o muy pobres, menos de un punto por encima del 2,1 % de 2008.

El proceso de control de la pobreza también se detecta en la evolución de la pobreza encubierta (la modalidad de pobreza que caracteriza a las personas que desean independizarse y no pueden hacerlo porque se encontrarían en situación de pobreza). En 2016, un 4,1 % de la población de 18 a 44 años sufría este tipo de pobreza encubierta.

Aunque esta cifra supera el mínimo del 2,7 % de 2008, queda muy lejos de las cifras de 8,1 y 8,9 % de 2000 y 2004.

En el contexto español, el impacto positivo del sistema de garantía de ingresos en Euskadi es especialmente llamativo cuando se analizan los indicadores que miden la precariedad en la dimensión asociada a la seguridad económica a largo plazo. Tomando como referencia el indicador relativo a las personas en hogares que carecen de recursos para hacer frente a un gasto extraordinario, la proporción de personas afectadas en 2016 es del 17,8 % en Euskadi por 33,6 % en Madrid o 37,2 % en Cataluña.

En este indicador, probablemente el más relevante para medir el ajuste real de la acción a los objetivos inicialmente definidos, Euskadi no solo destaca favorablemente en España. En la Unión Europea, el 17,8 % de 2016 es inferior al mínimo del 20,7 % que se observa, entre sus Estados, en Suecia. Queda incluso por debajo, fuera de la UE, del 18,1 % de Noruega o del 21 % de Suiza.

El sistema RGI/PCV/AES se consolida, durante la crisis, como el principal mecanismo de protección social en Euskadi

Estos buenos resultados no pueden entenderse sin la política continua de apoyo a la población en riesgo de pobreza que se mantiene en Euskadi desde 1989. En 2016, el sistema RGI/PCV/AES llegaba a un 69,3 % de los hogares en riesgo de pobreza real, una proporción en realidad bastante superior en la medida en que parte de la población no atendida se encontraba en fase de tramitación de las prestaciones.

En la población atendida, el sistema contribuía a sacar de la pobreza a un 53,1 % de esa fracción. En aquella parte que no conseguía sacar de la pobreza, reducía del 74,2 al 16,1 % la distancia respecto al umbral de riesgo de pobreza de ingresos, de modo que las prestaciones del sistema vasco facilitaban un 69,2 % de los ingresos totales disponibles para este grupo de población.

Sin embargo, lo más llamativo de las prestaciones RGI/PCV/AES es que, en su dimensión de sistema asistencial de última red, subsidiario y complementario del sistema general de protección en España, hayan alcanzado la dimensión que hoy tienen. Porque, de hecho, y en lo relativo a la población pobre, esta intervención asistencial autonómica supera al conjunto de aportaciones que realiza la Administración General del Estado y su Seguridad Social. Así, un 38,3 % de los ingresos finales del colectivo en pobreza real procedía en 2016 del sistema RGI/PCV/AES por apenas un 18,6 % de procedencia de pensiones, prestaciones y subsidios por desempleo y demás aportaciones del Estado y de la

Seguridad Social. La vía principal de prevención de la pobreza en Euskadi se asocia, por tanto, al sistema vasco de garantía de ingresos.

Es preciso insistir en esta circunstancia porque la protección alcanzada se ha conseguido en tiempos de grandes dificultades. Algunas de estas son comunes a otras zonas del Estado, como el incremento del volumen de hogares (+27,4 % entre el año 2000 y 2016 en Euskadi) o la destrucción de empleo. En 2016, Euskadi tenía un volumen de personas desempleadas todavía 2,64 veces superior al de 2008 (140.100 personas frente a 38.500). En ese periodo se pierde un 8,4 % de la población ocupada, 25,2 % en la ocupación industrial y 42,8 % en la ocupación en la construcción. El volumen de población activa mayor de 25 años aumenta en cambio en un 3,9 %.

A todo ello se añade un factor reciente que diferencia sustancialmente a Euskadi de la mayor parte de las comunidades autónomas en España. Se trata de su papel de refugio, durante la última crisis, para ciertas categorías de población, en particular la de origen extranjero. La Estadística del Padrón Continuo del INE muestra que en Euskadi la población nacida en el extranjero aumenta en un 44,7 % entre 2008 y 2018, muy por encima del 5,4 % medio de España e incluso de los niveles cercanos al 20 % que se observan en Navarra o Asturias, o del 14,4 % de Cataluña, otras zonas que cumplen una función similar de acogida en ese periodo.

El impacto de estas migraciones en el aumento de la pobreza resulta destacado. En Euskadi, un 45,8 % del aumento del volumen de personas en situación de pobreza real entre 2008 y 2016 corresponde a personas procedentes de la inmigración extranjera, una parte muy destacada (un 60,4 %) llegada a Euskadi a partir de 2005. Se trata de una cuestión relevante en el País Vasco porque, a partir de los tres años de residencia, la RGI atiende a cualquier persona, tenga o no permiso de residencia (a partir de seis meses en lo relativo a las AES). En los sistemas de garantía europeos, en cambio, la atención a la población sin derecho a residencia legal en el territorio es excepcional.

Buenos resultados asociados, tanto sociales como económicos, en línea divergente con la dinámica española durante la crisis

La aplicación de esta política de garantía de ingresos no ha supuesto un deterioro de la situación social y económica general. En lo relativo al mercado de trabajo, por ejemplo, Euskadi es la única comunidad autónoma en España que ha sido capaz de reducir sustancialmente el impacto del desempleo respecto a crisis anteriores. De esta forma, en Euskadi la tasa media de desempleo del periodo 1992-1997, situada en el 21,6 %, se reduce al 13,3 % entre 2009 y 2013. Esto contrasta con una reproducción de niveles de paro superiores al 20 % en el conjunto de España, con un 21,8 % entre 1992 y 1997 que

llega al 22 % entre 2009 y 2013 (de 18,2 a 19,7 % en los dos periodos considerados en Cataluña).

En la misma línea comparativamente favorable, Euskadi es el único territorio que en 2017 tiene un índice coyuntural de fecundidad (ICF, número de hijos o hijas por mujer) que supera el observado en 2008. Así, mientras Euskadi pasa de un ICF de 1,30 a un 1,34 entre 2008 y 2017, en España se observa una caída de 1,44 a 1,31 (de 1,53 a 1,38 en Cataluña).

Es importante recordar, en este contexto, los puntos de partida y de llegada asociados al periodo de aplicación del sistema vasco de garantía de ingresos. A primeros de 1988, cuando se decide lanzar el Plan de lucha contra la pobreza, la tasa de paro de Euskadi era del 21,7 % únicamente era superada por las de Andalucía, Extremadura y Canarias. Su ICF era de 1,10, solo superior al 1,06 de Asturias, y quedaba 0,34 puntos por debajo del nivel español. En el punto álgido de la crisis reciente, en el primer trimestre de 2013, el 17,1 % de Euskadi era el nivel de desempleo más bajo en España, casi diez puntos por debajo de la tasa española (26,9 %), y su ICF mejoraba en contraste con el deterioro español.

3. Los retos existentes

A partir de la aprobación de la Ley contra la exclusión en 1998 se observa un fuerte aumento en los niveles de acceso a la prestación. Se pasa así de un 1,8 % de unidades de convivencia beneficiarias de la RGI en Euskadi en 1998 a un 4,2 % en 2008. La crisis lleva esta proporción a un 6,6 % en 2010 y a un 7,5 % en 2014. Esta evolución se vincula con el acceso de la población inmigrante al sistema, la aplicación del sistema de estímulos al empleo, la ampliación de protección a los colectivos pensionistas o los sustanciales avances de la primera década del nuevo siglo en las cuantías garantizadas.

El aumento del gasto es aún más llamativo. El gasto en RGI pasa así de 42,2 millones en 1998 a 197,3 en 2008 y 388,1 en 2014. Esta evolución, en el momento álgido de la crisis financiera de las Administraciones Públicas en España, lleva a la introducción de algunos recortes en el sistema, en particular en términos de aumento del tiempo de empadronamiento (de uno a tres años) y de una reducción en las cuantías garantizadas (7 % en la RGI y límite de 250 euros en la PCV). Estos recortes no deben matizar sin embargo la realidad de una continuidad básica en un programa abierto, generoso con la población nacional y la extranjera, que conseguía hacer frente a la crisis económica en unas condiciones en las que fracasaba en ese objetivo el sistema general de Seguridad Social.

Como programa subsidiario y complementario de asistencia social, el sistema vasco de garantía de ingresos merece por ello una valoración positiva. Pero, como reflejan las tasas de pobreza aún existentes, todavía superiores a las de 2008, es preciso considerar los retos aún existentes para conseguir una definitiva erradicación de la pobreza en Euskadi.

Además de aspectos relativos a la edad mínima de acceso a la prestación, los tiempos de empadronamiento o el acceso a la demanda de potenciales beneficiarios que parecen renunciar a sus derechos, los principales problemas que dificultan la superación de la pobreza se vinculan a algunos aspectos concretos.

El primero de ellos se relaciona con la introducción de topes en las cuantías de la prestación de garantía de ingresos tras la reforma ligada a la aprobación de la ILP para una renta básica. Aunque facilitaba una mayor protección a las personas solas, el modelo de cuantías aplicado a partir del año 2000 establecía topes de atención a los hogares de tres o más miembros, de modo que se rompía con el planteamiento original que contemplaba en todos los casos incrementos prestacionales conforme aumentaba el tamaño de las unidades de convivencia. Cualquier unidad familiar con tres o más miembros percibe en la actualidad una misma cuantía de 915,47 euros, con independencia de su tamaño y composición.

En la actualidad, esta aproximación impide una correcta protección a los hogares con población menor. Al afectar a las unidades familiares con hijos o hijas, los topes establecidos se traducen en un efecto comparativamente menos positivo del sistema en la prevención de la pobreza infantil, con una incidencia superior de la pobreza real en hogares con menores (10,2 % frente a 5,7 % en los hogares sin menores). A diferencia de los sistemas europeos, con cuantías de protección muy reducidas para personas solas, en Euskadi la aplicación del modelo se caracteriza por cuantías relativamente generosas para hogares sin menores, pero mucho menos adaptadas a las necesidades de las familias con hijos e hijas.

El segundo problema tiene que ver con la dinámica de los costes de la vivienda. El incremento del coste del acceso a la vivienda resultó determinante en las dificultades observadas en la reducción de la pobreza en Euskadi durante el periodo de máximo auge económico, entre 1996 y 2008. Se trata de un fenómeno vinculado en buena medida a la burbuja que afectó hasta finales de la pasada década a hipotecas y alquileres inmobiliarios y que, a pesar de la reducción del precio del acceso a la vivienda paralelo al avance de la crisis, aún sigue teniendo un impacto social determinante (potencialmente creciente, además, conforme se recuperen los precios de la vivienda).

En los grupos pobres, la posibilidad de reducir el impacto de la pobreza se ve reducida en el caso de gastos de vivienda elevados. El ajuste de las cuantías, complementado con mayores restricciones en el acceso a las prestaciones, ha venido acompañado de algunas modificaciones significativas en la política de las AES, con una significativa reducción de las ayudas en paralelo al incremento de los recursos, con independencia del coste del acceso a la vivienda. La orientación exclusiva de la PCV a las ayudas al alquiler también ha tenido un efecto limitativo en la capacidad de protección del sistema.

Los dos factores señalados son los que explican que la combinación de la RGI y la PCV no consiga siempre prevenir el riesgo de pobreza de ingresos en todos sus beneficiarios, en especial en el caso de unidades familiares con presencia de población infantil.

En cambio, otras limitaciones tradicionales han tendido a reducirse con significativas mejoras, por ejemplo, en lo relativo al tiempo de tramitación de la RGI por las personas solicitantes. Se observa en este caso una clara reducción del periodo de tiempo que transcurre entre la solicitud y la concesión de la prestación.

La necesidad de resituar el sistema (sin liquidar su lógica)

A la hora de hacer frente a las situaciones de pobreza, es preciso recordar que el sistema vasco de garantía de ingresos no pretende convertirse en el elemento central de la protección. Su vocación es actuar como sistema asistencial de última red que afronta los límites observados en las políticas generales (Seguridad Social, desempleo, vivienda, etc.).

En esta perspectiva, dos cuestiones resultan relevantes. En primer lugar, la aprobación del derecho subjetivo a la vivienda, introducido en la Ley 3/2015 de vivienda, supone la extinción de la PCV. Sin embargo, la función que tenía esta última prestación se mantiene en la medida en que, en defecto de vivienda o alojamiento, la satisfacción del derecho garantizado podrá efectuarse a través de una prestación similar, la actual prestación económica de vivienda (PEV). Esta se enfrenta a los mismos límites que la PCV, tanto por su cuantía (250 euros) como por su asociación a la cobertura de necesidades de alquiler. El establecimiento de incompatibilidades con las AES plantea una limitación potencial del sistema en su capacidad de hacer frente a las necesidades de vivienda, solo abordables a través del sistema asistencial cuando las carencias hubieran generado una situación objetiva de endeudamiento.

En el futuro se comprobará si la aproximación centrada en la política de vivienda resulta exitosa o si es necesario plantearse una solución alternativa que pudiera volver a situar la cuestión en los programas de garantía de ingresos. Las referencias en tal caso serían el

modelo alemán (Hartz) o el británico (Universal Credit), caracterizados por la consideración de un complemento de ayudas a la vivienda que viene directamente asociado a la definición de la cuantía de la prestación general de garantía de ingresos. Esta línea de complemento vinculado a una única prestación sería una alternativa al modelo multiprestacional RGI/PCV o RGI/PEV que se ha conocido hasta ahora en Euskadi.

La segunda cuestión tiene que ver con el resultado del debate español sobre el modelo general de protección social. Un debate que, en la actualidad, se vincula tanto a la cuestión de la posible creación de una prestación de garantía de ingresos asociada a la Seguridad Social, incluyendo su compatibilidad con la asistencia social autonómica, como a la posible introducción de mecanismos de renta básica.

El resultado de este debate resultará determinante de cara al futuro de la RGI y sus prestaciones asociadas. Pero es importante tener en cuenta que se trata de una discusión ajena a la propia lógica de última red de un sistema de prestaciones asistenciales (como las que representan la RGI o las AES) y que, en su concepción subsidiaria y complementaria, debería en todo caso seguir existiendo.

Aun así, por las conclusiones a las que se llegue en la reflexión quedará marcada la dirección, más o menos universalista, de la política social. De ello dependerá en particular la aplicación de los planteamientos de universalidad y de aproximación individual que caracterizan a la renta básica y que podrían también orientar la aplicación de los programas de rentas mínimas. En esta línea, se podría minimizar los controles de recursos, eliminar la vinculación del acceso a la prestación a actuaciones para la inserción y la inclusión y diseñar los programas de forma que se gestionen desde un planteamiento de protección más individualizado.

Cuestiones por reformar y revisar

Con independencia de la forma en que se resuelvan los debates señalados con anterioridad, que afectan al modelo de protección social general, la aplicación del modelo vasco de garantía de ingresos se enfrenta a una serie de cambios o de reformas necesarias.

El primer aspecto que cabe considerar es la necesidad de actualizar y estabilizar un sistema que, siendo necesario para Euskadi, se ha visto sometido durante la crisis a presiones muy diversas (financieras, políticas, mediáticas, populares, etc.). Esto requiere una puesta al día general para afrontar las demandas sociales expresadas, demandas que no se limitan a un único sector de población y que, de partida, pueden resultar contradictorias. Resulta fundamental minimizar en la propuesta de reforma las

contradicciones existentes entre quienes podrían exigir mayores restricciones de cara al acceso al sistema y quienes buscan avances cualitativos en la extensión de la protección.

La segunda cuestión se vincula a la necesidad de adaptar la normativa a la forma de gestión de las prestaciones que es preciso realizar desde Lanbide, un modelo de gestión para el que no estaba pensada la normativa vigente. Más allá de algunos ajustes, la legislación vigente sigue estando formulada en términos del modelo inicial, centrado en una gestión desde los servicios sociales.

La nueva forma de gestión debe ser lo más sencilla posible para la Administración y, al mismo tiempo, beneficiosa para la población. Esto requiere simplificar los procedimientos de acceso y de renovación en las prestaciones, avanzar en interoperabilidad y limitar las consecuencias de una gestión inadecuada en términos de pagos o percepciones indebidas.

Un tercer aspecto que hay que considerar es la conveniencia de revisar algunas medidas introducidas en las últimas reformas y que dificultan una más correcta atención a la población. Como ya se ha señalado, esto supone dar solución a algunos de los principales problemas planteados por las reformas normativas posteriores a 1998. Esto significa en particular:

- Superar un sistema de topes rígidos en las cuantías que ha sido muy perjudicial para las familias con hijos e hijas.

- Eliminar los límites temporales a los estímulos al empleo. Siendo deseable fomentar los procesos de inserción en la vida activa de la sociedad, ya sea en el ámbito estricto de la vida social o en el marco laboral, resulta preferible anteponer los estímulos positivos a los negativos. La insistencia en el mayor bienestar asociado al trabajo, o a la participación en proyectos colectivos, es una alternativa a la introducción de obligaciones laborales o sociales que, de no ser atendidas, pueden traducirse en sanciones. Una aproximación de este tipo es incompatible con la introducción de límites temporales a la bonificación al empleo.

- Flexibilizar el actual sistema de suspensiones y extinciones, en particular en lo relativo a sus consecuencias en términos de salida temporal de las prestaciones. Se trata de una cuestión que debe plantearse de forma que no se perjudique a los colectivos más desprotegidos, en particular en el caso de la población menor.

- Eliminar algunos límites en la consideración de aspectos patrimoniales, por ejemplo en lo relativo al patrimonio de difícil realización o la propiedad de bienes inmuebles.

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta las dinámicas sociales reales, es necesario adaptar algunos contenidos normativos a la nueva realidad social. De esta forma, es preciso garantizar el acceso a las prestaciones a las personas con un proyecto de vida independiente o flexibilizar los tiempos de empadronamiento requeridos, en particular en lo relativo a las familias con menores así como a las personas con algún vínculo previo con Euskadi y que regresan.

En la misma línea, es necesario tener en cuenta las distintas modalidades de convivencia, combinando la simplicidad en el tratamiento de la unidad de convivencia con la necesidad de considerar formas atípicas de residencia en común, fundamentadas en la necesidad. Esta aproximación debe combinar tanto la cobertura de la necesidad como la igualdad en las formas de tratamiento de situaciones en la práctica equivalentes.

La cuarta cuestión es la conveniencia de pensar la RGI en términos de su relación con el resto del sistema de prestaciones (AES, PCV/PEV, etc.) y de las políticas de inclusión, facilitando el acceso a la formación y al empleo. En este sentido, teniendo en cuenta la vigencia de la concepción del doble derecho, es necesario avanzar en la aplicación operativa del principio del derecho a la inclusión social y laboral. En cambio, es preciso renunciar a acciones de contraprestación que, como los llamados trabajos *para la comunidad o de utilidad social*, tienen implicación laboral y que, por ello, deben venir acompañadas de un contrato laboral.

Este aspecto enlaza con el debate sobre el papel de los servicios sociales y de los servicios de empleo en el desarrollo de la política de inclusión. El traspaso de la gestión de la RGI a Lanbide ha supuesto un destacado avance en dos aspectos: por una parte, la vinculación de las políticas de inclusión a la gestión de las acciones orientadas a la contratación, un aspecto en el que se observan mejoras significativas; por otra, la delimitación de una organización administrativa profesionalizada de las prestaciones.

Sin embargo, los servicios de empleo siguen sin estar preparados para hacer frente a la combinación de los procesos de intermediación y acceso al empleo con los de inclusión social de la población beneficiaria de las prestaciones RGI. Esto se debe en parte a la presión que ha supuesto el desempleo para el personal encargado de la gestión, con una demanda de atención en aumento en un contexto de fuertes dificultades para ofrecer salidas formativas y laborales a las personas potencialmente beneficiarias.

Pero, en muchos aspectos, los problemas que se detectaban en el periodo de gestión a través de los servicios sociales se mantienen en la actualidad, lo que incluye una cierta

indefinición respecto al liderazgo profesional en la aplicación de las políticas individuales de inclusión de las personas beneficiarias de la RGI. Así, desde una perspectiva organizativa, siguen abiertas incógnitas respecto al papel que hay que atribuir a Lanbide en los procesos de inclusión, los procesos de coordinación con los servicios sociales para la inclusión social o los límites existentes en la capacidad de encontrar salidas formativas o laborales para el conjunto de la población necesitada, en competencia además con colectivos que, en un contexto de desempleo todavía relevante, tienen mayor nivel de formación media.

La diversidad de situaciones de la población beneficiaria de los programas de garantía de ingresos (con personas ocupadas con bajos salarios, paradas de corta duración, paradas de larga o muy larga duración, enfermas o con discapacidad, etc.) obliga a plantear recorridos de inserción muy diferentes, algunos planteados en el largo o muy largo plazo.

La quinta y última cuestión se vincula a la necesidad de consolidar una integración funcional entre el sistema de garantía de ingresos y la nueva realidad de la globalización y de los movimientos migratorios masivos, teniendo en cuenta que el sistema de la RGI constituye un marco de protección en general ampliado respecto al existente en prácticamente todos los territorios vecinos.

La toma en consideración de las distintas reformas planteadas mejoraría sin duda el impacto favorable del sistema vasco de garantía de ingresos. Permitiría avanzar en la conciliación de tres objetivos complementarios: combatir la pobreza; hacerlo de manera económicamente eficiente, limitando el gasto social necesario para conseguir los objetivos deseados, y aumentar el nivel de participación de la población en edad laboral en el sistema productivo.

En cualquier caso, es imposible no mencionar un último hecho al evaluar la experiencia vasca de garantía de ingresos. El principal acierto de las instituciones vascas ha sido reconocer los límites de un discurso que, en el conjunto de España, magnificaba el impacto de la protección social estatal y de los avances económicos del país hacia el bienestar y la convergencia económica con Europa; y, partiendo de este diagnóstico, actuar de forma alternativa para establecer una última malla de garantía de ingresos para la estabilidad social y económica en un país quebrado por la reconversión industrial de los años ochenta. Gracias a ello, Euskadi se ha acercado más que el resto de comunidades, o que el Estado en su conjunto, a la consolidación de un sistema adecuado de prevención de la pobreza.

23

Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

La mera existencia de ese sistema, con un nivel significativo de gasto ya consolidado e integrado en las políticas públicas, permite a Euskadi afrontar con mayor optimismo los retos sociales y económicos del futuro.

Marzo 2019

Palabras clave: pobreza relativa,
Reference Budgets, nivel de vida,
necesidades, infancia

Repensar la pobreza en Barcelona con el nuevo indicador europeo *Reference Budgets*⁶¹

Irene Cussó Parcerisas⁶², Elena Carrillo Álvarez⁶³ i
Jordi Riera Romani²

En este artículo presentamos presupuestos de referencia, *Reference Budgets*, que son cestas de bienes y servicios que ilustran el mínimo de recursos necesarios para que las personas alcancen un nivel de vida aceptable. Definimos este nivel de vida aceptable como el hecho de poder desarrollar las diversas posiciones y roles sociales pertinentes. El indicador se ha construido para diferentes tipologías de familias en áreas densamente pobladas de Cataluña, tomando Barcelona como ciudad de referencia. Se han utilizado diferentes fuentes de información sobre un marco teórico y un método comunes propuestos recientemente para seis ciudades europeas para configurar el contenido de las cestas: guías oficiales, consultas a expertos, datos de encuestas y grupos de discusión. Sin considerar la vivienda, la alimentación saludable es la cesta con más peso en relación con el presupuesto total. Este indicador proporciona información para contextualizar el umbral de pobreza relativa, así como también puede servir para orientar las políticas de inclusión social.

Introducción

Ante el reto fijado por la Estrategia Europea 2020 de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social parece que las cifras permanecen bastante estables. La tasa de pobreza relativa es uno de los componentes para observar el número de personas en situación de pobreza o exclusión. Indica el número de personas que tienen una renta personal equivalente inferior al 60 % de la mediana de la distribución de la renta en un determinado territorio. En el año 2015 este umbral en el área metropolitana de

61. Este artículo es resultado de la investigación desarrollada en el marco del proyecto Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation (ImPRovE), liderado por el Herman Deleeck Centre for Social Policy (CSB) de la Universidad de Amberes (UA), Bélgica, financiado por el European Union Seventh Framework Programme (FP7/2012-2016) (referencia n.º 290613). Véase <http://improve-research.eu>.

62. Facultat de Psicologia, Ciències de l'Educació i de l'Esport Blanquerna, Universitat Ramon Llull (FPCEEB-URL).

63. Facultat de Ciències de la Salut Blanquerna, Universitat Ramon Llull (FCSB-URL).

Barcelona era de 11.199 € al año para un hogar de una persona y de 23.518 € al año para los hogares de dos adultos y dos niños, lo que situaba en torno al 18 % de la población por debajo de este umbral. Esta cifra se aproxima a la media de la Unión Europea, que desde el 2010 hasta el momento actual se ha situado en torno al 17 % (SIMBA, 2018a y b; Eurostat, 2018).

Esta aproximación económica a la pobreza ha hecho emerger críticas por parte de algunos autores que ponen de relieve que fijar un punto arbitrario en la distribución de la renta más que medir este fenómeno refleja la desigualdad. Además, la renta recibe la influencia directa del crecimiento o decrecimiento económico, de manera que es una perspectiva que difícilmente valora el impacto de las políticas (Borgeraas y Brusdal, 2008).

En 1975, el Consejo de la Unión Europea definió a las personas en situación de pobreza de la siguiente manera: “Individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the Member State in which they live” (art. n.º 1.2). Así, pues, ¿qué recursos se requieren en nuestra sociedad para alcanzar esta forma de vida aceptable?

Los *Reference Budgets*, en castellano *presupuestos de referencia* —en adelante RBs—, se definen como cestas de bienes y servicios que representan un nivel de vida determinado para diferentes tipologías de familias (Bradshaw, 1993). Desde febrero del 2013 la Comisión Europea promueve el desarrollo de este indicador de manera comparable como instrumento para mejorar la medida de la pobreza y el diseño de la protección social en los diferentes Estados miembros (Goedemé, Storms, Stockman *et al.*, 2015a).

En este artículo presentamos RBs que ilustran los mínimos recursos necesarios para que las personas alcancen un nivel de vida aceptable en Barcelona. Definimos un nivel de vida aceptable como el hecho de poder participar como miembros de una sociedad y cumplir con los roles sociales. En el contexto europeo, algunas de estas posiciones podrían ser, por ejemplo: ser madre o padre, ciudadano, estudiante, entre otros, según la aproximación a partir del *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000) (Goedemé, Storms, Penne *et al.*, 2015b).

A continuación resumimos las principales características de este indicador: (a) refleja el mínimo nivel de vida aceptable en una sociedad y en un momento determinado, utilizando a menudo la opinión de grupos de referencia en esa sociedad; (b) puede ser actualizado anualmente utilizando el índice de precios de consumo o de acuerdo con los cambios que se experimenten en la sociedad en relación con este nivel de vida en un momento

determinado; (c) además, los RBs tienen en cuenta los bienes y servicios de alcance público y las transferencias en especie. Por lo tanto, permite estimar el esfuerzo económico que tienen que hacer las familias para alcanzar un nivel de vida determinado y, finalmente, (d) valora la variación de necesidades según el tipo de hogar y evalúa, en particular, la inversión que representan los niños dentro de los hogares (Borgeraas y Dahl, 2010; Decancq, Goedemé, Van den Bosch *et al.*, 2013; Goedemé y Rottiers, 2011; Storms, Goedemé y Van den Bosch, 2011).

De esta manera, se presenta un nuevo indicador social que comprende de forma holística y desde una perspectiva normativa las necesidades de las familias y los niños, que será contrastada con la evidencia empírica a partir del consenso con los ciudadanos mediante grupos de discusión. Este enfoque muestra cierto potencial para contextualizar la medida tradicional de pobreza relativa y, especialmente, si se desarrolla transversalmente en los diferentes países desde un marco teórico y un método comunes. También proporciona información para orientar las políticas de cara a garantizar los derechos y la inclusión social de las familias con niños.

1. Reference Budgets en Europa desde un marco teórico y un método comunes

A lo largo del siglo XX los RBs han sido elaborados de diferentes maneras y en varios países tanto europeos como en otros continentes (Fisher, 2007; Goedemé *et al.*, 2015b). En el caso de España, los RBs son un campo relativamente nuevo de estudio, ya que encontramos una sola referencia de su creación en el año 2009 para la ciudad de Madrid a cargo de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (Warnaar y Luten, 2009). El proyecto ImPRovE planteó el año 2012 el reto de construir RBs desde un marco teórico y un método comunes para áreas altamente urbanizadas correspondientes a seis grandes ciudades europeas: Amberes, Atenas, Barcelona, Budapest, Helsinki y Milán. Esta investigación ha constituido un primer paso para explorar si es posible elaborar este indicador de manera comparable a fin de que sea un nuevo instrumento para contextualizar la pobreza y orientar las políticas sociales en Europa (Goedemé, Penne, Hufkens *et al.*, 2018). Al mismo tiempo, también constituye una oportunidad para promover esta perspectiva en nuestro territorio.

1.1 ¿Cómo hemos construido las cestas de bienes y servicios?

En primer lugar, se estandarizó el nivel de vida al que hacen referencia los RBs que tienen que responder al mínimo de recursos necesarios para poder llevar a cabo el desarrollo de las posiciones y roles sociales pertinentes.

En segundo lugar, para operacionalizar este nivel de vida aceptable se ha adaptado al contexto europeo la teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough (1994). Estos autores identifican dos *necesidades básicas* universales que son prerequisites en todas

las culturas: la salud física y la autonomía. A partir de aquí desarrollan el concepto de *necesidades intermedias*, que tienen que satisfacer estos principios universales. Desde el proyecto ImPRovE se han definido las siguientes necesidades intermedias, que serán traducidas en cestas de bienes y servicios: (1) Alimentación saludable, (2) Ropa adecuada, (3) Descanso y ocio, (4) Higiene personal y salud, (5) Mantenimiento de relaciones sociales significativas, (6) Bienestar en la infancia, (7) Movilidad y (8) Vivienda adecuada (Storms *et al.*, 2013).

En tercer lugar, se estandariza el tipo de población al que hacen referencia los RBs: en este caso, adultos y niños en buen estado de salud, bien informados y con competencias y autonomía suficiente para poder desarrollar su vida cotidiana. Con la asunción de este supuesto, pues, los RBs obtenidos no serán generalizables para el conjunto de la población. Por lo tanto, este es un elemento que debe considerarse a la hora de interpretar los resultados. En este sentido, los RBs son construidos por cuatro hipotéticos tipos de familia: (1) hombre soltero o mujer soltera en edad activa; (2) pareja compuesta por hombre y mujer en edad activa sin hijos; (3) mujer en edad activa con un hijo de 10 años a su cargo, y (4) pareja compuesta de hombre y mujer en edad activa con dos hijos (niño de 10 años y chica de 14 años).

Finalmente, se ha estandarizado el ámbito geográfico de referencia para el que los RBs son elaborados: áreas altamente urbanizadas con una amplia red de transporte público correspondientes a las seis grandes ciudades europeas ya mencionadas. Con el fin de garantizar la comparabilidad de los RBs en las diferentes ciudades, se han seguido unos procedimientos estandarizados, de modo que las diferencias entre el contenido de los RBs en cada territorio solo pueden ser debidas a variaciones en el ámbito institucional, las condiciones climatológicas o geográficas, los valores culturales propios de cada contexto y la disponibilidad, calidad o precio de los diferentes bienes y servicios que componen los RBs (Goedemé *et al.*, 2015a).

Las necesidades intermedias descritas anteriormente se asocian a unas funciones que se concretan en un listado de bienes y servicios, a los que se les asigna una vida útil y unos precios. En una primera fase, en el marco del proyecto ImPRovE para construir las cestas de bienes y servicios, se empezó desde una base común sostenida sobre guías internacionales e investigaciones previas sobre los RBs en Bélgica. Cada país realizó adaptaciones para cada cesta en función de su contexto institucional, cultural o social y de condiciones climáticas o geográficas específicas para constituir los RBs propios. A partir de normativas, guías, expertos u otros documentos y estadísticas en cada uno de los ámbitos, se adaptaron las cestas de bienes y servicios a nuestro contexto. Seguidamente se comprobó la aceptabilidad de estas cestas en tres grupos de discusión con adultos, así como las pautas de consumo. Por último, se asignó un precio a cada uno de los productos

y servicios incluidos para Barcelona como ciudad de referencia; de modo que se obtuvo un presupuesto de referencia para cada una. Este proceso contó con la revisión por parte del equipo coordinador de los pasos seguidos y los resultados obtenidos (véanse los detalles en Cussó, Carrillo y Riera, 2018).

En una segunda fase, con el fin de consolidar el indicador en nuestro contexto, se realizaron nuevos grupos de discusión con niños y adultos en áreas densamente pobladas de Cataluña. La visión de los niños ha sido poco explorada en las investigaciones sobre RBs. En nuestro caso, los argumentos recogidos en los grupos con adolescentes han sido muy ricos y esenciales para comprender mejor sus necesidades. En total, entre los grupos de discusión de la primera y la segunda fase, se ha contado con 73 participantes (44 adultos y 29 adolescentes)⁶⁴ de diferentes perfiles socioeconómicos distribuidos en diez grupos de discusión donde se ha alcanzado un mayor consenso social en torno al mínimo de recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida aceptable en estas áreas (véanse detalles en la tesis de Cussó, 2017).

En la tabla 1 se muestran las diferentes fuentes de información consultadas. Este proceso quedó registrado en documentos de Excel armonizados para cada una de las cestas, a excepción de los costes reales de una vivienda adecuada para hogares en régimen de propiedad y de alquiler en áreas densamente pobladas de Cataluña. Este dato fue calculado por el equipo coordinador del proyecto utilizando el European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC 2012), de modo que fuera comparable para todas las ciudades. Incluye la estimación del coste real de una vivienda adecuada para hogares en régimen de propiedad y de alquiler en áreas densamente pobladas de Cataluña y de sus servicios energéticos (agua, electricidad, gas u otros combustibles) actualizados mediante el índice de precios de consumo para el año 2014 (véase el método utilizado en Goedemé *et al.*, 2015a).

64. Para poder realizar estos grupos se informó a todos los participantes y se obtuvo el consentimiento de todos ellos. En el caso de los menores, también de sus padres o tutores legales. En todos los casos se ha garantizado la confidencialidad de las informaciones obtenidas y el anonimato de los participantes en los grupos de discusión. Estos elementos han sido fundamentales para garantizar los principios éticos de toda investigación y asegurar su rigor científico.

Tabla 1. Fuentes de información para adaptar las cestas de bienes y servicios al contexto local

Cestas de bienes y servicios	Guías oficiales	Número de expertos	Literatura	Estadísticas	Grupos de discusión
Alimentación saludable	•	2	•		•
Ropa adecuada	•	5	•	•	•
Descanso y ocio		2	•	•	•
Higiene personal y salud		1		•	•
Relaciones sociales significativas	•			•	•
Bienestar en la infancia	•	5	•	•	•
Movilidad				•	•

Fuente: elaboración propia

2. ¿Cuál es el mínimo de recursos necesarios para un nivel de vida aceptable?

Antes de presentar los resultados, debemos recordar que los RBs no reflejan el consumo actual de los hogares, sino que el objetivo es establecer un nivel de vida aceptable por debajo del cual no es posible desempeñar las posiciones sociales consensuadas en nuestra sociedad.

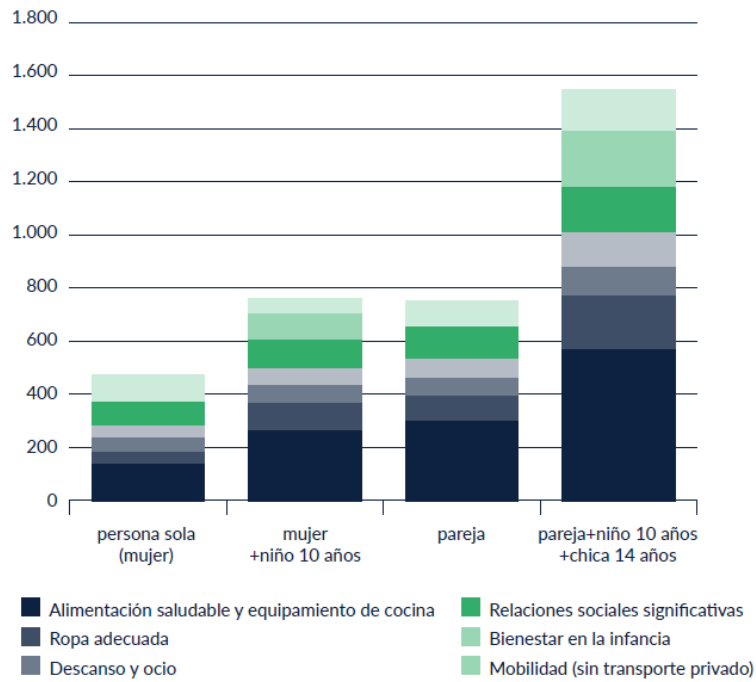
En el gráfico 1 ilustramos el presupuesto de referencia mínimo para las diferentes cestas de bienes y servicios que hemos incluido en el estudio para cuatro tipologías de familias. El presupuesto de referencia oscila entre 422,1 y 1.549,4 € al mes en función de la tipología de hogar. Además, en el gráfico 2 hemos añadido la estimación de los costes reales de una vivienda adecuada según el régimen de tenencia. En este caso el presupuesto total es desde 560,4 € al mes para una persona sola hasta 1.785,8 € al mes para un hogar con dos adultos y dos niños en régimen de propiedad⁶⁵. Mientras que este presupuesto es más elevado para los hogares en régimen de alquiler⁶⁶ y oscila entre 979,6 y 2.216,6 € al mes para estas mismas tipologías de familias, respectivamente.

Sin contar la vivienda, la alimentación saludable es la cesta que más peso tiene en relación con el presupuesto global en todas las tipologías de familias. Representa más del 30 % respecto del total y alcanza en torno al 40 % en familias con dos adultos. Se pone de manifiesto que, en el caso de la alimentación saludable, el presupuesto aumenta proporcionalmente al número de miembros en el hogar, es decir, no hay economías de escala (Carrillo, Cussó y Riera, 2016). En el resto de ciudades participantes en la investigación también se constató que la alimentación saludable representa la parte más importante del presupuesto de referencia global, desde un 28 % en Milán y hasta un 47 % en Helsinki (Goedemé *et al.* 2015a: 20).

65. En régimen de propiedad solo incluye vivienda de propiedad sin hipoteca.

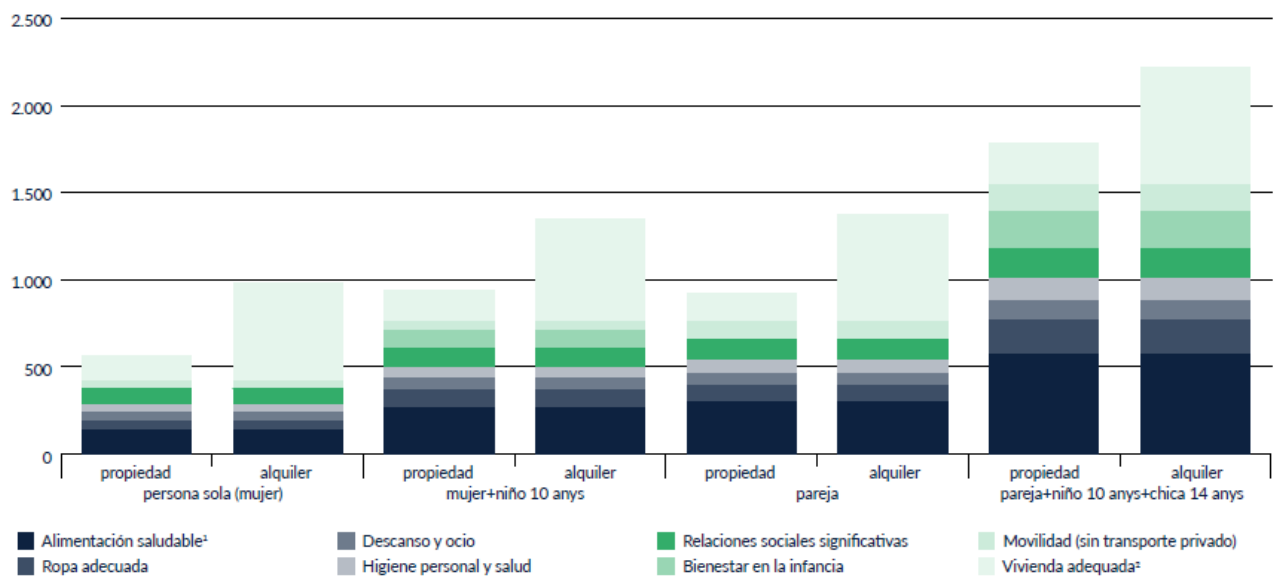
66. Incluye sólo el alquiler a precio de mercado.

Gráfico 1. Presupuesto de referencia para cuatro tipologías de familias. €/mes. Barcelona, ciudad de referencia, 2014



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Presupuesto de referencia para cuatro tipologías de familias según régimen de tenencia de la vivienda. €/mes. Barcelona, ciudad de referencia, 2014.



1. Alimentación saludable: incluye el equipamiento de cocina.

2. Costes de la vivienda proporcionados por el equipo coordinador del proyecto ImPROvE.

Fuente: elaboración propia a excepción del coste de la vivienda.

Elementos como dulces o bebidas azucaradas presentes en la parte superior de la pirámide de la alimentación no se han contemplado como parte del menú saludable, pero sí que se han tenido en cuenta en otras cestas como la del mantenimiento de las relaciones sociales o bienestar en la infancia, ya que estos productos tienen una importante función social, psicológica y emocional, tal como constataron los participantes en los grupos de discusión:

”Cuando compartes con la familia una Fanta, con la niña, es un momento en que estamos juntos, para ella, es un premio, un momento de felicidad.” (GDA3, P5⁶⁷, mujer, clase social baja, Barcelona).

Coincidiendo también con las demás ciudades europeas, la cesta para el mantenimiento de las relaciones sociales significativas es la segunda con más peso en relación con el

67. GDA seguido del número: código de grupo de discusión de adultos; GDJ seguido del número: código de grupo de discusión de jóvenes. P, seguido de número: código de participante dentro del grupo de discusión.

presupuesto total para los hogares de una persona y las parejas sin hijos. En nuestro caso representa entre el 20 y el 16 % del presupuesto total. En cambio, esta proporción se estima entre el 13 y el 11 % del presupuesto global cuando el hogar tiene tres o más miembros, lo que pone de relieve ciertas economías de escala. Las nuevas tecnologías constituyen la categoría más importante en el marco de esta cesta no solo para el trabajo de los adultos o para las actividades escolares de los niños, sino también por su función social, tal como argumentaron los participantes de los grupos de discusión:

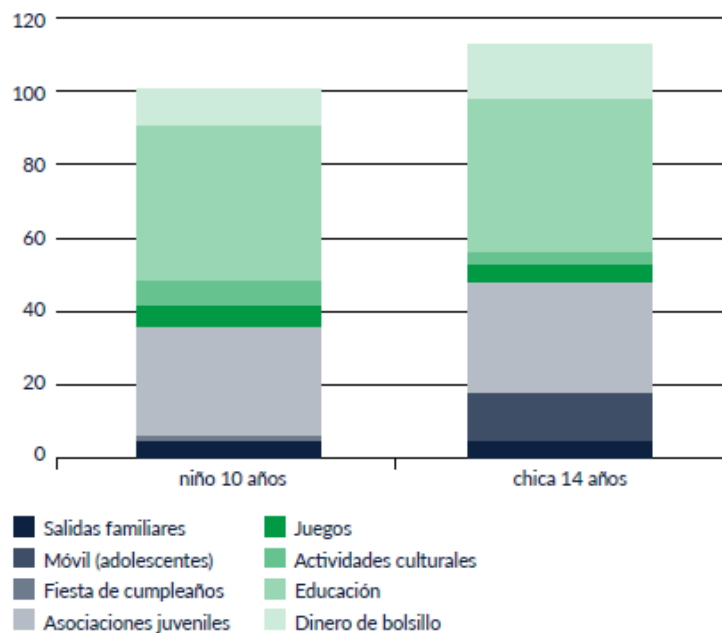
”En el momento en que tú sí que le permites el móvil, si no tiene una conexión a internet, no lo querrá, es una cosa social.” (GDA2, P1, mujer, clase social media-alta, Barcelona)

”Incluso podrían quedar los niños excluidos. O sea, el hecho de no tener ordenador podría diferenciar dentro de la escuela porque no tendrían acceso a juegos, vídeos, redes sociales...” (FGJ3, P2, chico, clase social media-alta, Barcelona)

El peso relativo de las otras cestas en relación con el presupuesto total depende del número de miembros en el hogar y la presencia de niños. Por ejemplo, la cesta de la ropa adecuada es en torno al 13 % del presupuesto global cuando hay niños pequeños en el hogar, lo que se explica por la mayor cantidad de ropa necesaria para los niños y, al mismo tiempo, su menor vida útil. A diferencia de las otras cinco ciudades estudiadas, la cesta del bienestar en la infancia representa el 14 % del presupuesto total; es la segunda con peso después de la alimentación saludable para las familias con dos niños. Por este motivo, es importante ver en detalle la composición de esta cesta en nuestro contexto.

En el gráfico 3 se ilustra el contenido de esta cesta. Observamos en conjunto que el presupuesto de referencia mínimo mensual es más elevado para una chica de 14 años, debido a la inclusión de un aparato móvil de prepago y de más cantidad de dinero de bolsillo para uso personal de acuerdo con los argumentos aportados en los grupos de discusión, ya que a partir de la adolescencia se quiere dar más autonomía.

Gráfico 3. Presupuesto de referencia para la cesta bienestar en la infancia. €/mes. Barcelona, ciudad de referencia, 2014



Fuente: elaboración propia.

En el caso del perfil del niño de 10 años, destacamos el hecho de que se ha añadido presupuesto para la organización de una fiesta de cumpleaños y, con respecto a las actividades culturales (por ejemplo, ir al cine), hemos tenido en cuenta el acompañamiento de un adulto. A pesar de estas diferencias, se hace patente que las categorías que requieren más presupuesto en el marco del bienestar en la infancia son la educación y la pertenencia a asociaciones juveniles para ambos perfiles.

En el caso de la educación, aunque en nuestro país se establece la gratuidad y obligatoriedad de los 6 a los 16 años, representa una inversión para las familias, ya que hemos incluido los materiales y libros escolares que deben renovarse, a excepción de algunas prácticas de reciclaje que emergen en algunos contextos:

"P3: Los libros de texto cada dos años o tres los van cambiando; P1: Hay colegios que son más sensibles con este tema y, por lo tanto, lo tienen más en cuenta y hacen más socialización de libros." (GDA2, P1 y P3, mujeres, clase media-alta, Barcelona)

También en esta cesta, de acuerdo con los argumentos surgidos en los grupos de discusión, se ha tenido en cuenta la participación de los niños en actividades fuera de las aulas y de la familia en la asociación de padres y madres. Estos elementos son fundamentales para el desarrollo de las posiciones sociales de los niños, ser alumno/estudiante en el marco de la escuela y también ser amigo, que se puede complementar con las actividades extraescolares en asociaciones juveniles, como se puso de manifiesto en los grupos de discusión:

"Tres días a la semana mínimo tiene que venir, pero porque quiero yo que desconecte un poco, se relacione aparte de su colegio y tenga otra forma de ver las cosas y de otros ámbitos, de otras personas, no solamente de su colegio." (GDA6, P2, mujer, clase baja, AMB)

"Pues para tener nuevas amistades, porque cuando eres pequeño tienes los amigos del cole, pero aparte de los del cole, también tienes que tener más amistades. Entonces yo creo que las extraescolares ayudan a expandir tus amistades y ver a gente de otros coles que piensan diferente." (GDJ3, P3, chica, clase media-alta, Barcelona)

En relación con las cestas de movilidad, higiene, salud, descanso y ocio, estas representan una menor proporción del presupuesto global. En primer lugar, con respecto a la movilidad, y de acuerdo con los grupos de discusión, los diferentes sistemas de transporte público de Barcelona y el área metropolitana se consideraron suficientes para garantizar esta necesidad. Se observa que los descuentos aplicados en los títulos de transporte para los menores de 13 años el año 2014 reducen el presupuesto de esta cesta para las familias con niños.⁶⁸ Sin embargo, se apuntó que, para llevar a cabo otras actividades de ocio, el uso del coche privado da más libertad a las familias. La bicicleta también se ha incluido como medio de transporte y para el ocio, aunque no puede ser todavía generalizable su uso para todas las situaciones.

En segundo lugar, el acceso a servicios públicos de atención universal como es la salud y una buena relación calidad-precio de los productos de higiene personal son factores que reducen el presupuesto en estas cestas. En tercer lugar, la posibilidad que ofrece nuestro clima de realizar actividades al aire libre disminuye también el presupuesto del descanso y ocio.

Para acabar, hay que tener presente que la inclusión de los costes de la vivienda hace variar el peso relativo de todas las cestas, ya que cuando los añadimos se convierten en

68. Hay que mencionar que en los últimos años se ha ido ampliando la franja de edad para los descuentos aplicados en los títulos de transporte para los jóvenes hasta los 16 años desde enero del 2017 (ATM, 2016).

la parte principal del presupuesto, sobre todo para los hogares en régimen de alquiler, tal como se puede observar en el gráfico 2. En concreto, el peso de la vivienda para esta categoría representa del 56 al 30 % del presupuesto global según la tipología de familia, y para los propietarios, del 24 al 13 %. En todas las ciudades participantes en el proyecto se constata que a medida que aumenta el número de miembros del hogar el peso de la vivienda disminuye por la presencia de economías de escala (Goedemé *et al.*, 2015a).

Una vez añadidos los costes de la vivienda sobre el presupuesto de referencia global podemos comparar el umbral obtenido con el umbral de pobreza relativa. En el gráfico 4 se expresa el presupuesto de referencia por diferentes tipologías de familias como porcentaje del umbral de pobreza relativa para el año 2015 en el AMB (SIMBA, 2018b). Se ha utilizado la escala de equivalencia modificada de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para adaptar este umbral a las otras tipologías de hogar: primer adulto, valor 1; segundo adulto y niños de 14 años o mayores, 0,5, y niños menores de 14 años, 0,3.⁶⁹ Asimismo, se ha actualizado el indicador RBs para el año 2015 mediante el índice general de precios de consumo (IPC) de la provincia de Barcelona, aunque hay muy poca variación en las cantidades estimadas (INE, 2018). Por ejemplo, el presupuesto obtenido sin los costes de la vivienda oscila entre 421,6 y 1.547,7 € al mes en función de la tipología de hogar⁷⁰.

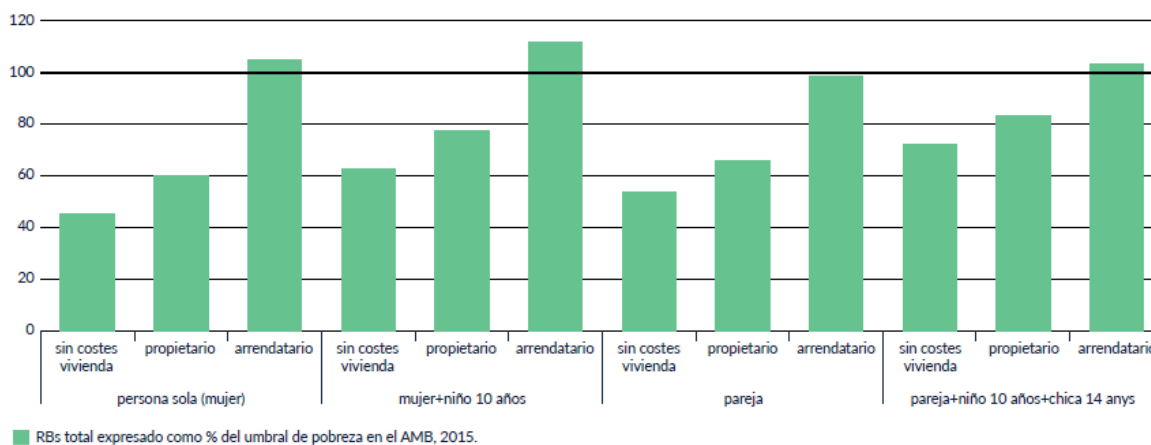
Las barras del gráfico 4 indican que, si el valor sobrepasa el 100 %, el presupuesto establecido con los RBs se sitúa por encima del umbral de pobreza relativa. Destacamos que para los hogares en régimen de alquiler a precio de mercado el umbral obtenido a través de los RBs se sitúa al límite o por encima del umbral de pobreza relativa, lo que significa que el último es inadecuado para alcanzar un nivel de vida aceptable. En cambio, el umbral de pobreza relativa sí que sería suficiente para llevar a cabo un nivel de vida aceptable en los hogares en régimen de propiedad para todas las tipologías de familias.

69. Persona sola: 11.199,1 euros al año (933,26 euros al mes); pareja (escala de equivalencia 1,5): 16.798,65 euros al año (1.399,89 euros al mes); mujer con niño de 10 años (escala de equivalencia 1,3): 14.558,83 euros al año (1.213,24 euros al mes); pareja con niño de 10 años y chica de 14 años (escala de equivalencia 2,3): 25.757,93 euros al año (2.146,49 euros al mes).

70. Debe tenerse presente que el índice de precios de consumo se calcula sobre el nivel de consumo medio, mientras que los bienes y servicios dentro de los RBs parten de precios más bajos. Aun así es la forma utilizada para actualizar los RB anualmente; además, se recomienda actualizar el contenido de las cestas cada cinco años para tener en cuenta los cambios que se producen en nuestra sociedad (Bradshaw, Middleton, Davis *et al.*, 2008; Lehtinen, Varjonen, Raijas *et al.*, 2011; Storms *et al.*, 2013). En este caso, dado que el precio de las cestas se asignó durante el primer semestre de 2014, se ha estimado el índice para este periodo de la siguiente manera: IPC medio primer semestre 2015 / IPC medio primer semestre 2014: 0,998 (INE, 2018).

Hay que ser prudentes en la interpretación de este dato porque las cestas de bienes y servicios se han construido con precios a nivel local para Barcelona como ciudad de referencia, a excepción de la vivienda que corresponde a áreas densamente pobladas de Cataluña, mientras que el umbral de pobreza relativa corresponde al área metropolitana en su conjunto.

Gráfico 4. Presupuesto de referencia para cuatro tipologías de familias según régimen de tenencia expresado como a porcentaje del umbral de pobreza relativa en el AMB, 2015.



■ RBs total expresado como % del umbral de pobreza en el AMB, 2015.

Fuente: elaboración propia a excepción del coste de la vivienda (Goedemé *et al.*, 2015).

Los RBS han sido actualizados para el año 2015 mediante IPC de la provincia de Barcelona (INE, 2018). Umbral de pobreza relativa para el AMB extraído de la Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2016 del INE y el Idescat. La información relativa a la renta hace referencia al año 2015.

Teniendo en cuenta el resultado en las otras ciudades, se apunta que el umbral de pobreza relativa fijado en el 60 % de la mediana de la distribución de la renta no expresa lo mismo en los diferentes países europeos, a la vez que la escala de equivalencia de la OCDE modificada subestima el peso relativo de los niños dentro del hogar (Goedemé *et al.*, 2015a; Oldfield y Bradshaw 2011; Storms y Van den Bosch, 2009). Según el indicador, y sin contar los costes de la vivienda, un niño de 10 años en el hogar supone un presupuesto adicional de un 75 % con respecto al estimado para una persona sola, muy similar al de un segundo adulto en el hogar, que es del 73 %. Aunque es necesario profundizar sobre esta cuestión, la escala de equivalencia para los niños derivada a partir de los RBs es mayor y prácticamente igual en la de un segundo adulto: oscila en torno a 0,6-0,7 sin los costes de la vivienda y entre 0,4-0,5 en hogares con régimen de alquiler según la ciudad de referencia (Penne, Cussó, Mäkinen *et al.*, 2016). Así, pues, los RBs construidos de forma comparable ayudan a comprender mejor las necesidades de cada miembro del hogar, los bienes y servicios de alcance público en el ámbito local y las economías de escala para alcanzar un nivel de vida aceptable.

3. Conclusiones y prospectiva

Debe tenerse presente que los RBs no tienen como misión prescribir lo que las personas tienen que hacer o tener, sino establecer un nivel de vida por debajo del cual no es posible desarrollar las posiciones sociales consensuadas. Tampoco estiman el consumo actual, sino que se construyen en función de unas necesidades previamente definidas y operativizadas a partir de criterios normativos establecidos en nuestra sociedad y contrastados con grupos de discusión. Además, el indicador calcula el presupuesto de referencia adicional de los niños en los hogares y también tiene en cuenta la provisión de bienes y servicios públicos.

Dadas estas características, el enfoque de los RBs aporta una nueva mirada sobre las situaciones de pobreza porque, más allá de establecer un umbral “monetario” por debajo del cual no es posible mantener un nivel de vida aceptable, responde a un marco de necesidades intermedias esenciales para que las personas puedan desarrollarse. Por lo tanto, ofrece un nuevo escenario para la orientación de las políticas sociales, así como para la acción social y educativa para combatir la pobreza.

Por una parte, el indicador aporta información sobre la accesibilidad de las familias a los bienes y servicios de alcance público y su repercusión en el presupuesto de referencia global en cada una de las necesidades. También, aparte de contextualizar el indicador de pobreza relativa, puede servir para valorar la adecuación de los salarios mínimos o las rentas mínimas. Por otra parte, se podría utilizar como una herramienta de diagnóstico en colectivos vulnerables y en el acompañamiento social para promover las habilidades y competencias para el desarrollo de su vida cotidiana, como por ejemplo fomentar una alimentación saludable, la organización del ocio familiar o la gestión de la economía familiar y las deudas.

Sin embargo, una de las limitaciones principales de este estudio es el hecho de que los RBs han sido desarrollados para unas tipologías de familias concretas: adultos en edad activa y niños (de 10 y 14 años) en buen estado de salud, bien informados y con competencias y autonomía suficientes para poder desarrollar su vida cotidiana. Estos supuestos conllevan que los resultados obtenidos no sean generalizables al conjunto de la población. Ciertamente, tener en cuenta otras circunstancias es una de las líneas de mejora para poder consolidar este indicador en el futuro en nuestro contexto. Otro elemento que hay que destacar es el largo proceso de construcción de este indicador. A fin de que el indicador tenga implicaciones prácticas en el ámbito de las políticas sociales y en la medida de la pobreza es necesario construirlo para otras tipologías de familias, así como también hay que asegurar su actualización periódica. Por último, habría que incluir otras necesidades no desarrolladas en esta investigación, como la seguridad o el aprendizaje permanente.

Agradecimientos

Agradecemos el apoyo del Dr. Tim Goedemé, Dr. Bérénice Storms, Dr. Karel Van den Bosch y Tess Penne del CSB-UA. Este trabajo también ha sido posible gracias a los expertos que han participado en la adaptación de los Reference Budgets para nuestro contexto y las entidades que han colaborado en la organización de los grupos de discusión, así como también los participantes de estos grupos. Elena Carrillo Álvarez (AP2010-3946) e Irene Cussó Parcerisas (FPU12/06640) han contado con el apoyo del Programa de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio Educación, Cultura y Deporte.

Bibliografía

ATM. Autoridad del Transporte Metropolitano. Área de Barcelona. "T-16, la tarjeta de transporte público para los niños y niñas de 4 a 16 años", 2016. <http://www.t-16.cat/Publica/T12/inicio.aspx> [Consulta: 5 de enero de 2016].

BORGERAAS, Elling; Brusdal, Ragnhild. "The Costs of Children - A Comparison of Standard Budget and Income Approach". *Child Indicators Research*, vol. 1., n.º 4 (2008), pp. 372-376. DOI: 10.1007/s12187-008-9017-3.

BORGERAAS, Elling; Dahl, Espen. "Low income and 'poverty lines' in Norway: a comparison of three concepts". *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, n.º 1 (2010), pp.73-83. DOI: 10.1111/j.1468-2397.2008.00622.x

BRADSHAW, Jonathan R. *Budget standards for the United Kingdom*. Aldershot: Avebury, 1993.

BRADSHAW, Jonathan R.; Middleton, Sue; Davis, Abigail; Oldfield, Nina; Smith, Noel; Cusworth, Linda; Williams, Julie. *A minimum income standard for Britain. What people think*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2008.

CARRILLO, Elena; Cussó-Parcerisas, Irene; Riera, Jordi. "Development of the Spanish Healthy Food Reference Budget for an adequate social participation at the minimum". *Public Health Nutrition*, vol. 19, n.º 17 (2016), pp. 3232-3244. DOI: 10.1017/S1368980016001026.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Council decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (75/458/EEC), 1975. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975D0458&from=EN> [Consulta: 29 de marzo de 2017].

CUSSÓ PARCERISAS, Irene. *Una nova aproximació a la pobresa infantil. Aplicació de l'indicador europeu "reference budgets" a Catalunya per a àrees densament poblades*. Barcelona: Universitat Ramon Llull, tesis doctoral, 2017. <http://www.tdx.cat/handle/10803/404842> [Consulta: 20 de setiembre de 2017].

CUSSÓ-PARCERISAS, Irene; Carrillo Álvarez, Elena; Riera-Romaní, Jordi. "What is the Minimum Budget for an Adequate Social Participation in Spain? An Estimate Through the Reference Budgets Approach". *Child Indicators Research*, vol. 11, n.º 1 (2018), pp. 263-290. DOI: 10.1007/s12187-016-9429-4.

DECANCO, KOEN; Goedemé, Tim; Van den Bosch, Karel; Vanhille, Josefine. "The Evolution of Poverty in the European Union: Concepts, Measurement and Data", *ImPRovE Methodological Paper*, n.º 13/1 (2013), pp. 1-42. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. <http://improve-research.eu> [Consulta: 30 de setiembre de 2015].

DOYAL, Len; Gough, Ian. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria, 1994.

EUROSTAT At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex. EU-SILC 2007-2016 (ilc_li02, 05/07/2018). <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [Consulta: 6 de julio de 2018].

FISHER, Gordon. M. "An overview of recent work on standard budgets in the United States and other Anglophone countries" (2007), pp. 1-29. <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets/report.pdf> [Consulta: 5 de febrero de 2015].

GOEDEMÉ, Tim; Penne, Tess; Hufkens, Tine; Karakitsios, Alexandros; Bernát, Anikó; Franziskus, Anne; Simonovits, Bori; Carrillo Álvarez, Elena; Kanavitsa, Eleni; Cussó Parcerisas, Irene; Riera Romaní, Jordi; Mäkinen, Lauri; Matsaganis, Manos; Arlotti, Marco; Kopasz, Marianna; Szivós, Péter; Ritakallio, Veli-Matti; Kazepov, Yuri; Van den Bosch, Karel; Storms, Bérénice. "What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets". En: Cantillon, Bea; Goedemé, Tim; Hills, John (eds.). *Decent Incomes for all? Improving Policies in Europe*. Nueva York: Oxford University Press, 2018, en prensa.

GOEDEMÉ, Tim; Rottiers, Stijn. "Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups". *Sociology Compass*, vol. 5, n.º 1 (2011), pp. 77-91. DOI: 10.1111/j.1751-9020.2010.00350.x

GOEDEMÉ, Tim; Storms, Bérénice; Stockman, Sara; Penne, Tess; Van den Bosch, Karel. "Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: first results of a concerted effort". *European Journal of Social Security*, vol. 17, n.º 1 (2015a), pp. 3-30.

GOEDEMÉ, Tim; Storms, Bérénice; Penne, Tess; Van den Bosch, Karel (eds.). *Pilot project for the development of a common methodology on Reference Budgets in Europe. The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final Report of the pilot project. October 2015*. Bruselas: Comisión Europea. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2015b. DOI: 10.2767/096631. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1092&intPageld=2312&langId=en> [Consulta: 7 de febrero de 2016].

IMPROVE CONSORTIUM. ImPRovE project: Poverty, Social Policy and Innovation (2012). <http://improveresearch.eu/> [Consulta: 25 de julio de 2016].

INE. Instituto Nacional de Estadística. *Índice de Precios de Consumo. Base 2016. Índices provinciales: general y de grupos ECOICOP, 2014-2015*. Madrid: INE, 2018. <http://www.ine.es> [Consulta: 6 de julio de 2018].

LEHTINEN, Anna-Riitta; Varjonen, Johanna; Raijas, Anu; Aalto, Kristiina. "What is the cost of living? Reference Budgets for a Decent Minimum Standard of Living in Finland". *Working Papers*, n.º 132 (2011), pp. 1-29. Helsinki: National Consumer Research Centre.

OLDFIELD, Nina; Bradshaw, Jonathan. "The costs of a child in a low-income household". *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, n.º 2 (2011), pp. 131-143. DOI: 10.1332/175982711X574003.

PARLAMENTO EUROPEO, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea. Charter of Fundamental Rights on the European Union, Official Journal of the European Communities, 18 de diciembre de 2000, 364, pp. 1-22. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf [Consulta: 30 de junio de 2016].

PENNE, Tess; Cussó Parcerisas, Irene; Mäkinen, Lauri; Storms, Bérénice; Goedemé, Tim. Can Reference Budgets Be Used as a Poverty Line. ImPRovE Working Paper, n.º 16/5 (2016), pp. 1-35, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. <http://improve-research.eu> [Consulta: 20 de mayo de 2016].

SIMBA. Sistema de Indicadores Metropolitanos de Barcelona. *Tasa de riesgo a la pobreza según edad. 2016. Total AMB. (2018a).*

https://iermbdb.uab.cat/index.php?ap=0&id_ind=1379&id_cat=-2 [Consulta: 6 de julio de 2018].

SIMBA. Sistema de Indicadores Metropolitanos de Barcelona. *Umbral de riesgo a la pobreza según tipo de hogar. 2016. Total AMB. (2018b).*

https://iermbdb.uab.cat/index.php?ap=0&id_ind=1375&id_cat=-2 [Consulta: 6 de julio de 2018].

STORMS, Bérénice; Goedemé, Tim; Van den Bosch, Karel. "Reference Budgets. Are they an alternative to the current poverty line?". *Conferencia Growth, Social Protection and Inequality FISS Conference Sigtuna (2011)*, pp. 1-37.

http://onderzoek.khk.be/domein_SociaalEconomischBeleid/documents/Storms_Goedeme_VandenBosch.pdf [Consulta: 5 de febrero de 2015].

STORMS, Bérénice; Goedemé, Tim; Van den Bosch, Karel; Devuyst, Kristof. "Towards a common framework for developing cross-nationally comparable reference budgets in Europe", *ImPRovE Methodological Paper*, n.º 13/02 (2013), pp. 1-26. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. <http://improve-research.eu> [Consulta: 30 de setiembre de 2015].

STORMS, Bérénice; Van den Bosch, Karel. *What income do families need for social participation at the minimum? A budget standard for Flandes*. Antwerp: CSB-UA, 2009. <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/1756>. [Consulta: 30 de setiembre de 2015].

WARNAAR, Marcel; Luten, Albert. *Handbook of Reference Budgets*. Utrecht: Nibud, 2009.

Marzo 2019

Palabras clave: pobreza, garantía de rentas, gobernanza metropolitana

¿Y si pensamos en una política de garantía de rentas para la ciudad real?

Lara Navarro-Varas, Sergio Porcel i Irene Cruz⁷¹

El grave impacto social de la crisis económica y financiera que se inició en el año 2008 desbordó el sistema de protección social estatal y autonómico, de modo que una parte importante de la gestión de la pobreza recayó en los municipios y los forzó a funcionar por la vía de las ayudas de urgencia social como última red de protección. En clave metropolitana, la heterogeneidad en el diseño de las prestaciones en cada uno de los municipios no ayudó a reducir el incremento de la desigualdad, sino más bien al contrario. El escenario actual, marcado por la reactivación económica, pero también por la puesta en marcha de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), abre una ventana de oportunidad para reflexionar en torno a la mejora de la protección en la ciudad real. En este sentido, el artículo presenta los resultados de simular estadísticamente una prestación complementaria a la RGC de ámbito metropolitano, considerando también el coste de vida diferencial en todo el territorio.

Introducción

En el transcurso de la última década, los consistorios municipales han ido incorporando a sus carteras de servicios programas de ayudas y apoyos económicos para atender situaciones de urgencia personal y familiar. Sin embargo, el grave impacto social de la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008, así como la renuncia explícita de la Generalitat de Catalunya a la renta mínima de inserción como prestación de último recurso —a raíz de la modificación de la normativa reguladora el verano del 2011—, transformaron significativamente el escenario y la función para los que fueron diseñados. El desvío a los municipios de la atención de la pobreza lleva asociado el debilitamiento del sistema y, en el ámbito metropolitano, se traduce en una reproducción de las desigualdades sociales existentes en los años más críticos de la recesión económica.

El contexto actual, además de estar marcado por una evolución favorable de los indicadores macroeconómicos, constituye una nueva etapa con respecto al sistema de garantía de rentas en Cataluña. La aprobación por el Parlamento —por la vía de iniciativa

71. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

legislativa popular—, hace justo un año, de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) posibilita un retorno a la Administración autonómica de la responsabilidad hacia la insuficiencia de recursos. Aunque, a estas alturas, se constatan incertidumbres y contradicciones con respecto a su implementación y el reconocimiento de nuevos usuarios, lo cierto es que incluso con el despliegue completo de la prestación previsto para el año 2020 se anticipan carencias de diseño hacia las necesidades sociales de la población. En este sentido, en los últimos años han proliferado propuestas y experiencias innovadoras hacia la garantía de ingresos en diferentes ámbitos territoriales. Desde el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona se está testando, mediante el proyecto europeo B-MINCOME, la eficiencia y la eficacia del apoyo municipal de inclusión como una prestación de garantía de rentas complementaria a la RGC.

Por otra parte, la existencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) como Administración supramunicipal posibilita el debate público sobre la necesidad de aumentar el peso de las políticas metropolitanas, especialmente en aquellos ámbitos competenciales que están menos desarrollados en el AMB, como la vivienda y la cohesión social. Partiendo de este escenario, el presente artículo tiene como objetivo analizar qué efectos tendría una prestación de garantía de rentas complementaria de alcance metropolitano. Conociendo las disfunciones que durante la crisis ha generado en la metrópoli el peso adquirido por el sistema de protección social local, ¿no sería más eficiente simplificar y homogeneizar la atención de la vulnerabilidad económica en la ciudad real? Este artículo pivota sobre estas cuestiones por medio del ejercicio de simulación estadística de una prestación de garantía de rentas metropolitana complementaria a la RGC.

1. Crisis, gestión local de la pobreza y desigualdades metropolitanas

Las prestaciones económicas de urgencia social se enmarcan normativamente dentro del sistema catalán de servicios sociales desde finales de la década pasada, y funcionan bajo el principio de autonomía local, de modo que son las administraciones locales quienes las definen, gestionan y financian de acuerdo con las competencias que tienen en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria. Tienen una finalidad muy clara: “Atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia, como la alimentación, el vestido y el alojamiento” (art. 30).

En la transición entre la asistencia social clásica y la universalización, el desarrollo y la expansión de los servicios sociales como cuarto pilar de bienestar, la irrupción de la gran crisis en el 2008 transformó completamente el escenario en el que se diseñaron las prestaciones económicas de urgencia social. Los efectos de la crisis en términos de pobreza, bienestar y desigualdad en el área metropolitana ya son conocidos: pérdida masiva de puestos de trabajo (la tasa de paro pasó del 6,7 % en el 2007 al 15,4 % en el

2013), endeudamiento elevado de las familias en concepto de vivienda (el 16 % de la población dedicó más del 40 % de sus ingresos a los gastos fijos de vivienda en el 2011), aumento de las privaciones de consumo (el 14,3 % de la población metropolitana tuvo atrasos o impagos en los recibos de la hipoteca o el alquiler, el 12,1 % no se podía permitir mantener la vivienda a una temperatura adecuada y el 3,1 % sufrió carencias alimentarias) e incremento de la desigualdad después de dos décadas de reducción gradual, sobre todo, por la caída de rentas de la población de los estratos inferiores (el coeficiente de Gini pasó del 0,293 en el 2006 al 0,346 en el 2011) (Sarasa *et al.*, 2013).

La bajada de la actividad económica también puso de manifiesto la debilidad estructural del sistema de garantía de rentas del Estado español. Un sistema extenso, complejo y con déficits históricos asociados a un elevado grado de fragmentación y a una baja intensidad protectora (Laparra y Ayala, 2009). No obstante, la carencia del sistema en el ámbito catalán recibió el golpe de gracia definitivo con los ajustes presupuestarios que llevaron a la Generalitat de Catalunya a modificar la renta mínima de inserción (RMI), una prestación que durante los últimos veinte años había respondido subsidiariamente como prestación de último recurso ante los vacíos de protección. Hasta la modificación de la normativa reguladora en agosto del año 2011⁷², la RMI fue canalizando el aumento de las necesidades básicas de la población ligadas a la destrucción del empleo: los solicitantes de la prestación se multiplicaron por cinco y los titulares se triplicaron en el breve periodo de tiempo comprendido entre el 2007 y mediados del 2011 (Gutiérrez, 2014). La reforma de la RMI introdujo cambios relevantes: (1) restringió el acceso, excluyendo a todas las personas con una problemática de “naturaleza laboral”, (2) endureció las condiciones para evitar la complementariedad con otras prestaciones asistenciales, (3) introdujo un umbral máximo a la prestación, incluidos los complementos, (4) limitó a cinco años la duración máxima, (5) amplió a dos años la residencia acreditada en Cataluña y, finalmente, (6) restringió el derecho a la prestación, condicionando la concesión a la disponibilidad presupuestaria; es decir, eliminó el derecho subjetivo (Gutiérrez, 2014).

Todo ello comporta una metamorfosis rápida del sistema asistencial en Cataluña. Por una parte, se desvía la responsabilidad hacia los dispositivos estatales, un hecho impensable poco tiempo atrás, cuando las competencias sobre el desarrollo del sistema de garantía y sostén de rentas formaba parte de la pugna política entre los gobiernos estatal y autonómico. De esta manera, los beneficiarios de la renta activa de inserción (RAI), de carácter estatal, que hasta entonces habían tenido un papel testimonial en Cataluña, crecen en paralelo al aumento de las necesidades sociales y a las limitaciones de la RMI para hacerle frente. Por otra parte, las ayudas locales de urgencia social se erigen

72. Primero, mediante la Ley 7/2011 de medidas fiscales y financieras y, poco después, con el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de despliegue de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

progresivamente como el último recurso ante los vacíos de protección del sistema estatal y autonómico, y adoptan una función para la que no estaban diseñadas (Aguilar-Hendrickson, 2014). En este sentido, los servicios sociales básicos recuperan su papel asistencialista original⁷³, en su caso, con mucha más intensidad. Eso lo demuestra el incremento del gasto municipal en prestaciones de urgencia social que se produce durante el periodo de crisis económica. Este gasto se triplica entre el año 2010 y el 2016, y pasa de 2,78 € por habitante a 9,35 €. Además, también emergen nuevas prestaciones, servicios y proyectos vinculados a conceptos más amplios que la urgencia social (Navarro-Varas *et al.*, 2017). Como consecuencia de esta dinámica, se van creando en las diferentes carteras de servicios sociales municipales microayudas económicas de carácter parcial, que intentan dar respuesta a la pobreza de manera fragmentada (pobreza alimentaria, pobreza energética, pobreza habitacional, pobreza infantil, etcétera), pero que carecen de coherencia global (Ginesta, 2015).

El traslado de la pobreza al mundo local también comporta un debilitamiento de la intensidad protectora de acuerdo con la jerarquía de un esquema de protección social multinivel: las prestaciones más descentralizadas son las de peor calidad, las que presentan menor suficiencia e intensidad protectora y las que, sobre todo, no están garantizadas, sino sujetas a la disponibilidad de crédito y dotación presupuestaria establecida en cada uno de los consistorios municipales. En término medio, en el área metropolitana de Barcelona, el gasto anual por expediente familiar en concepto de urgencia social es de aproximadamente 153 €, y de 237 € si se amplía a todos los programas dirigidos a la vulnerabilidad económica (Navarro-Varas *et al.*, 2017). Con respecto a la propia organización de los servicios sociales, se produce una especialización creciente en la dimensión material de las necesidades sociales, incluyendo el aumento desatado de la gestión administrativa tanto de prestaciones y de servicios propios como de otros entes, y un descenso en la posibilidad de intervención social.

En resumen, el desvío de la pobreza a los municipios lleva asociada la especialización de los servicios sociales básicos en la asistencia material urgente, la fragmentación del concepto de pobreza, el uso de las prestaciones de urgencia social para afrontar problemas de cariz estructural y la debilidad de la intensidad protectora para los beneficiarios. Además, emerge otra disfuncionalidad en clave metropolitana no menos importante: la heterogeneidad de la respuesta local. *A priori*, la diferenciación territorial de la oferta de servicios no tendría que considerarse un problema en sí mismo. De hecho, la principal razón que justifica la descentralización de la atención social es la existencia de

73. El grueso de las atribuciones que configuran en su fase inicial los servicios sociales “modernos” en comunidades y municipios proceden de la beneficencia pública (Aguilar-Hendrickson, 2013).

diferencias locales en las necesidades, preferencias, recursos y oportunidades. Pero estas diferencias se convierten en problemáticas cuando se traducen en desigualdades dentro de una misma comunidad (Arlotti y Aguilar-Hendrickson, 2018). Es decir, un sistema descentralizado puede incurrir en la fragmentación de las responsabilidades y puede generar desigualdades territoriales si no está bien diseñado (Kazepov, 2010). Eso es precisamente lo que se desprende del análisis del efecto de las prestaciones de urgencia social municipales en el ámbito metropolitano de Barcelona (Lara-Navarro *et al.*, 2017; Daleph, 2017). La atomización territorial de estas ayudas y, por lo tanto, la heterogeneidad en las respuestas de cada consistorio metropolitano, no ayudó durante la crisis a reducir o a contener la desigualdad de ingresos en el conjunto de la metrópoli de Barcelona, sino más bien al contrario. Sometió a la población que forma parte de una misma realidad urbana a diferentes atenciones sociales en función de su lugar de residencia⁷⁴.

Esta disparidad se refleja en los conceptos de protección incluidos en los programas, en los requisitos de acceso a las prestaciones —variaciones en el umbral de definición de la situación de necesidad, en el tiempo de residencia en el municipio requerido o en la diferente combinación de aspectos económicos y sociales a la hora de hacer la valoración—, en los importes de las prestaciones, en los límites máximos anuales, en la frecuencia y en la duración de las ayudas o en las modalidades de pago (Ginesta, 2015). Además, la variabilidad de los gastos de la vivienda y el hecho de si estos gastos se incluyen o no en el cómputo de la renta familiar adquiere también un rol central en esta diferenciación territorial de la atención social.

Desde este punto de vista, emerge la necesidad de avanzar hacia un modelo consensuado que garantice las necesidades básicas de los ciudadanos del conjunto de la metrópoli y sea capaz de generar dinámicas redistributivas entre los municipios metropolitanos. Resulta cada vez más evidente que solo de este modo se podrán reducir

74. Durante el periodo recesivo, no fueron los municipios con más dificultades sociales los que destinaron más recursos a paliar la vulnerabilidad económica. Solo cuando los indicadores macroeconómicos mejoran, se empieza a ajustar mejor la relación entre recursos y necesidades, pero es gracias al mercado de trabajo, no al sistema de protección. Además, el apoyo a las políticas locales llevado a cabo por parte de administraciones con competencias supramunicipales (Diputación de Barcelona o Área Metropolitana de Barcelona) mediante la puesta en marcha de programas específicos —muy importantes en términos económicos— no redundan tampoco en la corrección de estas desigualdades sociales. En algunos casos porque su diseño responde más a criterios poblacionales que socioeconómicos, y en otros, porque comportan una gestión tan complicada que se desvanecen los efectos positivos que puedan generar en este sentido (Navarro-Varas *et al.*, 2017).

de manera efectiva las desigualdades sociales en la *ciudad real*, especialmente en los periodos recesivos, que es cuando la Administración local está sometida a más presión.

2. Simulando un modelo de garantía de rentas para la Barcelona metropolitana

Partiendo de los antecedentes que se han expuesto en el apartado anterior, en esta sección se presentan los resultados de los análisis de simulación de una hipotética prestación de garantía de rentas de alcance metropolitano. Esta prestación se define con carácter complementario al desarrollo de la recientemente aprobada RGC y como sustituta de todo el andamio de prestaciones y ayudas económicas de urgencia social municipales y supramunicipales existentes actualmente.

El objetivo principal de este análisis es, pues, observar si con esta homogeneización y simplificación del sistema de protección local mejoraría la cohesión social del área metropolitana de Barcelona.

La simulación se hace a partir de los datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (ECV 2016)⁷⁵ para la población residente en los 36 municipios que forman parte actualmente del área metropolitana de Barcelona. De acuerdo con el carácter sustitutorio con que se plantea la hipotética prestación de garantía de rentas metropolitana, la primera operación que se hace en la simulación es suprimir dos componentes de los ingresos de los hogares: los ingresos por asistencia social y las ayudas para vivienda. Se entiende que ambos tipos de ingresos son una buena aproximación a las ayudas de urgencia social de ámbito local⁷⁶ y por eso se suprimen. Con respecto a la eliminación de las prestaciones sociales de exclusión social, el coste para el conjunto de la población metropolitana asciende a 159,3 millones de euros en el 2015⁷⁷. En el caso de las ayudas para vivienda, la cantidad de ingresos excluidos de las rentas de los hogares del área metropolitana de Barcelona es de 24,4 millones de euros en el 2015. Por lo tanto, en el escenario inicial de la simulación, las rentas de los hogares metropolitanos se reducen en total en 183,7 millones de euros. Esta reducción simulada de los ingresos de los hogares metropolitanos se traduce en un aumento de la tasa de riesgo de pobreza, del 18,4 % al 18,9 %, y de la

75. La información de ingresos que proporciona esta encuesta se refiere al año anterior. En este caso, al 2015.

76. Sin embargo, debe tenerse presente que dentro de los ingresos por asistencia social, la información de la ECV también prevé la RMI, a diferencia de la RAI, de carácter estatal, que se contabiliza en el componente de prestaciones de desempleo.

77. Cabe añadir que, a partir de los datos publicados por el Observatorio de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya y del Instituto de Estadística de Cataluña, se calcula que en el 2015 hubo alrededor de 18.000 beneficiarios y 7.317 expedientes de la RMI en el área metropolitana de Barcelona, con un coste aproximado de 42 millones de euros anuales.

desigualdad expresada mediante el índice de Gini, del 30,1 % al 30,2 %. De la misma manera, la intensidad del riesgo de pobreza crece del 0,311 al 0,327 y el coeficiente de Atkinson del 0,190 al 0,207 (tabla 1).

Tabla 1. Indicadores de riesgo de pobreza y desigualdad antes y después de transferencias de asistencia social y vivienda.
Área metropolitana de Barcelona, 2016

	Tasa de riesgo de pobreza	Intensidad del riesgo de pobreza	Coficiente de Gini	Coficiente de Atkinson
Después de todas las transferencias sociales	18,4	0,311	30,1	0,190
Antes de prestaciones de asistencia social y de vivienda	18,9	0,327	30,2	0,207

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

Una vez suprimida esta cuantía, relativa a grandes rasgos a las ayudas de urgencia social municipales y a la RMI, el ejercicio analítico se articula en dos fases. En la primera fase se hace la simulación de la RGC en el ámbito metropolitano considerando su despliegue completo⁷⁸. En la segunda fase, partiendo del escenario anterior, se introduce la prestación hipotética complementaria para la población de la metrópoli de Barcelona, considerando varios criterios de elegibilidad y cuantía que se detallan más adelante.

Los resultados muestran diferentes escenarios simulados sobre los que se pueden evaluar principalmente dos cuestiones: el coste de la implementación de cada prestación y el efecto que cada una de ellas provoca en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. Por lo tanto, en el caso de la prestación complementaria de garantía de rentas metropolitana, se puede contraponer su coste con la referencia de gasto actual en las prestaciones que se plantea sustituir. Con el fin de medir el efecto de las diferentes prestaciones en la reducción de la desigualdad de ingresos y de la pobreza, se analizan indicadores estándares calculados antes y después de transferir los ingresos que proporcionan las diferentes ayudas. En este sentido, como indicadores representativos de la pobreza, se trabaja con la tasa de riesgo de pobreza moderada (60 % de la mediana de los ingresos del hogar) y la tasa de pobreza severa (40 % de la mediana de los ingresos del hogar). Hay que decir que, en la medida en que los dos indicadores tienen la finalidad de evaluar el impacto sobre la pobreza de las prestaciones diseñadas, los umbrales de riesgo de pobreza se mantienen fijos. Con respecto a la desigualdad de ingresos, se analizan, siguiendo la misma lógica, el coeficiente de Gini y el coeficiente de Atkinson. El segundo, menos conocido, mide la desigualdad en la distribución de renta y da más peso en el cálculo a la prevalencia de la población con rentas bajas⁷⁹.

78. Escenario previsto por la ley para el año 2020.

79. Cuando se calcula con el parámetro $\epsilon=1$.

De la misma manera que el índice de Gini, su valor también oscila entre 0 y 1: la desigualdad es nula en el caso de 0 y máxima cuando tiene un valor de 1.

2.1. Fase 1: el escenario simulado del despliegue de la renta garantizada de ciudadanía en el área metropolitana de Barcelona

La aprobación en el Parlamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía⁸⁰ significa una modificación sustancial del sistema actual de garantía de rentas en Cataluña. De facto, la Generalitat de Catalunya se erige como responsable “*de asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y las unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza, para promover su autonomía y participación activa en la sociedad*”⁸¹. De esta manera, la Generalitat de Catalunya reanuda la responsabilidad que, en el contexto de crisis, rehuyó al excluir del programa de rentas mínimas a todas las personas con una problemática de naturaleza laboral. En el marco de la nueva ley, la prestación se reconoce como derecho subjetivo, elimina el requisito de “dificultad social añadida” —introducido en el decreto del año 2011⁸²— y eleva las cuantías de la prestación con respecto a la RMI.

En este nuevo contexto, se entiende que las prestaciones de urgencia social, tal como se han ido desarrollando en términos de volumen y carácter estructural, dejarían de tener sentido en primera instancia. Desde este punto de vista, en este ejercicio no se consideran estas transferencias de asistencia social. Eso provoca también, de partida, un efecto homogeneizador en el seno de la metrópoli de Barcelona, que elimina la diversidad de criterios con respecto a la elegibilidad y la intensidad protectora de los municipios metropolitanos. Con respecto a la complementariedad y la compatibilidad de los ingresos derivados de prestaciones y de las rentas del trabajo con la RGC, en el ejercicio se ha optado por una interpretación amplia. Para los perceptores de ayudas estatales de desempleo y para los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social de importe inferior al valor del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC) vigente, la ley sí que prevé el derecho a un complemento que les permita llegar a la cuantía que establece la RGC⁸³. En cambio, con respecto a las rentas del trabajo, aunque la legislación solo prevé la compatibilidad y la complementariedad de la RGC con las rentas derivadas del trabajo a tiempo parcial e, inicialmente, solo para las familias monoparentales, en este ejercicio sí que se han considerado compatibles en

80. DOGC, n.º 7418 de 24/7/2017.

81. Artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía.

82. Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de despliegue de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

83. La ley también prevé la compatibilidad con las prestaciones derivadas de la ley de dependencia y las becas de transporte y comedor escolar.

todas las situaciones. De hecho, este constituye uno de los aspectos más críticos de esta ley. Algunos autores consideran que este criterio es una oportunidad perdida con respecto a la “trampa de la pobreza” (Noguera, 2017) y se advierte que los costes podrían ser todavía más altos en la medida en que los hogares que perciben ingresos del trabajo por debajo del umbral del IRSC podrían renunciar completamente a trabajar o podrían tratar de obtener los ingresos igualmente sin declararlos (Fusté, 2017).

Dado que la insuficiencia de ingresos es la que acredita el acceso a la RGC, la población elegible se selecciona exclusivamente bajo estos parámetros: la población de la metrópoli con ingresos inferiores al IRSC, fijado en 7.968 € anuales⁸⁴. Este importe, considerando la composición de los hogares⁸⁵, se corresponde también con la cuantía máxima prevista por la RGC, incluyendo la prestación complementaria de activación e inserción. Por lo tanto, este es el importe que se proporciona en la simulación a la población elegible sin ningún tipo de ingreso, que aproximadamente representa el 5 % del conjunto de la población metropolitana. En caso de que existan ingresos (de cualquier tipo), el importe asignado a los beneficiarios es la diferencia hasta llegar a este máximo. Esta metodología de cálculo es similar a la hecha por Fusté (2017) para el conjunto de Cataluña. Hay que advertir también que los datos de ingresos con los que se trabaja en este artículo corresponden al año 2015; por lo tanto, los resultados hacen referencia a la situación de ese año y no son extrapolables a ningún otro contexto, ya que se tendrían que revisar todos los parámetros de la simulación.

De acuerdo con todas estas consideraciones, los perceptores potenciales de la RGC conforman el 5,1 % de la población metropolitana, es decir, el 7 % de los hogares residentes en la metrópoli de Barcelona (tabla 2). Tal como se puede observar en el gráfico 1, la población objetivo se sitúa evidentemente en el extremo inferior de la distribución, de modo que se encuentra a una distancia considerable con respecto al

84. Los valores de los umbrales se expresan de manera ilustrativa para los hogares unipersonales. No obstante, el cálculo del umbral se ha hecho de acuerdo con lo que establece la Ley 13/2006 y que recoge también la normativa de la RGC: “La valoración de la situación de necesidad de acuerdo con el IRSC establece que la cuantía de este se incrementa un 30 % por cada miembro de la unidad familiar o de la unidad de convivencia que no tiene patrimonio ni ingresos” (art. 15 Ley 13/2006). Sin embargo, la cuantía del IRSC se fija periódicamente en la Ley de presupuestos de la Generalitat, pero no se ha actualizado desde el 2010.

85. Se toma como referencia la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía de la Generalitat de Catalunya. En este caso, a la cuantía X de la prestación se añade el 0,5 de X para el segundo miembro del hogar y el 0,15 de X del tercer al quinto miembro del hogar.

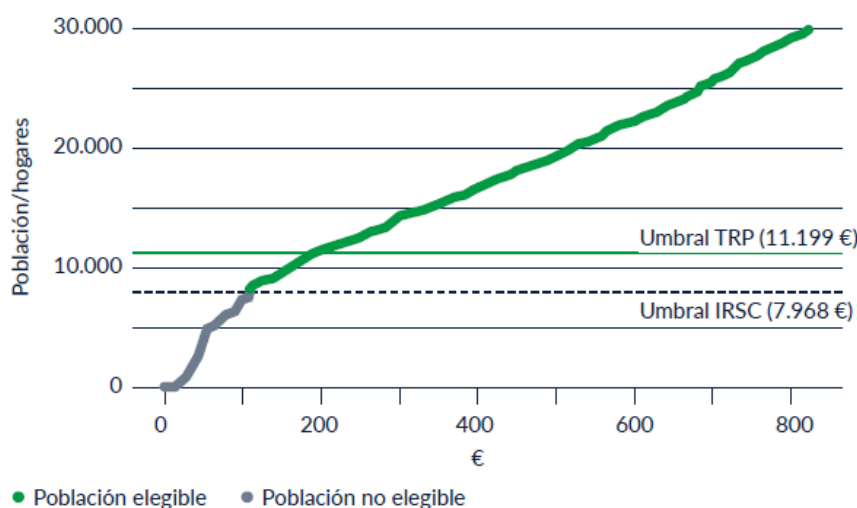
umbral de riesgo de pobreza moderada del área metropolitana de Barcelona, fijado el año 2016 en 11.199 €⁸⁶.

Tabla 2. Población y hogares potencialmente beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía. Área metropolitana de Barcelona, 2016

Escenarios simulados	Población potencialmente beneficiaria (Miles de personas)	Población potencialmente beneficiaria (%)	Hogares potencialmente beneficiarios (Miles de hogares)	Hogares potencialment beneficiarios (%)
Escenario de renta garantizada de ciudadanía.	159,5	5,1	91,9	7,0
Población por debajo del IRSC				

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

Gráfico 1. Distribución de los ingresos anuales de las viviendas. Área metropolitana de Barcelona, 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE e Idescat).

El coste estimado del despliegue completo de la RGC en el área metropolitana de Barcelona, según los criterios adoptados en esta simulación, asciende a 452,3 millones de euros (tabla 3), lo que significa un aumento sustancial con respecto al gasto real ejecutado el mismo año en concepto de la RMI (aproximadamente 40 millones de euros).

86. Se trata del umbral para un hogar unipersonal y se calcula como el 60 % de la mediana de los ingresos equivalentes de la población.

Por lo tanto, esta sería una aproximación a la magnitud del esfuerzo económico que debe hacer la Generalitat de Catalunya solo para implementar la RGC en el ámbito metropolitano de Barcelona. No obstante, en perspectiva comparada, este nivel de gasto (el estimado) todavía se sitúa lejos del ejecutado, por ejemplo, por el programa de renta de garantía de ingresos del País Vasco. En este sentido, el gasto por habitante en el 2015 se situó en 225,6 €, mientras que con esta estimación de la RGC, el gasto por habitante metropolitano llega a los 140 €.

Desde el punto de vista de la eficacia de la prestación hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en el área metropolitana de Barcelona, cabe decir que el despliegue simulado de la RGC se muestra efectivo a la hora de mejorar ligeramente la situación de la población con rentas más bajas. Es decir, que su efecto se nota principalmente en la reducción de población en riesgo de pobreza severa o en la reducción de la desigualdad medida por el índice de Atkinson. Pero, en cambio, tiene unos efectos mucho más limitados en el descenso de la tasa de riesgo de pobreza moderada y de la desigualdad general medida a partir del índice de Gini (tabla 3).

Tabla 3. Indicadores de pobreza y desigualdad antes y después del despliegue de la renta garantizada de ciudadanía. Área metropolitana de Barcelona, 2016

	Tasa de riesgo de pobreza (60% mediana)	Tasa de riesgo de pobreza severa (40% mediana)	Coefficiente de Gini	Coefficiente de Atkinson	Coste estimado (millones euros)
Antes de prestaciones, asistencia social y vivienda	18,9	7,0	0,302	0,207	-
Después de la renta garantizada de ciudadanía (100 %)	18,9	4,3	0,293	0,139	452,4

Nota: para la realización del ejercicio de simulación las rentas negativas se han convertido en 0 para el cálculo del coeficiente de Gini y en 1 para el cálculo del coeficiente de Atkinson.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

La tasa de riesgo de pobreza severa después de implementar la RGC se reduce casi tres puntos porcentuales, mientras que la proporción de población en riesgo de pobreza moderada se mantiene invariable. De hecho, por la propia definición de la RGC como prestación, no se espera que pueda tener ningún impacto en este sentido, por mínimo que sea. Dicho de otra forma, en la medida en que tanto los criterios de elegibilidad como la cuantía de la prestación se establecen en relación con el IRSC y este está por debajo del umbral del riesgo de pobreza moderada, resulta imposible que ninguna persona se sitúe por encima de este umbral después de haber recibido la RGC. Todavía menos en el área

metropolitana de Barcelona, donde el umbral de riesgo de pobreza es más elevado que en el conjunto del territorio catalán⁸⁷.

Por lo tanto, todo indica que el único efecto que se puede esperar del despliegue total de la RGC en el ámbito metropolitano es que dignifique un poco más las condiciones de vida de los beneficiarios y se reduzca el número de personas en riesgo de pobreza severa. No obstante, hay que señalar también que este efecto podría ser más elevado si los criterios de elegibilidad y la cuantía de la prestación fueran más sensibles con la composición de los hogares, ya que el diseño actual penaliza especialmente a los hogares más numerosos. En todo caso, dejando al margen estas debilidades del diseño concreto de la RGC, hay que decir que este esquema no es muy diferente del que consiguen otros programas similares del entorno internacional más próximo. En gran parte de los países europeos los programas de garantía de rentas son también insuficientes para sacar a la población de la situación de pobreza; son principalmente efectivos en la reducción de su intensidad, a pesar de que con diferencias evidentes entre países (Frazer y Marlier, 2009; Figari *et al.*, 2013; Barbier, 2017).

2.2. Fase 2: la aplicación de una prestación metropolitana de garantía de rentas complementaria a la RGC

La propuesta de una prestación complementaria a la RGC para la conurbación de Barcelona se justifica, en primer término, en la mejora de la eficacia de la protección en este ámbito, que puede llegar allí donde previsiblemente no lo hará la RGC, a pesar de su despliegue completo. El segundo argumento radica en la intención de generar un instrumento redistributivo capaz de corregir las desigualdades en el conjunto de la metrópoli.

Con el fin de hacer la simulación de esta prestación complementaria metropolitana, se parte tanto en el ámbito metodológico como en el conceptual del escenario simulado con anterioridad —la cobertura de la RGC—. A partir de aquí, se generan tres escenarios. El primero eleva el umbral de elegibilidad de 1 a 1,2 veces el IRSC (escenario 1). Los dos restantes introducen un factor diferencial en los criterios de elegibilidad (escenario 2) y también en la cuantía de la prestación (escenario 3) que se aplica en los diferentes municipios en función del coste medio de la vivienda en cada uno de ellos. El coste de la vivienda se toma como referencia del coste de vida que debe asumir la población de rentas más bajas según su lugar de residencia en el área metropolitana de Barcelona. En este sentido, los municipios metropolitanos se clasifican en dos grupos delimitados a partir de la ratio entre la media del precio de vivienda de alquiler en el municipio y la media del

87. El umbral de riesgo de pobreza en Cataluña el año 2016 es de 10.054 € anuales para un hogar unipersonal.

precio de alquiler en el conjunto metropolitano (las dos referidas al año 2016). Así, se distinguen los municipios con precios de vivienda altos y los municipios con precios de vivienda medios y bajos⁸⁸. La idea es introducir un efecto compensatorio en la aplicación de la prestación sobre la población potencialmente beneficiaria que reside en los municipios con el coste de vida más elevado. Así, en el escenario 2, el mecanismo compensatorio solo actúa en el criterio de elegibilidad, y eleva el umbral a 1,5 veces el IRSC para la población residente en estos municipios (para el resto de población el umbral se mantiene en 1,2 veces el IRSC). Y en el escenario 3, el efecto compensatorio también se traslada a la cuantía de la prestación, y asigna el 100 % de las cuantías simuladas sobre los residentes en los municipios con precios de las viviendas más caros y el 80 % sobre el resto⁸⁹.

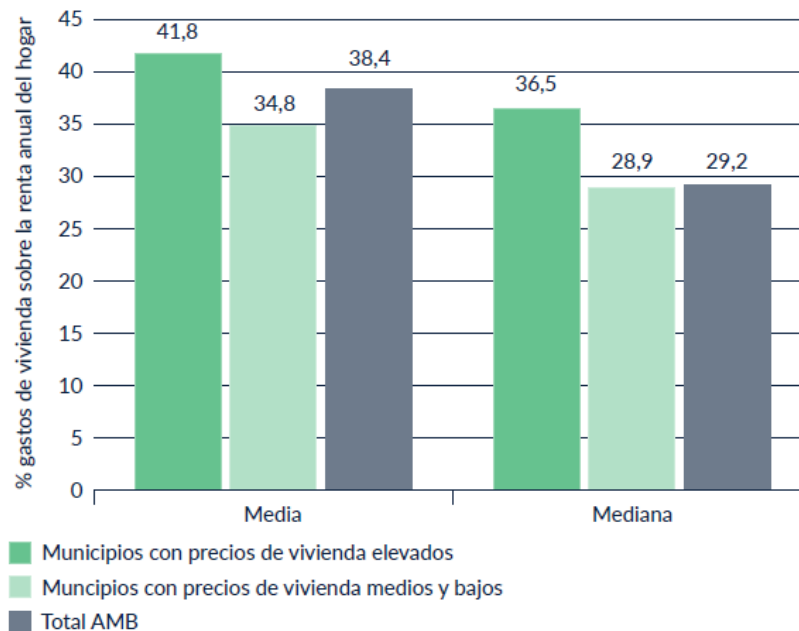
La consideración del precio de la vivienda como *proxy* del diferencial coste de vida en las diferentes áreas geográficas no es una cuestión menor. Desde el mundo anglosajón ha sido especialmente relevante, sobre todo, en los Estados Unidos, desde la introducción en el año 2010 como medida complementaria a la contabilización de la pobreza oficial — *supplementary poverty measure*— (Yelowitz, 2017), pero también en el Reino Unido, donde proliferan estudios sobre esta cuestión (Tunstall *et al.*, 2013). La incorporación del coste de la vida a una medida de pobreza, ajustando el umbral para reflejar la diversidad geográfica, tiene la capacidad de alterar conclusiones sobre el bienestar de las familias. En el caso de la ciudad de Londres, por ejemplo, la tasa de pobreza se duplica al considerar los costes de vivienda (Tunstall *et al.*, 2013). La variación territorial de los precios de la vivienda supera con creces la de otros artículos de consumo, a la vez que el gasto asociado constituye la partida más elevada del presupuesto de los hogares, especialmente para los de ingresos más bajos (Harkness *et al.*, 2009). El asunto de fondo radica en si se tienen que destinar más recursos públicos a las zonas donde la vivienda es más costosa.

88. El grupo de precios de vivienda altos (con ratios superiores a 1,1) incluye los municipios de Barcelona, Begues, Castelldefels, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern y Tiana. El grupo de precios de vivienda medios y bajos (con ratios inferiores a 1,1) incluye los municipios de Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Castellbisbal, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cornellà de Llobregat, Corbera de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Molins de Rei, la Palma de Cervelló, Pallejà, el Papiol, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

89. La diferencia de la cuantía de las prestaciones entre los dos grupos de municipios se fundamenta en el cálculo de la ratio de la carga mediana de los municipios con precios medios y bajos con respecto a la de precios altos.

Tal como se muestra en el gráfico 2, en el caso de la metrópoli de Barcelona se puede observar cómo, efectivamente, el gasto de vivienda con respecto a los ingresos anuales de la población en riesgo de pobreza es superior en los municipios con los precios de vivienda más elevados. Es decir, la población pobre de municipios como Barcelona o Sant Cugat del Vallès soporta una carga superior en concepto de gastos de vivienda que la población pobre que reside en Santa Coloma de Gramenet o Barberà del Vallès. Por lo tanto, este fenómeno es el que puede justificar la aplicación de los mecanismos compensatorios que se han explicado anteriormente y que se aplican en los escenarios 2 y 3.

Gráfico 2. Porcentaje de gastos de vivienda sobre la renta anual del hogar. Población pobre (60 % de la mediana). Área metropolitana de Barcelona, 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

Con respecto a los resultados, el escenario 1 evidencia que, al ampliar el umbral hasta 1,2 veces el IRSC (9.562 € anuales), el porcentaje de población metropolitana elegible pasaría a ser del 7,4 % (tabla 4). Eso implica un aumento de casi unos 50.000 hogares beneficiarios con respecto a la cobertura de la RGC. Los escenarios 2 y 3 muestran que el

efecto compensatorio según el precio de la vivienda de los municipios amplía nuevamente la población con derecho a la prestación que se cuantifica en el 10,5 %. El coste de implementar los diferentes escenarios está relacionado con el volumen de la población elegible, y es superior en los escenarios en que los criterios de elegibilidad son menos restrictivos (escenarios 2 y 3). No obstante, en la medida en que la cuantía de la prestación en el escenario 3 penaliza la población elegible del grupo de municipios con precios de vivienda medios y bajos, el coste disminuye ligeramente con respecto al escenario 2.

Tabla 4. Población y hogares potencialmente beneficiarios de la prestación complementaria a la RGC según escenarios. Área metropolitana de Barcelona, 2016

Escenarios simulados	Población potencialmente beneficiaria (absoluto-miles de personas)	Población potencialmente beneficiaria (%)	hogares potencialmente beneficiarios (absoluto-miles de personas)	hogares potencialmente beneficiarios (%)
Escenario 1	233,9	7,4	140,7	10,7
Escenario 2	330,6	10,5	197,6	15,1
Escenario 3	330,6	10,5	197,6	15,1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

Con respecto a los efectos en términos de cohesión social (tabla 5), los escenarios 2 y 3 alcanzan una reducción significativa de la pobreza moderada a partir de la inyección de cuantías anuales mínimas. En el escenario 1, en cambio, la reducción de la pobreza moderada no se alcanza hasta llegar a una cuantía de 2.000 € anuales. Eso se explica porque la población elegible en el escenario 1 parte de niveles de renta inferiores que en los otros dos escenarios simulados. Suponiendo que al presupuesto de la prestación metropolitana complementaria se destinaran los 180 millones de euros que aproximadamente están destinando actualmente los municipios metropolitanos a prestaciones de asistencia social y de vivienda, la cuantía anual se podría situar en unos 1.000 € por hogar (83 € mensuales). Con esta cuantía, la pobreza moderada en el escenario 1 no se alteraría, mientras que en los escenarios que tienen en consideración el coste de vida diferencial en toda la metrópoli se reduciría ligeramente, de un 18,9 % a un 18,4 %.

Tabla 5. Tasa de pobreza (60 % mediana) y coste según cuantía gradual de la prestación y escenarios. Área metropolitana de Barcelona, 2016

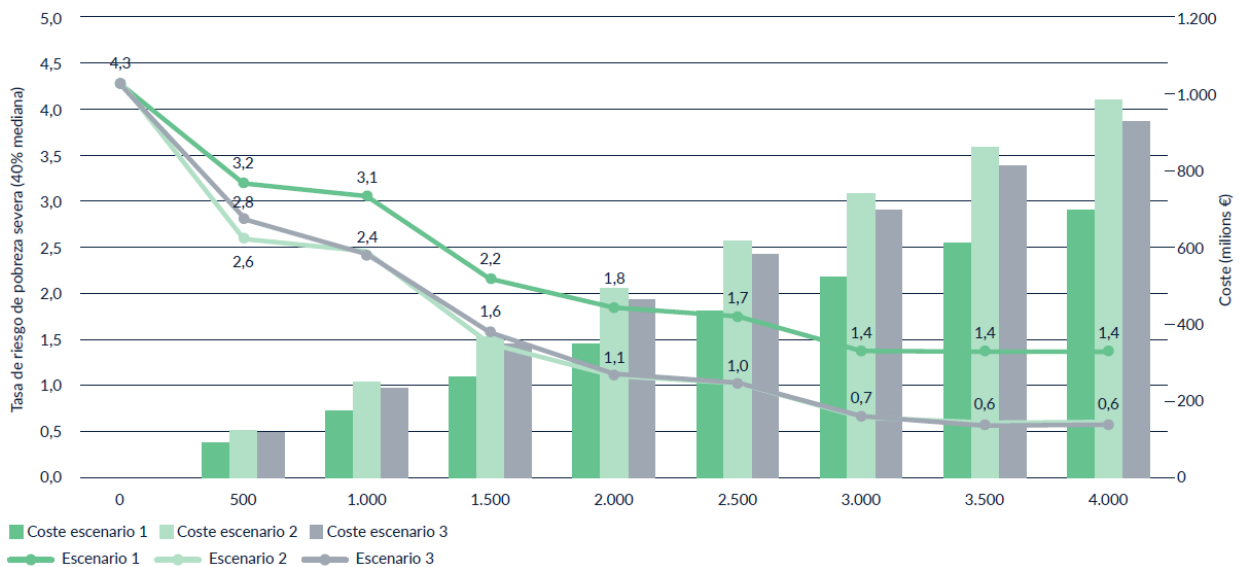
Cuantía de la prestación (€ anuales)	Tasa de pobreza (60% mediana)			Coste (millones €)		
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
0	18,9	18,9	18,9	-	-	-
500	18,9	18,7	18,7	87,0	123,1	116,0
1.000	18,9	18,4	18,4	174,0	246,1	231,9
1.500	18,9	17,8	17,8	261,1	369,1	347,9
2.000	18,2	17,0	17,3	348,1	492,2	463,8
2.500	17,7	16,5	16,7	435,1	615,2	579,8
3.000	17,7	15,9	15,9	522,1	738,3	695,7
3.500	14,7	12,8	14,0	609,1	861,3	811,7
4.000	14,3	12,4	13,4	696,1	984,4	927,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

Sin embargo, el impacto más apreciable de la prestación metropolitana complementaria se produce nuevamente en la reducción de la pobreza severa. Así, en esta horquilla de complemento a la RGC de 1.000 € anuales, la población con ingresos inferiores al 40 % de la mediana pasaría del 4,3 % al 3,1 % (escenario 1) y al 2,4 % para los escenarios 2 y 3. Tal como se señaló anteriormente, en este caso, el descenso de la pobreza tanto moderada como severa sería también más acusado si la cuantía de la prestación fuera más sensible a la composición de los hogares⁹⁰.

90. En estos escenarios se ha seguido la misma metodología que la utilizada para simular el despliegue de la RGC.

Gráfico 3. Tasa de riesgo de pobreza severa (40% mediana) y coste de la prestación según cuantía gradual y escenarios. Área metropolitana de Barcelona, 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

En cuanto al impacto de la prestación metropolitana complementaria en el decrecimiento de la desigualdad en el seno de la metrópoli, destacan dos aspectos. En primer lugar, el índice de Atkinson sigue siendo más sensible que el índice de Gini, y muestra una variación más elevada en cualquiera de los escenarios. En segundo término, el escenario 2 parece que es más efectivo en la reducción de la desigualdad. Es decir, el escenario introduce el mecanismo de compensación solo en el criterio de elegibilidad, pero mantiene las cuantías al mismo nivel. Eso sin tener en cuenta un límite presupuestario claro. Ahora bien, si se toma como referencia el gasto destinado actualmente a las ayudas de urgencia social por parte de los municipios (1.000 € anuales como cuantía de la prestación), las diferencias entre los diferentes escenarios son mínimas.

Tabla 6. Indicadores de desigualdad y coste según cuantía gradual de la prestación y escenarios. Área metropolitana de Barcelona, 2016

Cuantía de la prestación (€ anuales)	Coeficiente de Gini			Coeficiente de Atkinson			Coste (millones euros)		
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
0	0,293	0,293	0,293	0,139	0,139	0,139	-	-	-
500	0,291	0,290	0,291	0,136	0,135	0,136	87,0	123,1	116,0
1.000	0,289	0,288	0,288	0,133	0,132	0,133	174,0	246,1	231,9
1.500	0,287	0,285	0,286	0,131	0,129	0,130	261,1	369,1	347,9
2.000	0,286	0,283	0,283	0,129	0,126	0,127	348,1	492,2	463,8
2.500	0,284	0,280	0,281	0,127	0,123	0,125	435,1	615,2	579,8
3.000	0,282	0,278	0,279	0,125	0,121	0,122	522,1	738,3	695,7
3.500	0,281	0,276	0,277	0,123	0,119	0,120	609,1	861,3	811,7
4.000	0,279	0,274	0,275	0,121	0,117	0,118	696,1	984,4	927,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de condiciones de vida 2016 (INE e Idescat)

En definitiva, los resultados derivados de la simulación de la hipotética prestación complementaria metropolitana apuntan que, en general, la relación eficacia-eficiencia es más favorable en el escenario que bonifica a los potenciales beneficiarios que residen en los municipios con viviendas más caras de la metrópoli, solo en los criterios de elegibilidad (escenario 2); pero eso siempre que esta prestación cuente con un presupuesto más elevado que el que actualmente destinan los municipios metropolitanos a las ayudas de urgencia social (180 millones de euros anuales). Ahora bien, si el presupuesto de la prestación complementaria metropolitana se quedara en los niveles del gasto actual, no habría prácticamente diferencias entre la eficiencia de los escenarios 2 y 3, con los que se obtendrían claramente mejores resultados que con el escenario 1. Hay que añadir, sin embargo, que, de un modo u otro, con este nivel de presupuesto (el actual) el único efecto que se conseguiría sería reducir la intensidad de la pobreza.

Conclusiones

La reducción de la desigualdad socioeconómica en la metrópoli de Barcelona solo será posible si la problemática se aborda desde una perspectiva metropolitana. En esta línea, deben construirse herramientas que superen y corrijan la falta de eficiencia que se deriva de la heterogeneidad de las políticas municipales en el ámbito metropolitano. Ahora, con la aprobación de la RGC, se establece en Cataluña un nuevo punto de partida desde el que avanzar en la garantía de ingresos de la población de forma homogénea desde una escala supramunicipal. Pero, ¿y si en el área metropolitana de Barcelona se destinaran los recursos de las ayudas de urgencia social municipales a dotar de presupuesto una prestación de garantía de rentas complementaria de carácter metropolitano que llegue allí donde no pueda llegar la RGC? Este es el ejercicio que se ha desarrollado en este

artículo simulando los posibles costes y efectos que se podrían derivar de una prestación de este tipo, teniendo en cuenta diferentes criterios en su diseño.

Los resultados evidencian que el aspecto fundamental para ganar efectividad en favor de la cohesión social metropolitana pasa lógicamente por incrementar el gasto público en materia de garantía de rentas. Sin embargo, lo que resulta más interesante es que si se toma como límite de referencia el presupuesto total que actualmente destinan los consistorios metropolitanos a ayudas de urgencia social —que permitiría establecer una prestación metropolitana complementaria a la RGC de unos 1.000 € anuales por beneficiario—, el diseño que se perfila como ligeramente más eficiente es el que considera diferentes escenarios de elegibilidad según los precios de la vivienda de los municipios, manteniendo la misma cuantía en todo el ámbito metropolitano.

Por lo tanto, parece que introducir en el diseño de una prestación este tipo elementos que muestren sensibilidad en relación con la diversidad del coste de vida municipal, pero manteniendo al mismo tiempo criterios de homogeneidad territorial en su implementación metropolitana (cuantía), puede hacer reducir la desigualdad en el conjunto de la metrópoli de una manera más eficiente. En definitiva, lo que resulta fundamental es progresar hacia un modelo avanzado de política social metropolitana que genere dinámicas redistributivas entre los diferentes municipios.

Bibliografía

AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2013). “Los servicios sociales en la tormenta”. *Documentación Social*, 166, p. 145-167.

AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2014). “Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España”. *Documento de trabajo 5.12. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid: Fundación FOESSA.

ARLOTTI, M. y Aguilar-Hendrickson, M. (2018). “The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain”. *Social Policy & Administration*, 52(3), pp. 646-661.

BARBIER, J.-C. (2017). “L’assistance sociale en Europe: traits européens d’une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017)”. *Revue Française Des Affaires Sociales*, 3, pp. 15-45.

DALEPH (2017). *Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

FIGARI, F., Matsaganis, M., Sutherland, H. (2013). "Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries". *International Journal of Social Welfare*, 22(1), pp. 3-14.

FRAZER, H. y Marlier, E. (2009). *Minimum income schemes across EU member states: Synthesis report*. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion. Bruselas: Comisión Europea.

FUSTÉ, B. (2017). "Quin pressupost caldria per tenir una Renda Garantida de Ciutadania?" *Blog Llei d'Engel*. Disponible en <http://lleienel.cat/quin-pressupost-per-renda-garantida/>

GINESTA, M. (2015). "El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels SSB: estat de la qüestió i reptes". Presentado en la Jornada Anual del Círculo de Comparación Intermunicipal de Servicios Sociales, Diputación de Barcelona.

GUTIÉRREZ, E. (2014). *Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Dossier Catalunya Social* (Vol. 35). Barcelona: Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña.

HARKNESS, J., Newman, S., Holupka, C. S. (2009). "Geographic differences in housing prices and the well-being of children and parents". *Journal of Urban Affairs*, 31(2), pp. 123-146.

KAZEPOV, Y. (Ed.) (2010) *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham and Burlington, VT: Ashgate.

LAPARRA, M. y Ayala, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. y Pérez, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: La Caixa.

NAVARRO-Varas, L., Ordás-García, C., Antón-Alonso, F., Porcel, S., Cruz, I. (2017). *L'atenció local de la pobresa i la desigualtat social a la metròpoli de Barcelona*. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y Àrea Metropolitana de Barcelona.

NOGUERA, J. A. (2017). "L'acord per la Renda Garantida a Catalunya: una avaluació d'urgència". *Blog Llei d'Engel*. Disponible en <http://lleienyel.cat/avaluacio-urgencia-rgc/>
Porcel, S. y Navarro-Varas, L. (2018). "Per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social?" En Gomà, R. (Ed.). *El dret a la metròpoli, Anuari Metropolità de Barcelona 2017* (pp. 49-64). Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y Área Metropolitana de Barcelona.

SARASA, S., Porcel, S., Navarro-Varas, L. (2013). "L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, (56), 10-88.

SARASA, S., Navarro-Varas, L., Porcel, S., Cruz, I., Pruna, M. (2017). *Escenari post-crisi i estructura social metropolitana: vulnerabilitats i cobertura de necessitats des d'una mirada de classe*. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos y Área Metropolitana de Barcelona.

TUNSTALL, R., Bevan, M., Bradshaw, J., Croucher, K., Duffy, S., Hunter, C., Wilcox, S. (2013). *The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review*. Joseph Rowtree Foundation.

YELLOWITZ, A. (2017). "Local housing costs and basic household needs". *Empirical Economics*, 52(3), pp. 901-923.

Marzo 2019

Palabras clave: infancia, pobreza infantil, ayudas a las familias, evaluación

El fondo extraordinario para ayudas de urgencia social para niños y niñas de 0-16 años. Evaluación (2015 y 2016). Barcelona

Jaume Blasco⁹¹ i Federico A. Todeschini⁹²

El Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha en el 2015 una convocatoria de ayudas de urgencia social para menores en situación de pobreza, consistente en una subvención de 100 € mensuales para menores de 0 a 16 años, concretada en una tarjeta monedero utilizable para gastos en alimentación, material escolar, higiene y ropa. En este artículo describimos las características de esta ayuda y evaluamos los resultados para las convocatorias de los años 2015 y 2016. Sobre la base de un cálculo propio del umbral de pobreza de la ciudad de Barcelona basado en datos tributarios obtenidos por el Ayuntamiento, estimamos la cobertura de la ayuda sobre el conjunto de menores en riesgo de pobreza y de pobreza severa, la reducción del número de menores en riesgo de pobreza y la reducción de la brecha de pobreza. Igualmente, describimos los atributos de los perceptores y analizamos la distribución territorial de la ayuda entre distritos y barrios de la ciudad.

Introducción

En Cataluña, el riesgo de pobreza infantil se encuentra entre los más altos del entorno europeo, con un 24,0 % de niños y niñas y adolescentes que viven bajo el umbral del riesgo de pobreza en el año 2016, esto es, que viven en hogares con ingresos inferiores al 60 % de la mediana catalana. El riesgo de pobreza infantil es notablemente más alto que el de la población de 18 a 64 años (19,0 %), y, sobre todo, que el de las personas de más de 65 años (15,0 %). La tasa de riesgo de pobreza en los hogares de un solo adulto con uno o más hijos dependientes llega hasta el 40,4 %⁹³.

En la ciudad de Barcelona, esta situación se concreta en el 2015 con un 31,2 % de menores de 16 años en riesgo de pobreza, y un 14,1 % en riesgo de pobreza severa, lo

91. Analista de políticas públicas

92. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua)

93. Basado en los datos del Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat), Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2016.

que corresponde a 65.833 y 29.728 menores, respectivamente, tomando como umbrales de referencia el 60 % y el 30 % de la renta neta mediana de la ciudad. Para hogares de una persona, estos umbrales se sitúan en 10.450,0 € y 5.025,0 € anuales⁹⁴. Para una familia de dos adultos y dos hijos menores de 14 años, los umbrales son de 21.945,0 € y 10.552,0 € netos.

No obstante, estos indicadores de riesgo de pobreza relativa reflejan las desigualdades en la distribución de la renta, más que el porcentaje de hogares que no pueden alcanzar unos estándares mínimos de vida. Para complementarlos, la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE, por sus siglas en inglés) combina criterios de renta con otros criterios de carencia material y exclusión social. Siguiendo este indicador, se estima que en el 2016 había en Cataluña un 25,1 % de niños y niñas y adolescentes en situación de pobreza. Entre estos menores, un 6,0 % del total se encontraban en una situación de privación material severa, una categoría que se refiere a los menores que no disponen de 4 o más ítems de una escala de 9, que incluye ítems básicos, tales como no poder atender gastos imprevistos, no poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante los meses fríos, o no poder irse de vacaciones al menos una semana al año⁹⁵.

El “Barómetro de la infancia y las familias de Barcelona del 2014”, el último elaborado hasta ahora, incluye también la batería de preguntas en que se basa AROPE. Destaca que un 27,9 % de los menores de la ciudad vivían en hogares que se declaran “con dificultades o muchas dificultades para llegar a finales de mes”, un porcentaje que alcanzaba el 49 % en el caso de las familias monoparentales. Concretamente, un 13,4 % de los hogares con menores reconocía en la encuesta haber tenido algún retraso en el año anterior a la hora de pagar el importe mensual del alquiler o la hipoteca (un 20,5 % en el caso de los hogares monoparentales). El barómetro indicaba, igualmente, que donde había más prevalencia de la pobreza infantil era en Barcelona con respecto a Cataluña. En concreto, el 14,2 % de los menores de 16 años en la ciudad vivían en hogares con carencia material severa, frente a un 8,7 % en Cataluña y un 9,6 % en España (datos del 2014).

De entre los resultados del barómetro del 2014 hay que destacar, igualmente, que el 1,4 % de menores de la ciudad vivía en hogares donde no se podían permitir una

94. Calculados sobre la base de la “matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible” que la Agencia Tributaria facilitó al Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, con información agregada, por tipos de hogar, de los ingresos netos de todos los hogares de la ciudad en el ejercicio fiscal del 2015.

95. Ídem.

comida de carne, pollo o pescado (o el equivalente para vegetarianos) cada dos días, y el 6,6 % declaraba que no se podía permitir comprar ropa que no fuera de segunda mano. Más recientemente, el informe *La salud y sus determinantes en el alumnado adolescente de Barcelona*, del 2016, revela que el 10,4 % de los alumnos de 2º de ESO de la ciudad y el 12,6 % de los de 4º de ESO manifiestan que “algunas veces” o “siempre/a menudo” van a la escuela o a dormir con hambre porque en su casa no hay suficiente comida.

Estas elevadas tasas de pobreza infantil (en comparación con otros grupos de edad y con otros países) se explican, por una parte, por los elevados niveles de paro y empleo inestable y precario (el barómetro del 2014 mostraba que en un 8,1 % de los hogares con menores de Barcelona ninguno de los progenitores tenía trabajo), y, por otra, por un sistema de protección de la infancia que no es universal (a diferencia de otros países europeos), se basa en prestaciones que solo cubren a las familias con umbrales de renta muy bajos (y, por lo tanto, dejan fuera a buena parte de la población en riesgo) y, generalmente, provee ayudas de cuantía insuficiente para ayudar a los hogares a salir de la situación de pobreza. Los datos de la ECV del 2015 muestran que las transferencias sociales (que incluyen tanto prestaciones contributivas como ayudas no contributivas) impactan poco en la reducción de la tasa de riesgo de pobreza de niños y niñas y adolescentes en Cataluña, en comparación con el resto de grupos de edad. Así, la reducción de la pobreza que consiguen las transferencias sociales en el grupo de edad 0-17 se sitúa en 6,1 puntos porcentuales, frente a los 14,3 puntos porcentuales del grupo de 18-64 años y los 73,2 puntos porcentuales en las personas de más de 65 años.

Las ayudas de urgencia social del Ayuntamiento de Barcelona

Con la finalidad de “paliar las situaciones de vulnerabilidad de niños y niñas y adolescentes en situación de necesidad, de manera que la situación familiar no comporte impedimentos para cubrir necesidades básicas imprescindibles en materia de alimentación, higiene y material escolar”, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó en diciembre del 2014 un “plan de rescate social”, con una dotación de 20 millones de euros en el presupuesto del 2015, de los cuales 9,2 millones se destinaron a una convocatoria de ayudas para menores en situación de pobreza, que inicialmente tenía que cubrir a 7.500 niños y niñas y jóvenes de 0 a 16 años en riesgo de exclusión social.

El fondo se concretó en una subvención de 100 € mensuales para un periodo de un año, instrumentada en una tarjeta monedero no nominativa utilizable para gastos en alimentación, material escolar, higiene y ropa. Concretamente, la tarjeta se podía utilizar en los comercios con clasificación nacional de actividades económicas (CNAE) de alimentación, lo que incluía las grandes superficies comerciales. En determinados comercios, además, se ofrecían descuentos y ofertas especiales a los portadores de la

tarjeta. Las familias estaban obligadas a dejar los tiques para una inspección eventual sobre la naturaleza de los gastos, que finalmente se hizo en muestra de los beneficiarios. Las tarjetas se otorgaban por niño o niña en riesgo de exclusión, por lo que una misma familia podía acumular tantas tarjetas como hijos menores a cargo tuviera. La subvención era complementaria con otras ayudas finalistas, como las ayudas de comedor escolar o la renta mínima de inserción (RMI).

Durante el primer año, los criterios de selección de los beneficiarios se determinaron de acuerdo con la necesidad de iniciar el fondo con carácter de urgencia, y, por lo tanto, reducir al máximo los tiempos de comprobación de medios económicos de los candidatos. Por este motivo, se seleccionaron dos criterios de comprobación inmediata que fueran indicativos del riesgo de exclusión social y de renta baja: el primero, la existencia de un informe social de los servicios sociales municipales que identificara el riesgo de exclusión del hogar, y, el segundo, que el menor fuera beneficiario de una beca de comedor escolar, lo que implicaba, a su vez, tener una renta inferior a un determinado umbral (por ejemplo, por debajo de los 16.451 € anuales para una familia de 4 miembros). Siendo criterios relativamente eficientes, desde el principio de la implantación de la ayuda ya habían mostrado que tenían algunos inconvenientes: primero, que los hogares con informe social eran los que combinaban el riesgo de exclusión social con el hecho de haberse dirigido voluntariamente a los servicios sociales, que constituían un subconjunto del total de hogares en riesgo de exclusión social. Y, segundo, que había situaciones en que menores de familias por debajo del umbral de renta de las becas de comedor podían no ser perceptores de la beca: por ejemplo, los de 0 a 3 años no escolarizados, los estudiantes de ESO o los que comían en casa.

La búsqueda de candidatos para el programa se llevó a cabo dirigiendo una carta a los 6.600 beneficiarios (correspondientes a 4.500 familias) identificados mediante el cruce de las bases de datos de los servicios sociales municipales, por un lado, y de las becas de comedor, por otro. Si bien un 18 % de los menores identificados no solicitaron la ayuda, previsiblemente por haber cambiado de domicilio, otros inicialmente no identificados lo hicieron. Fundamentalmente, se trataba de hermanos y hermanas de 0 a 3 y de 12 a 16 años de los menores inicialmente identificados, o niños o niñas de otros hogares que cumplían los criterios pero que, por error, o porque no eran usuarios de servicios sociales, no habían recibido la carta. Varias familias, al conocer la existencia de la ayuda, solicitaron el informe social para poder percibirlo y se convirtieron, por lo tanto, en nuevos usuarios de servicios sociales. Los 40 centros de servicios sociales de Barcelona identificaron aproximadamente a unos 2.500 niños y niñas de familias con informe de los servicios sociales que cumplían los criterios de renta de la beca de comedor pero que no la percibían, de los cuales una parte reclamó percibir la ayuda. En

este proceso, se agotaron las 7.500 ayudas previstas, y algunas familias solicitantes quedaron a la espera de una eventual ampliación del presupuesto del programa, que, finalmente, se produjo una vez constituido el nuevo Gobierno de la ciudad, en setiembre del 2015. En el conjunto de convocatorias y ampliaciones del 2015, la ayuda atendió a 11.015 niños.

En el 2016, la ayuda se volvió a convocar con una dotación inicial de 10,8 millones de €, aunque la partida inicial se amplió para dar cobertura a toda la demanda que cumplía los requerimientos de la ayuda, hasta llegar a los 22,6 millones de euros y a los 19.213 menores beneficiarios. La cuantía de la ayuda se mantuvo en los 100 € mensuales por niño y niña o adolescente a cargo y, aunque la convocatoria se retrasó a mediados de año, la ayuda se concedió con efectos retroactivos en fecha de inicio 1 de enero de 2016, si en aquella fecha se cumplían los requisitos para percibirla. A diferencia del año anterior, los importes correspondientes a los meses anteriores a la concesión de la ayuda se prorratearon en los meses sucesivos. Se mantuvo la obligatoriedad de dedicar la ayuda a alimentación, material escolar, higiene y ropa y, finalmente, se incorporó el otorgamiento de un título de transporte a los adolescentes de 15 años, que les permitía hacer gratuitamente un número ilimitado de desplazamientos en todos los medios de transporte público, durante 90 días consecutivos desde la primera validación (T-Jove) y dentro de la zona tarifaria donde residieran.

El principal cambio con relación a la convocatoria del 2016 se produjo en el dispositivo de acceso, ya que en lugar de vincular la elegibilidad para la ayuda de emergencia social a la percepción de una ayuda de comedor, se establecieron en la convocatoria unos topes de renta por unidad familiar propios (si bien coincidentes con los de la ayuda de comedor), de tal manera que, al pedir la ayuda, los solicitantes tenían que autorizar la comprobación de sus datos tributarios, cosa que el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) hizo mediante la pasarela de interoperabilidad con la Agencia Tributaria española.

Por otra parte, se intentó simplificar el procedimiento a los solicitantes y reducir la carga administrativa sobre los profesionales de servicios sociales haciendo una prospección previa en el sistema informático de servicios sociales con el fin de detectar *ex ante* las unidades familiares que cumplían los criterios de vulnerabilidad y no requerirlos; por lo tanto, una valoración adicional para poder percibir la ayuda. Aproximadamente 12.000 familias con menores recibieron una carta en que se les comunicaba la convocatoria de la ayuda y se les facilitaban los documentos y el sobre franqueado para solicitarla por correo ordinario. La convocatoria estaba igualmente abierta a personas que no fueran ya usuarias de servicios sociales, si bien previamente era necesario que obtuvieran la acreditación de la situación de fragilidad familiar de los servicios sociales. Estas familias

podían presentar las solicitudes en cualquier oficina de atención ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona del 27 de junio al 25 de julio (30 días naturales). La resolución de la solicitud se comunicó por SMS o correo electrónico, junto con la información sobre dónde se podía recoger la tarjeta.

Los principales requerimientos que constaban en la convocatoria del 2016 para poder acceder a la ayuda eran estar empadronados en la ciudad de Barcelona en fecha 1 de enero de 2016 y haber residido allí a lo largo de todo el año 2016 sin interrupciones; y disponer de una valoración social acreditativa de la situación de necesidad elaborada por los servicios sociales de Barcelona, que, como hemos dicho, para quienes eran usuarios de servicios sociales con anterioridad al anuncio de la ayuda se había llevado a cabo mediante una consulta al sistema informático. Las personas no usuarias que cumplieran los criterios de renta podían solicitar la tramitación de la valoración en el marco de una atención social, dentro del plazo de un mes entre el anuncio de la ayuda y la fecha límite para presentar las solicitudes. El documento para hacer la valoración social estaba compuesto por los siguientes ítems: composición y estructura familiar; situación laboral; situación residencial; salud, y otras circunstancias especiales. Una vez “analizados los datos y valorada la situación de la unidad de convivencia”, los y las profesionales de servicios sociales tenían que acreditar o no acreditar “que la persona solicitante y, por lo tanto, los menores a cargo se encontraban en situación de fragilidad social”. En tercer lugar, era necesario que los menores formaran parte de una unidad familiar con un nivel de renta personal inferior a un determinado tope. El umbral de renta máxima disponible para la unidad familiar mínima (un adulto y un niño o niña) se estableció en 1,5 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), es decir, 11.951,60 € anuales. Este tope se incrementaba en una cantidad fija de 2.987,89 € (0,25 veces el tope de la unidad familiar mínima) por cada miembro computable adicional (niño o niña o adulto). Este criterio es el mismo que se sigue en las convocatorias de las ayudas de comedor.

La cobertura de las ayudas

La primera cuestión que nos planteamos en este artículo es cuántos niños o niñas y adolescentes percibieron la ayuda de urgencia social, y aclarar qué porcentaje representan con respecto al conjunto de niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza de la ciudad⁹⁶.

⁹⁶ Este artículo se basa en las evaluaciones efectuadas por Ivàlua sobre las convocatorias de las ayudas de los años 2015 y 2016. El texto completo de estas evaluaciones está disponible en www.ivalua.cat.

Concretamente, en el 2016 se otorgaron 19.213 ayudas de urgencia social. Eso implica un crecimiento del 74,4 % con respecto a los 11.015 € que se otorgaron en el 2015.⁹⁷ Los niños y niñas beneficiarios en el 2016 representaron un 8,4 % del total de menores de 16 años que había empadronados en Barcelona a fecha 1 de enero de 2016.⁹⁸ En el 2015 habían constituido un 5,1 % de los menores empadronados. Las ayudas del 2016 se distribuyeron entre un total de 11.061 unidades familiares diferentes (con una media de 1,74 ayudas por hogar), mientras que las del 2015 beneficiaron a 6.479 unidades familiares (1,70 ayudas por hogar). Por lo tanto, en términos de unidades familiares beneficiadas, el crecimiento fue del 70,7 %.

Por término medio, la ayuda fue en el 2016 de 1.168,8 € anuales por niño o niña y de 2.030,2 € por unidad familiar, con un gasto total de 22.455.860,0 €. En el 2015 el gasto había sido de aproximadamente 11,2 millones de euros, un incremento del 100,5 %, lo que implica que, además del número de ayudas, se había incrementado también la cuantía media por menor (de 995,6 € a 1.168,8 €). Este hecho se debe a que en el 2015 se produjo una discontinuidad en el otorgamiento de la ayuda, dado que agotada la dotación inicial no se pudo ampliar hasta la constitución del nuevo consistorio, ya en el último trimestre. Por este motivo, diversas personas beneficiarias percibieron ayudas que no abarcaban los 12 meses del año.

Para poder estimar la cobertura con referencia a la población objetivo, es decir, el conjunto de niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza y privación material, hay que determinar antes cuántos menores de 16 años se encuentran en esta situación. Para hacerlo, hemos calculado el umbral de riesgo de pobreza de la ciudad sobre la base de la “matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible” que la Agencia Tributaria facilitó al Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, con información agregada, por tipos de hogar, de los ingresos netos de todos los hogares de la ciudad en el ejercicio fiscal del 2015.

Siguiendo el criterio convencional por el cual el “umbral de riesgo de pobreza” (es decir, los ingresos por debajo de los cuales se considera que un hogar está en riesgo de pobreza) se sitúa en el 60 % de la renta mediana equivalente de la ciudad y el “umbral de riesgo de pobreza severa”, en el 30 %, hemos estimado que estos umbrales se sitúan

97. El dato del 2015 proviene del informe de evaluación de las ayudas del 2015, basado en los registros administrativos de la ayuda. No obstante, en notas de prensa del Ayuntamiento se informó de que el total de ayudas otorgadas en el 2015 fue de 10.921, esto es, 80 ayudas menos.

98. Datos del padrón extraídos de www.bcn.cat/estadistica.

en los 10.450,0 € y 5.025,0 € anuales, respectivamente. Estos umbrales corresponden a los hogares formados por una sola persona adulta, y se tienen que multiplicar por un coeficiente de corrección según el número y la edad de los miembros que viven en la unidad familiar. Aplicando la escala de equivalencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) modificada, el umbral de riesgo de pobreza para una familia de dos adultos y dos hijos menores de 14 años, por ejemplo, es de 21.945,0 € netos⁹⁹. Cabe destacar que este umbral es ligeramente superior al que el Idescat estima para el conjunto de Cataluña sobre la base de la ECV (9.667,3 €, en el 2015, por una persona).

Sobre la base de estos umbrales, estimamos que en el 2016 había en la ciudad de Barcelona 41.806 unidades familiares con menores de 16 años en riesgo de pobreza, en las que vivían 65.833 niños o niñas y adolescentes. Entre ellas, había 18.377 en riesgo de pobreza severa, en las que vivían 29.728 niños o niñas y adolescentes¹⁰⁰. Eso implica que un 31,2 % de niños y niñas y adolescentes de la ciudad se encontraban en riesgo de pobreza; y un 14,1 % en riesgo de pobreza severa (tabla 1).

Tabla 1. Número de menores y de hogares con menores en riesgo de pobreza, 2016

	Menores	%	Unidades familiares
Total	211.025	100,0	-
En riesgo de pobreza (<60 % mediana)	65.833	31,2	41.806
En riesgo de pobreza severa (<30 % mediana)	29.728	14,1	18.377

A continuación, hemos determinado la proporción de ayudas de urgencia social que, efectivamente, se asignaron a unidades familiares y a niños y niñas que se encontraban en cada una de las categorías de riesgo de pobreza. Dado que la ayuda de emergencia está condicionada a un tope de renta vinculado al IRSC, la correspondencia es muy elevada por el umbral de riesgo de pobreza (que es superior al IRSC): un 99,9 % de los

99. Concretamente, se multiplican por un factor de $1 + 0,5^*$ (miembros de 14 años o más) + $0,3^*$ (miembros de menos de 14 años).

100. La matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible contiene información para niños y niñas de hasta 13 años y adolescentes de 14 a 18. Hemos utilizado la ECV para estimar la proporción de niños y niñas de entre 0 y 16 con respecto al total de 0 a 18.

niños y niñas beneficiarios cumplen este criterio. Además, un 77,4 % de los menores se encontraban en riesgo de pobreza severa (tabla 2).

Tabla 2. Eficiencia en la focalización de la ayuda de emergencia social (porcentaje de personas beneficiarias que cumplen las diversas definiciones de pobreza), 2016

	Niños y niñas	%
Personas beneficiarias	19.177	100,0
En riesgo de pobreza (<60 % mediana)	19.174	99,9
En riesgo de pobreza severa (<30 % mediana)	14.841	77,4

Combinando ambas estimaciones (el número de unidades familiares y niños y niñas que se encontraban en riesgo de pobreza en Barcelona, según los dos umbrales, y la proporción de los beneficiarios de la ayuda que cumplían cada uno de los criterios de pobreza), estimamos que la ayuda de urgencia social del 2016 dio cobertura a un 29,1 % de los niños y niñas en riesgo de pobreza de la ciudad y a un 49,9 % de los niños y niñas en riesgo de pobreza severa de la ciudad (tabla 3).

Tabla 3. Cobertura de la ayuda de urgencia social (porcentaje de población menor de 16 años en riesgo de pobreza que percibe la ayuda de urgencia social), 2016

	Menores que perciben la ayuda	Menores en Barcelona	Cobertura %
En riesgo de pobreza (<60% mediana)	19.174	65.833	29,1
En riesgo de pobreza severa (<30% mediana)	14.841	29.728	49,9

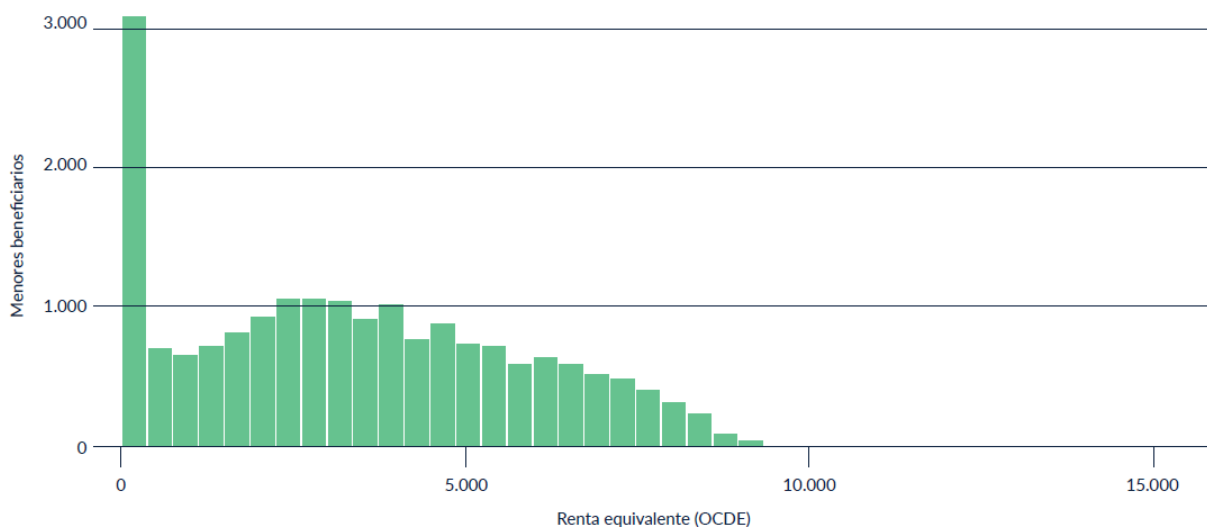
Aunque la ayuda llegó a una proporción considerable de la población infantil en situación de pobreza, hasta prácticamente el 50 % en el caso de menores de 16 años en pobreza absoluta, cabe decir que la eficiencia de la focalización de la ayuda es limitada: aproximadamente 15.000 niños y niñas en riesgo de pobreza severa se quedaron sin recibir la ayuda, mientras que había unos 4.300 niños en situación de pobreza no severa que la percibieron. Dado que en el 2016 se concedió la ayuda a todos los solicitantes que cumplían los requerimientos, eso se debió al hecho de que una parte de la población en riesgo de pobreza severa elegible no se enteró de la existencia de la ayuda u optó por no solicitarla.

¿Cómo eran los perceptores de la ayuda de urgencia social del 2016?

En esta sección nos planteamos aprovechar el registro de la ayuda para describir cómo es la población de perceptores de la ayuda de urgencia social. Destacamos tres atributos:

En primer lugar, la renta: por término medio, la renta familiar de los perceptores en el 2016 era de 7.065,5 € anuales, y la renta equivalente de 3.337,1 € anuales por persona (6.482,8 € y 3.147,7 €, respectivamente, para el año 2015). Lo que resulta especialmente interesante, sin embargo, es la distribución de la renta, con un pico máximo en los valores próximos a cero (el año 2016, 2.266 niños beneficiarios vivían en hogares sin renta, y 3.360 lo hacían en hogares con renta equivalente inferior a los 500 € anuales), seguida de una distribución en forma de campana con un máximo situado entre los 2.600 y los 3.350 € (gráfico 1).

Gráfico 1. Histograma de la renta equivalente de los menores beneficiarios (2016)



En segundo lugar, destacamos la variación más relevante en la composición sociodemográfica de las personas beneficiarias entre el 2015 y el 2016: la nacionalidad de los menores. Mientras que en el 2015 el 73,2 % de los beneficiarios eran de nacionalidad española, en el 2016 lo eran el 89,5 %, lo cual se explica probablemente por el cambio en el dispositivo de acceso, basado en las ayudas de comedor en el 2015 y en la prospección previa de los usuarios de servicios sociales en el 2016.

En tercer lugar, la edad: los niños perceptores de la ayuda de urgencia social en el 2016 tenían 7,9 años por término medio, y eran los 8 años (cumplidos en fecha 31 de

diciembre de 2016) la edad más frecuente. Al comparar la distribución de edades de los beneficiarios con la de los menores empadronados en Barcelona, destaca especialmente el bajo número de niños y niñas de 0 años entre los beneficiarios, hecho que se explica porque en el momento de la convocatoria pueden no haber nacido y porque, si se trata del primer hijo, es menos probable que los progenitores conozcan la existencia de la ayuda. Destaca, igualmente, una menor proporción de niños y niñas de 13 años o más entre los beneficiarios, lo que puede tener una explicación por la conexión entre las ayudas de emergencia y las ayudas de comedor en el 2015 (las ayudas de comedor son muy poco frecuentes entre el alumnado de ESO). En este sentido, los alumnos que no accedieron en el 2015 a la ayuda de urgencia por la vía de la ayuda de comedor el año anterior podrían tener menos probabilidad de conocer la existencia de la ayuda de urgencia en el 2016.

La distribución territorial de los perceptores de la ayuda de urgencia social del 2016

Los menores perceptores de la ayuda de urgencia social se distribuyen de manera desigual por la ciudad. Por distritos, en el 2016, el 23,0 % de los beneficiarios residían en Nou Barris, seguido de Sant Martí, Sants-Montjuïc, Ciutat Vella y Sant Andreu, que concentraban entre el 15 % y el 10 % de los beneficiarios. Finalmente, L'Eixample, Gràcia, Les Corts y Sarrià-Sant Gervasi alojaban entre el 6,0 % y el 1,4 % de los perceptores de la ayuda (tabla 4). Por barrios, la concentración más alta de beneficiarios se producía en el Raval (1.711 niños, el 8,9 % del total de perceptores), el Besòs i el Maresme (895; 4,7 %), y el Poble-sec (828; 4,3 %). En el extremo contrario del rango, las Tres Torres y Pedralbes destacaban por el hecho de ser los únicos (de entre los barrios con más de 1.000 menores de 16 años) en que había menos de 10 con ayudas concedidas.

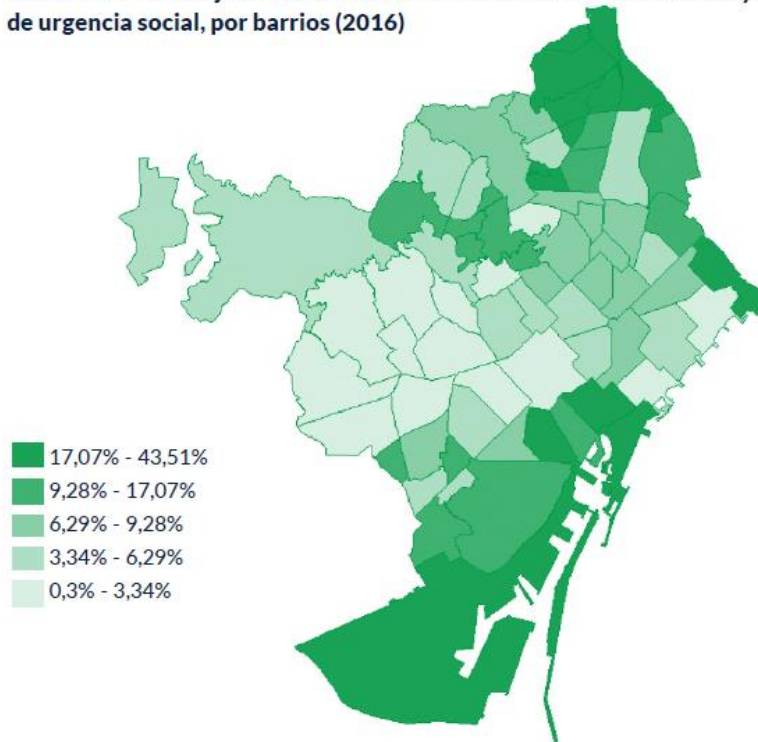
La distribución territorial del número de ayudas responde, en parte, al número de habitantes de cada distrito o barrio. Por lo tanto, resulta más relevante conocer el porcentaje de los niños y niñas y jóvenes de 0 a 16 años empadronados que reciben la ayuda. La cobertura alcanza un máximo del 21,6 % en el distrito de Ciutat Vella, seguido del 18,1 % de Nou Barris y el 11,3 % de Sants-Montjuïc. Los distritos de Sarrià-Sant Gervasi (1,0 %), Les Corts (2,4 %) y L'Eixample (3,5 %) son los que tienen una proporción más baja de menores beneficiarios (tabla 4). Por barrios, destacan especialmente los cinco en que más de un tercio de los niños y niñas y jóvenes de hasta 16 años empadronados son beneficiarios de una ayuda de urgencia social. Se trata de Torre Baró (43,5 %), Can Peguera (38,4 %), Ciutat Meridiana (35,3 %) y Vallbona (34,1 %) en el distrito de Nou Barris, y de Baró de Viver (35,1 %), en el distrito de Sant Andreu. Por el contrario, Pedralbes, las Tres Torres, Sant Gervasi-la Bonanova, Sant Gervasi-Galvany (en el distrito de Sarrià-Sant Gervasi) y la Vila Olímpica del Poblenou

(en Sant Martí) son los únicos con menos de un 1 % de los niños y niñas y jóvenes de 16 años o menos perceptores de la ayuda (Gráfico 1).

Tabla 4. Porcentaje de menores de 0 a 16 años empadronados que son beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por distritos (2016)

Districtos	de menores perceptores del distrito con respecto al total de perceptores de la ciudad %	de menores perceptores respecto al total de menores del distrito %
Sarrià - Sant Gervasi	1,4	1,0
Les Corts	1,5	2,4
L'Eixample	6,0	3,5
Gràcia	3,9	4,7
Sant Martí	15,0	8,1
Horta-Guinardó	10,4	8,6
Sant Andreu	11,3	9,7
Sants-Montjuïc	14,1	11,3
Nou Barris	23,0	18,1
Ciutat Vella	13,5	21,6
Barcelona	100,0	8,4

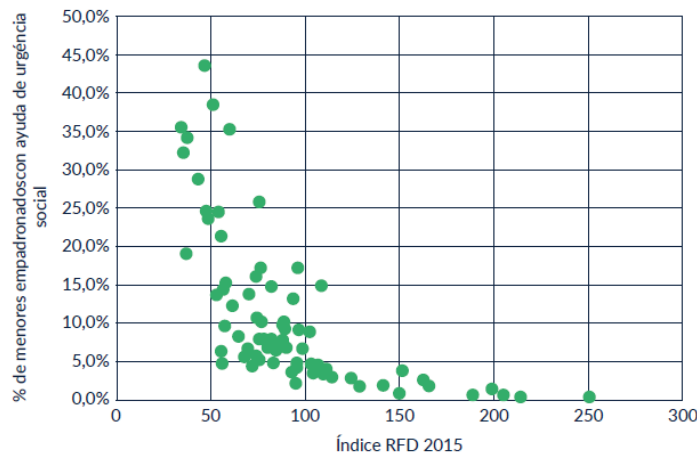
Gráfico 1. Porcentaje de menores de 0 a 16 años beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por barrios (2016)



Nos preguntamos, a continuación, en qué grado las disparidades territoriales de la cobertura de las ayudas se explican por las diferencias de renta entre barrios. En el gráfico 2 mostramos la asociación entre el índice de la renta familiar disponible (RFD) — por barrios y para el año 015— y el porcentaje de niños y niñas y jóvenes empadronados en el barrio que son perceptores de la ayuda de urgencia social en el 2016. Se observa que, para valores del índice de renta familiar superiores a 110, el porcentaje de perceptores de la ayuda es siempre inferior al 5 %.¹⁰¹ No obstante, entre los barrios con un índice RFD inferior a 100 la variabilidad en la cobertura de las ayudas es muy elevada. Destaca, por ejemplo, el caso de la Guineueta, con un índice de RFD del 55,9 y una cobertura de solo el 4,7 %, mientras que en Baró de Viver, con un índice RFD de 60,2, la cobertura de la ayuda alcanza el 35,1 %. En la Marina del Prat Vermell, con un índice RFD de 36,9, la cobertura de la ayuda es del 18,9 %, mientras que en Torre Baró, con un índice de renta superior (47,1), la cobertura es del 43,5 %.

101. Fuente de los datos sobre la RFD: www.bcn.cat/estadistica.

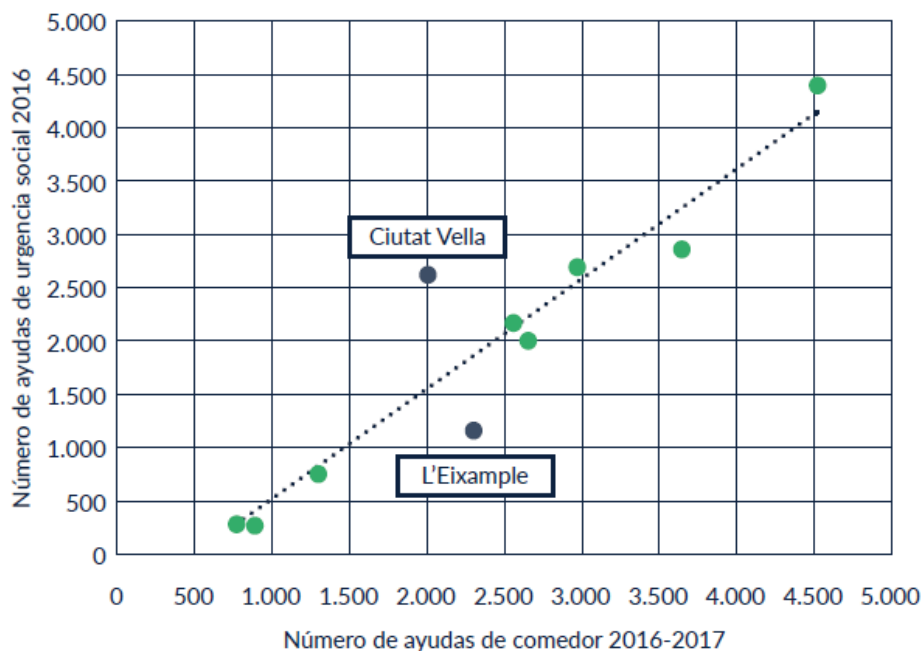
Gráfico 2. Asociación entre el índice RFD 2015 y el porcentaje de menores de 0 a 16 años que son beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por barrio (2016)



Las posibles explicaciones para esta variabilidad son múltiples. Por una parte, el índice RFD captura la media de renta del barrio, por lo que un mismo valor puede reflejar una renta homogéneamente baja o una distribución heterogénea que incluya desde rentas muy bajas hasta rentas muy altas. Por ejemplo, el barrio Gòtic, con un índice RFD del 108,5, presenta una cobertura de la ayuda de urgencia social del 14,8 %, bastante más elevada que la de barrios con RFD mucho menores, ya que en Ciutat Vella viven familias con un rango de rentas muy diverso, incluyendo muchas de ellas de renta muy baja. Por otra parte, también está la posibilidad de que una parte de la variabilidad se explique por las diferencias entre barrios en el acceso a la ayuda, motivadas, por ejemplo, por diferentes niveles de uso de los servicios sociales anteriormente a la ayuda o de la difusión informal —boca a boca— entre familias de la existencia de la ayuda.

Finalmente, en el gráfico 3 mostramos la asociación, por distritos, entre el número de ayudas de comedor concedidas para el curso 2016-2017 y el número de ayudas de urgencia social del año 2016. Dado que ambas ayudas se dirigen a la población infantil y se basan, fundamentalmente, en criterios de necesidad económica y con topes de renta idénticos, se esperaría que la correlación fuera elevada. Efectivamente, el R^2 es del 0,88, pero destaca que dos distritos se alejan de la recta de regresión: Ciutat Vella, que tiene bastantes más ayudas de urgencia de las que cabría esperar, debido al número de ayudas de comedor, y L'Eixample, que tiene menos. Por desgracia, no dispongamos de esta misma información desagregada por barrios.

Gráfico 3. Asociación entre el número de ayudas de comedor otorgadas para el curso 2016-2017 y el número de beneficiarios de la ayuda de urgencia social en 2016, por distritos



El impacto de la ayuda de urgencia social sobre el riesgo de pobreza infantil en Barcelona

En esta sección nos preguntamos sobre el impacto de la ayuda sobre el riesgo de pobreza infantil en la ciudad, en términos tanto del número de menores en situación de pobreza como de la intensidad de la pobreza de quienes sufren esta condición.

En primer lugar, la ayuda de urgencia social tiene un impacto sobre el número y la proporción de menores que se encuentran en riesgo de pobreza. En términos absolutos, la ayuda de urgencia social del 2016 hizo que 46 niños y niñas pasaran de una situación de riesgo de pobreza a una libre de pobreza (lo que implica una reducción del 0,2 % con respecto al conjunto de menores en riesgo de pobreza beneficiarios de la ayuda), mientras que 2.225 niños y niñas pasaron de una situación de riesgo de pobreza severa a una de riesgo de pobreza (reducción del 15,0 %). Por lo tanto, los saltos de categoría se concentran en los menores más pobres, es decir, los que pasan de una situación de

pobreza severa (por debajo del 30 % de la mediana de Barcelona) a otra moderada (rentas de entre el 30 % y el 60 % de la mediana). No obstante, para ambas definiciones de pobreza, la mayor parte de los menores permanecen en el mismo nivel de pobreza que tenían antes de la ayuda, aunque la intensidad de la pobreza se reduce, lógicamente, en todos los casos (tabla 5).

Tabla 5. Saltos de pobreza de los menores perceptores de la ayuda de urgencia social según el umbral de pobreza, 2016

	Antes de la ayuda	Después de la ayuda	Reducción (menores)	Reducción %
En riesgo de pobreza	19.174	19.128	46	0,2
En riesgo de pobreza severa	14.841	12.616	2.225	15,0

Nota: Información sobre 19.177 menores perceptores de la ayuda, ya que hay 36 que viven en unidades familiares sobre las que no consta información de sus ingresos en la base de datos. Los ingresos brutos de los beneficiarios de la ayuda se han convertido en rentas netas (para poder contrastarlas con los umbrales de pobreza) utilizando un modelo de regresión basado en los datos de la ECV del 2016, que contiene información de renta bruta y neta para las mismas unidades familiares.

Tabla 6. Reducción de la brecha de pobreza de las unidades familiares receptoras de la ayuda de urgencia social, según el umbral de pobreza, 2016

	Brecha pobreza (Antes de la ayuda) €	Brecha pobreza Después de la ayuda) €	Reducción brecha €	Reducción %
En riesgo de pobreza	159.430.681	137.030.497	22.400.184	14,1
En riesgo de pobreza severa	53.702.668	37.653.625	16.049.043	29,9

Nota: Información sobre 11.035 unidades familiares receptoras de la ayuda, ya que hay 26 sobre las que no consta información de sus ingresos en la base de datos.

Tabla 7. Reducción de la brecha de pobreza de Barcelona aportada por la ayuda de urgencia del 2016, según el umbral de pobreza

	Brecha de pobreza total (Barcelona) (M€)	Aportación de la ayuda la reducción de la brecha (M€)	Reducción de la brecha por la ayuda (%)	Brecha restante (M€)
En riesgo de pobreza	478,8	22,4	4,7	456,4
En riesgo de pobreza severa	119,6	16,0	13,4	103,6

Tabla 8. Coste de extender la ayuda de urgencia del 2016 a toda la población objetivo (en menores), según el umbral de pobreza

	Población cubierta	Población objetivo estimada	Población objetivo no cubierta	Coste de extender la ayuda (€)
En risc de pobresa	19.174	65.833	46.659	55.990.800
En risc de pobresa severa	14.841	29.728	14.887	17.864.400

Con relación al conjunto de la población objetivo, es decir, todos los niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza que viven en la ciudad, perciban o no la ayuda, la reducción alcanzada por la ayuda de urgencia social es de un 0,1 % de la población infantil en riesgo de pobreza y de un 7,5 % de la población infantil en riesgo de pobreza severa.

Una segunda manera de estimar el impacto de la ayuda es mediante la brecha de pobreza. Este indicador suma las distancias entre la renta y el umbral de pobreza

(ponderado según el número y la edad de los miembros de la unidad familiar) de cada una de las unidades familiares que se encuentra bajo el umbral de pobreza en una población. Es, por lo tanto, una medida que captura la reducción en la intensidad de la pobreza de los beneficiarios o de la población objetivo, a diferencia de la reducción del número de menores en situación de pobreza, que solo mide cuántos niños superan un determinado umbral.

En el caso de las unidades familiares que percibieron la ayuda de urgencia social en el 2016, la brecha de pobreza era de 159,4 millones de € antes de la ayuda de urgencia social. Es decir, habría que asignarles esta cantidad para que todas las familias receptoras de la ayuda que tenían una renta inferior al umbral de pobreza llegaran justo hasta el umbral de pobreza. Después de sumar la cuantía de la ayuda de urgencia social efectivamente percibida, la brecha de pobreza de los perceptores se redujo hasta los 137,0 millones de €, es decir, un total de 22,4 millones de €, que equivalen a una reducción del 14,1 % (tabla 6)¹⁰².

Si tomamos como referencia el umbral de riesgo de pobreza severa, la magnitud de la brecha es sustancialmente inferior, ya que hay menos unidades familiares por debajo de este umbral y las distancias de las rentas con respecto al umbral son también menores. Concretamente, la brecha de pobreza severa es de 53,7 millones de euros antes de la ayuda y de 37,7 millones de euros después de la ayuda, lo que implica una reducción de 16,0 millones de euros, es decir, del 29,9 % (tabla 6).

Si en lugar de tomar como referencia a los perceptores de la ayuda tomamos al conjunto de la población objetivo, es decir, todas las familias con menores de Barcelona por debajo de los diferentes umbrales de pobreza (tabla 7), podemos sacar las siguientes conclusiones:

- La brecha de pobreza para el conjunto de todas las unidades familiares barcelonesas en riesgo de pobreza es de 478,8 millones de euros. Las ayudas de urgencia social del 2016 representaron una aportación a la reducción de la brecha de 22,4 millones de euros, que equivale a una reducción del 4,7 %. Sería necesaria una

102. Cabe destacar que la cuantía de la reducción de la brecha de pobreza es unos 55.000 € inferior a la cuantía total de las ayudas de urgencia del 2016. Este hecho se debe a las 21 unidades familiares que saltan de una renta inferior al umbral de pobreza antes de la ayuda a una superior después de la ayuda (y a las que, por lo tanto, la ayuda de emergencia no las sitúa justo en el umbral de pobreza sino ligeramente por encima); a las 26 familias de cuyos ingresos no tenemos información, y, finalmente, a las 3 unidades familiares que perciben la ayuda aunque ya tenían una renta superior al umbral de pobreza antes de percibirla.

asignación adicional de 456,4 millones de euros para erradicar la pobreza infantil en Barcelona.

- Para las familias con menores en riesgo de pobreza severa, estimamos que la brecha total de Barcelona es de 119,6 millones de euros. En este caso, la reducción de la brecha de 16,0 millones aportada por la ayuda representa un 13,4 % del total, con lo que faltarían 103,6 millones de euros adicionales para cubrir la pobreza severa de la ciudad.

Finalmente, resulta igualmente relevante conocer cuál sería el coste de extender una ayuda de importe equivalente al actual (1.200 €/año) a todos los menores que viven en hogares bajo los diversos umbrales de pobreza y que en el 2016 no la percibieron (tabla 8):

El coste adicional sería de 56,0 millones de euros para dar cobertura a todos los menores en riesgo de pobreza actualmente no atendidos, y de 17,9 millones de euros para todos los menores en riesgo de pobreza severa que actualmente no perciben la ayuda.

Cabe destacar que a lo largo de esta sección hemos asumido que el impacto de la ayuda sobre la renta de las unidades familiares es mecánico, de tal manera que si una familia dispone de una renta X y recibe una ayuda de cuantía Y , pasa a disponer de una renta $X+Y$. En la práctica, sin embargo, las ayudas pueden inducir cambios en el comportamiento de las personas, de manera que el mero hecho de recibir una ayuda, o incluso de anticipar que la recibirán en el futuro, puede hacer que cambien el comportamiento laboral y, por lo tanto, que afecte a su renta. Es posible que algunas personas trabajen menos si obtienen en forma de ayuda un dinero que antes tenían que obtener trabajando, o si temen que puedan perder el derecho a la ayuda si sus ingresos derivados del trabajo aumentan. También es posible el efecto contrario, es decir, que la cobertura de ciertas necesidades básicas con la ayuda de urgencia social les proporcione tiempo para buscar un trabajo, o para buscar uno mejor, o bien para obtener alguna cualificación que les permita progresar laboralmente, con lo cual la ayuda podría llevar a un incremento de la renta. Este tipo de efecto indirecto sobre la renta es más probable cuanto más continuada sea la ayuda en el tiempo. Para averiguar la existencia, dirección y magnitud de este tipo de efecto sería necesario disponer de un grupo de comparación similar al de los beneficiarios del que se pudiera medir el comportamiento laboral y la renta obtenida y compararlo con el de los beneficiarios. Por desgracia, este tipo de ejercicio excede el alcance de este estudio.

Otra cuestión relevante para evaluar la ayuda es conocer su efecto sobre el patrón de consumo de las familias, dado que el objetivo es cubrir necesidades básicas en alimentación, material escolar, higiene y ropa de los menores. El hecho de que el uso de la tarjeta esté limitado a este tipo de bienes (y que la familia pueda estar sometida a una inspección de las facturas y los tiques para verificarlo) no implica necesariamente que las familias beneficiarias aumenten su consumo, ya que pueden utilizar la tarjeta para adquirir exactamente el mismo tipo y la misma cantidad de bienes que ya adquirían antes de la ayuda, y dedicar la renta liberada a comprar otros bienes y servicios que no estén relacionados con estos. De hecho, ni siquiera hay garantía de que la ayuda implique un incremento del gasto dedicado a los menores en la unidad familiar. De nuevo, el efecto de la ayuda sobre el consumo y el bienestar de los menores y del resto de la unidad familiar requeriría una evaluación de impacto con un grupo de comparación, además de un instrumento de medida del consumo de las familias.

Sobre esta cuestión, disponemos de las percepciones de los profesionales de servicios sociales que participaron, en el 2016, en tres grupos de discusión para valorar el primer año de aplicación de la ayuda. La mayor parte coincidieron al señalar un efecto ambiguo de la ayuda: para determinados usuarios, había relajado la relación con los servicios sociales y había permitido centrarse en el plan de trabajo a medio y largo plazo, más allá de las urgencias económicas. Para otros, no obstante, la ayuda había interferido negativamente en los planes de trabajo, ya que las familias habían interrumpido la relación con los servicios sociales una vez habían obtenido, sin condiciones, el dinero que necesitaban.

El futuro de la ayuda: algunas oportunidades de mejora

Sobre la base de los resultados descritos en los apartados anteriores, en esta sección sugerimos tres propuestas para el diseño y la gestión de las ayudas que entendemos que contribuirían a mejorar su funcionamiento e impacto:

1. Armonizar los criterios de determinación de la renta familiar de los solicitantes para que sean coherentes con las otras ayudas destinadas a la misma población objetivo, especialmente las ayudas de comedor. Por una parte, la concordancia con otras convocatorias de ayudas evitaría la desorientación de los potenciales beneficiarios por la diversidad de criterios en el otorgamiento de ayudas de una misma Administración dirigidas a poblaciones objetivo similares. Por otra parte, la armonización facilitaría la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y para las propias administraciones, ya que la comprobación de la elegibilidad para una de las ayudas podría ser utilizada para la otra sin necesidad de repetir el trámite. Se da la circunstancia de que en la convocatoria de las ayudas de comedor para el curso 2017-2018 se establece que la percepción de la ayuda de urgencia social es motivo para acceder a la

ayuda de comedor de cuantía máxima sin ninguna comprobación adicional. Este mecanismo de acceso tendría sentido si la percepción de la ayuda de urgencia social dependiera de criterios objetivos de necesidad social más allá de la renta, pero, en realidad, ocurre justamente lo contrario: los criterios de necesidad social se tienen en cuenta en el mecanismo de acceso de las ayudas de comedor y no en la de emergencia social. Por lo tanto, parecería más adecuado que la percepción de la cuantía máxima de la ayuda de comedor diera derecho a la ayuda de urgencia social, y no al revés. Tal como está establecido actualmente el sistema, se podría dar el caso de que una unidad familiar beneficiaria de la ayuda de urgencia social accediera a una ayuda de comedor máxima por el mero hecho de ser beneficiaria de la ayuda de urgencia cuando, de acuerdo con su renta, le correspondiera una ayuda del 50 %, mientras que una familia de renta inferior y con algún atributo de vulnerabilidad detectado, pero sin ayuda de urgencia, percibiera únicamente una ayuda de comedor del 50 %. En todo caso, sugerimos que haya unos criterios comunes en las dos convocatorias para la medida de la renta y que los topes para acceder a la ayuda de urgencia social sean iguales o más bajos que los de las ayudas de comedor. De manera complementaria, el acceso de un hogar a una ayuda de comedor de cuantía máxima podría ser utilizado como criterio para el acceso a una ayuda de urgencia social.

2. Incrementar la difusión para mejorar la focalización. Un elemento clave para mejorar la eficiencia de la focalización es la comunicación con los beneficiarios potenciales para garantizar que la población atendida sea la que corresponde a la ayuda y que se cubra la totalidad de la población objetivo inicialmente definida. La literatura especializada destaca la importancia de que la población susceptible de recibir la ayuda tenga conocimiento de la medida, los requisitos y el calendario para acceder a ella, que tienen que ser fácilmente comprensibles. Hemos identificado diferencias de cobertura entre barrios no explicadas por la diferencia de renta, que parecen indicar que las formas de transmisión informal (especialmente el boca a boca) y el uso de los servicios sociales varían entre territorios e influyen en el acceso a la ayuda. Por este motivo, parece necesaria una estrategia de comunicación a la población diana (campañas informativas, trípticos, etcétera) para intentar llegar a toda la población objetivo y, en su caso, restringir los criterios de acceso para contener el coste de las ayudas y centrarlas en la población con un riesgo de pobreza más alto.

3. Buscar mecanismos de reducción del coste de la ayuda no lineales. La convocatoria del 2017 incorporó una reducción lineal de la ayuda del 25 %, y estableció un tope de 900 € anuales en todas las ayudas, con independencia de la renta u otras características de la unidad familiar perceptora. Creemos que hay mecanismos alternativos más adecuados para ajustar la cuantía de la ayuda a los diferentes niveles de necesidad de las unidades familiares, que pueden resultar en una reducción similar

del coste del programa de ayudas. El más evidente es reducir la cuantía de la ayuda por hijo o hija adicional, ya que, entre el 2015 y en el 2017, cada hijo o hija adicional incrementaba la ayuda en una cantidad fija de 100 € mensuales, aunque los costes para mantener a cada menor adicional son decrecientes, dadas las economías de escala en el hogar. Este factor ya se ha corregido en la convocatoria de las ayudas del 2018. Igualmente, está la posibilidad de restringir la medida de la población diana y concentrar la transferencia en las familias más vulnerables, fijando un tope de renta para poder acceder a la ayuda más baja o introduciendo indicadores de privación que ayuden a centrar los recursos en las familias que están en situación de pobreza severa. Una última posibilidad consiste en introducir un sistema de cuantías variables por tramos de renta: esto es, pasar de un sistema de tope y cuantía únicos como el actual a uno de topes y cuantías múltiples, de tal manera que la cuantía de la ayuda decrezca a medida que aumenta la renta, hasta un tope máximo en el que las familias ya no tienen derecho a ninguna ayuda. Así, la cuantía se ajusta a la necesidad, el coste se contiene sin reducir el número de beneficiarios, y se elimina una discontinuidad abrupta en el criterio de acceso.

Marzo 2019

**Palabras clave: renta mínima
garantizada, necesidades básicas,
pobreza**

Reflexiones sobre la implantación de una renta mínima garantizada en la ciudad de Barcelona

Paula Salinas¹⁰³, María Sánchez¹⁰⁴ i Maite Vilalta¹⁰⁵

El número de personas en riesgo de pobreza es muy elevado en Cataluña, y especialmente en Barcelona. Ante esta situación, la mejora de la protección social en la ciudad es una de las prioridades políticas del Ayuntamiento de Barcelona. Este estudio ofrece una serie de reflexiones en relación con el diseño y la implementación de una renta mínima garantizada por parte de un nivel local de gobierno, sobre la base de las prescripciones de la literatura académica y otras cuestiones que tener en cuenta, como su compatibilidad con otras prestaciones.

Introducción

La pobreza y el número de personas en riesgo de pobreza ha aumentado notablemente en Cataluña, así como en el resto de Europa, desde que se inició la crisis económica. A pesar de la recuperación de la economía, actualmente la pobreza y la creciente desigualdad social se encuentran entre las principales preocupaciones de los diferentes niveles de la Administración pública, incluidas las instituciones europeas. Con el fin de afrontar este problema, cabe destacar que, en Cataluña, las diferentes administraciones públicas están estudiando la implementación de una renta mínima garantizada y avanzando para conseguirlo.

El Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo, está iniciando una prueba piloto de implantación de una renta mínima garantizada en uno de los barrios con menos renta de la ciudad, que permitirá extraer conclusiones relevantes sobre el impacto económico y social que puede tener este tipo de medida, combinada con políticas activas de ocupación (proyecto B-MINCOME). De manera similar, la Generalitat de Catalunya ha aprobado recientemente la implantación de la denominada *renta garantizada de ciudadanía*, que permite ampliar notablemente la cobertura que hasta ahora tenía la renta mínima de

103. Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y Knowledge Sharing Network (KSNET)

104. London School of Economics (LSE) y Knowledge Sharing Network (KSNET)

105. Universidad de Barcelona (UB) y Knowledge Sharing Network (KSNET)

inserción, y reducir de esta manera la incidencia de la pobreza en Cataluña. Otras comunidades autónomas también han avanzado en esta misma dirección.

A pesar de estas grandes iniciativas, sin embargo, aún no es posible garantizar que todas las personas que tienen pocos recursos en Cataluña puedan salir de su situación de pobreza. Las restricciones en los requisitos de acceso a las diferentes ayudas, ya sea por tiempo de residencia, condiciones laborales o de ingresos u otros, hacen que no todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña y de Barcelona que lo necesitarían puedan quedar cubiertos, al menos de momento, por estas prestaciones. En consecuencia, un gran número de residentes en la ciudad de Barcelona viven con un nivel de renta tan reducido que, en muchas ocasiones, no les permite ni siquiera cubrir las necesidades básicas para una vida digna, como acceder a una vivienda o hacer todas las comidas del día. De acuerdo con los datos de la Red de Atención a Personas sin Hogar (XAPSLL), por sus siglas en catalán), en Barcelona se ha registrado durante los últimos años un incremento en el número de personas que duermen en la calle, que ha pasado de 658 personas en el 2008 a 1.026 personas en el 2017. En paralelo, los recursos de la XAPSLL han crecido progresivamente, al pasar de las 1.129 personas alojadas en el 2008 a las 2.006 personas en el 2017.

Debido a esta situación, la mejora de la protección social en la ciudad es claramente una de las prioridades políticas del Ayuntamiento de Barcelona para los próximos años, tal como muestra la iniciativa del proyecto B-MINCOME. Si bien se trata solo de una prueba piloto, parece evidente que el Ayuntamiento de Barcelona está valorando la posibilidad de implementar una renta garantizada de ciudad, como una herramienta para luchar contra la pobreza en la ciudad. En este contexto, el estudio que se presenta a continuación tiene por objetivo ofrecer una serie de reflexiones en relación con el diseño y la implementación de una renta mínima garantizada por parte de un ámbito local de gobierno, como es el Ayuntamiento de Barcelona. Más concretamente, algunos de los elementos analizados en este estudio son la definición de las necesidades básicas de la población que se pretenderían cubrir con la implantación de una renta mínima garantizada; el papel del ámbito local de gobierno en el desarrollo de este tipo de política; las principales cuestiones sobre las que habría que tomar decisiones para su diseño, y los criterios que habría que seguir para determinar la compatibilidad de la renta mínima garantizada con otras prestaciones.

1. ¿Qué entendemos por necesidades básicas?

Las políticas de garantía de transferencia de rentas se enmarcarían en el estado de bienestar, entendido como aquel sistema con el que la Administración pública garantiza a su ciudadanía un conjunto de servicios sociales básicos, principalmente en materia sanitaria, educativa, de pensiones, de paro, de minusvalía o de acceso a la vivienda. En

términos generales, se puede afirmar que estas políticas sociales tendrían por objetivo satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía. No obstante, definir estas necesidades básicas de manera objetiva no es una tarea fácil.

Por una parte, se podrían definir en términos de mínimos vitales de subsistencia, lo que estaría directamente relacionado con la cantidad de recursos de que disponen las personas. En una sociedad desarrollada como la nuestra, parecería evidente que estas necesidades básicas de subsistencia tendrían que incluir la alimentación, la ropa, la limpieza, la higiene, la protección de la salud, la vivienda y los suministros (agua, luz y gas). Es decir, de acuerdo con la clasificación de las necesidades humanas establecida por Maslow (1943), se incluirían en este grupo las necesidades fisiológicas y de seguridad, comunes para la subsistencia de todos los seres vivos. La privación en la satisfacción de estas necesidades más básicas es lo que definiría la pobreza en términos absolutos.

Ahora bien, en las sociedades más desarrolladas se suele definir la pobreza en términos relativos, como aquella situación en la que los ciudadanos y ciudadanas no pueden acceder a un nivel de vida mínimamente adecuado en su marco territorial de referencia. Así, de acuerdo con la definición del Eurostat, se considera que las personas que viven con una renta situada por debajo del 40 % de la mediana se encuentran en una situación de pobreza severa. Además, se considera que viven en situación de pobreza relativa todas las personas que se sitúan por debajo del umbral del 60 % de la mediana de los ingresos disponibles ajustada según el tamaño de la familia. En este contexto, las necesidades básicas de los individuos se entienden en un sentido más amplio como los recursos y las habilidades que, en un contexto social determinado, les permiten llegar a hacer o ser, y en libertad (Urquijo, 2014). Además de las necesidades mencionadas anteriormente, aquí se incluirían las necesidades originadas por el psiquismo humano y por la dimensión social del individuo. Estas necesidades incluirían, por ejemplo, la educación o la participación en la sociedad y la actividad cultural. De acuerdo con la clasificación de Maslow, se englobarían en este grupo las necesidades de pertenencia a un grupo y de amor, las necesidades de reconocimiento y las necesidades de autorrealización.

Según esta definición más amplia de necesidades, basada en la teoría de las capacidades de Amartya Sen, la conversión de los ingresos en capacidades básicas puede variar mucho entre individuos y entre diferentes sociedades, de manera que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de capacidades básicas puede estar asociada a diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados. Por ejemplo, dos individuos procedentes de diferentes entornos socioeconómicos pueden necesitar un nivel diferente de recursos para alcanzar las mismas capacidades. De manera similar, las

personas con alguna discapacidad también pueden tener unas necesidades especiales para alcanzar un determinado nivel de capacidades básicas, y poder participar activamente en la sociedad.

En este contexto, pues, las situaciones de privación y pobreza no solo estarían ligadas a factores de tipo económico (nivel de renta), sino también a la falta de acceso a la educación y a la imposibilidad de influir en los procesos políticos o de participar activamente en la sociedad. Así, hay que distinguir entre **pobreza absoluta**, que es la situación en que no se pueden satisfacer los mínimos vitales de subsistencia, y **pobreza relativa**, que es la situación en que no se accede a un nivel de vida considerado mínimamente adecuado en el marco territorial de referencia.

En la tabla 1 se muestra una estimación del coste mínimo que representa para un hogar con un solo individuo la cobertura de los diferentes tipos de necesidad presentados anteriormente en la ciudad de Barcelona, según las estimaciones procedentes del estudio realizado por D'Aleph (2017) para determinar cuál sería el salario mínimo necesario para vivir en la ciudad de Barcelona y en su área metropolitana. Tal como se puede observar, para cubrir las necesidades más básicas, como son la alimentación, la ropa, la limpieza y la higiene, la vivienda y los suministros, una persona que vive sola necesitaría ingresar 1.055,34 € al mes en la ciudad de Barcelona y 926,33 € en su área metropolitana. Esta diferencia se debe a la variación en el gasto en vivienda, que sería de 685,42 € en la ciudad de Barcelona y de 556,40 € en el resto del área metropolitana. Las necesidades básicas restantes requerirían, pues, 370 € al mes para ser cubiertas. A estas necesidades más básicas se añadirían las necesidades sociales, de estima, de crecimiento y de autorrealización, que serían de 291,81 € en la ciudad de Barcelona y de 281,19 € en el resto del área metropolitana.

Por lo tanto, la implementación de una renta mínima garantizada tendría un efecto sobre la reducción de la pobreza en la medida en que el umbral de renta que se garantice esté por encima del nivel necesario para cubrir las necesidades básicas de la población y el importe de la prestación no sea inferior al importe de las prestaciones que sustituye (Reed y Lansley, 2016). En todo caso, una renta mínima garantizada contribuiría a mejorar la seguridad económica de los hogares, al desvincular su estabilidad de ingresos de la situación laboral y otras condiciones individuales o temporales, desvinculación que se considera cada vez más necesaria en la sociedad actual (Reed y Lansley, 2016; Painter y Thong, 2015). Asimismo, posiblemente se reduciría la desigualdad en la distribución de la renta, al incrementar los ingresos de los hogares con rentas más bajas y no los del resto de la población, si bien eso dependería especialmente del origen de los recursos necesarios para financiarla y de los servicios o las prestaciones a las que sustituyera.

Tabla 1. Coste mensual de cubrir diferentes tipos de necesidades de un hogar con una sola persona en Barcelona y en el resto del área metropolitana de Barcelona. Año 2016

Necesidades	Barcelona (€)	Resta área metropolitana (€)
Necesidades fisiológicas	1.055,34	926,33
Alimentos y bebidas	168,90	168,90
Limpieza e higiene personal	18,63	18,63
Gastos del hogar	161,82	161,82
Ropa y complementos	20,57	20,57
Vivienda	685,42	556,40
Necesidades de seguridad	-	-
Seguridad física y de salud	-	-
Seguridad laboral	-	-
Selección de recursos	-	-
Necesidades sociales, de estima, de crecimiento y de autorrealización	291,81	281,19
Movilidad	52,75	59,82
Gastos personales y de ocio	68,48	68,48
Educación	-	-
Gastos extraordinarios ¹	170,57	152,89
Total	1.347,16	1.207,52

Fuente: elaboración propia, tomando como base los resultados de la publicación de D'Aleph (2017).

1. Los gastos extraordinarios incluyen varias partidas, como, por ejemplo, reparaciones de accesorios del hogar, servicios de dentistas, prensa, peluquería y estética personal, equipos de deporte y entretenimiento al aire libre, museos y jardines botánicos, bibliotecas y similares.

2. El papel del ámbito local de gobierno en la garantía de ingresos

2.1 Situación actual de las prestaciones sociales en Barcelona

A finales de los años ochenta se llegó al acuerdo de impulsar sistemas de garantía de ingresos mínimos por parte de las comunidades autónomas, conocidos como *salarios sociales* o *rentas mínimas de inserción* (RMI). Estos sistemas se han ido desarrollando progresivamente y de manera diferenciada en las diversas comunidades autónomas, si bien solo en el País Vasco, Madrid, Cataluña y Navarra se podría hablar realmente de la existencia de RMI asimilables a las existentes en prácticamente todos los países de la Unión Europea. Estas rentas representan el último recurso al que pueden recurrir las personas que ya no tienen acceso a otras prestaciones, y generalmente van acompañadas de una serie de actuaciones o políticas activas de inserción, cosa que supuso una cierta novedad en el momento de su creación.

A raíz de la crisis económica, los programas de RMI aumentaron de manera considerable en las diferentes comunidades autónomas, de manera que en el 2011 el número de familias perceptoras de prestaciones de este tipo duplicaba el del año 2008 (111.077 y 217.358 familias en España, respectivamente). Entre el 2011 y el 2012, sin embargo, varias CC. AA. (entre ellas, Cataluña) introdujeron importantes restricciones en las condiciones de acceso, las cuantías o la duración de estas prestaciones, que frenaron este crecimiento. En consecuencia, un gran número de familias que las necesitarían actualmente no tienen acceso a estas prestaciones ni a ninguna otra. Además, en general, el nivel de ingresos que este tipo de prestaciones garantizan no permite superar los umbrales de riesgo de pobreza (sí los de pobreza severa), a la vez que no tienen en cuenta de forma adecuada las diversas necesidades de los diferentes tipos de familias. Concretamente, las cuantías con las que se complementa la cuantía básica en función del número de miembros de la familia no están en relación con el aumento de las necesidades que se produce a medida que aumenta su tamaño (Arriba, 2014).

En el caso concreto de Cataluña, en el 2011 se impulsó la reforma de su renta mínima, denominada PIRMI, con el objetivo de frenar el aumento de solicitudes derivado de la crisis económica y recortar el gasto. Mediante la Ley 7/2011, de acompañamiento de medidas fiscales y financieras, se cambió la forma de abono del subsidio (de domiciliación bancaria a talón nominativo enviado al domicilio de la persona beneficiaria).

Posteriormente se aprobó el Decreto 384/2011, que incrementaba las condiciones requeridas para acceder a la PIRMI: aumento del tiempo de residencia en Cataluña (de 1 a 2 años), introducción de un periodo mínimo de 12 meses de carencia de ingresos para solicitar la ayuda y limitación de la cuantía máxima del subsidio (a 641,4 € al mes, equivalente al salario mínimo interprofesional) y de la duración máxima del subsidio (60

meses). Por otra parte, se excluyó del programa a los colectivos que no presentaran una “problemática añadida” a su situación de paro. Además, la exigencia de diseñar un plan de intervención (PI) para cada receptor como requisito previo para acceder a la RMI es un factor fuertemente disuasivo a la hora de solicitar la ayuda. Como consecuencia, sus niveles de cobertura se han visto notablemente reducidos, y se ha dejado a un gran número de hogares fuera del sistema de protección.

Además de la RMI, cabe destacar que existen toda una serie de ayudas y prestaciones complementarias, muchas veces de tipo finalista, cuyo objetivo es paliar los efectos de la pobreza (KSNET, 2016). Además, en el 2017, a raíz de una iniciativa legislativa popular, en el Parlament de Catalunya se discutió y aprobó la implementación de la denominada *renta garantizada de ciudadanía*, que permite ampliar notablemente la cobertura que hasta ahora tenía la renta mínima de inserción, y reducir de esta manera la incidencia de la pobreza en Cataluña. Aun así, su cobertura es todavía bastante limitada, motivo por el cual el Ayuntamiento de Barcelona está estudiando implantar una renta de ciudadanía para sus habitantes. Si bien las competencias de los municipios en el ámbito de la promoción social son relativamente limitadas, en el caso específico de la ciudad de Barcelona estas competencias quedarían ampliadas con lo que establece el artículo 107 de la Carta Municipal de Barcelona, según el cual “la actividad de prestación de los servicios sociales tiene que contribuir a hacer real y efectiva la igualdad garantizando y facilitando a todos los ciudadanos el acceso a los servicios que tiendan a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos dentro de la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias. Se debe promover la prevención y la eliminación de las causas que llevan a la marginación y conseguir la integración de todos los ciudadanos favoreciendo la solidaridad y la participación”. Asimismo, el primer eje del Plan de actuación municipal 2016-2019 es, precisamente, garantizar los derechos fundamentales y sociales en la ciudad.

Por lo tanto, la lucha contra la pobreza en Barcelona no es solamente una apuesta política del Gobierno actual, sino que da respuesta a sus atribuciones competenciales establecidas en la Carta Municipal. En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona actualmente ya pone a disposición de la ciudadanía toda una serie de ayudas y prestaciones públicas, que quedan recogidas en el mapa elaborado por KSNET (2016). De acuerdo con este mapa, la carta de prestaciones del Ayuntamiento de Barcelona contiene 54 prestaciones y ayudas diferentes, incluyendo prestaciones económicas y en especie, dirigidas a diferentes colectivos y destinadas a cubrir necesidades diversas, así como la provisión de determinados servicios de manera subvencionada. En caso de que se implantara una renta mínima garantizada en la ciudad, naturalmente algunas de estas prestaciones ya no serían necesarias.

2.2 Ventajas e inconvenientes de la implantación de una renta mínima garantizada en el ámbito municipal

La implantación de un sistema de garantía de ingresos, como sería una renta mínima garantizada, se puede considerar una política de redistribución de la renta, mediante una prestación monetaria a los individuos con rentas más bajas. La conveniencia o no de la implantación de este tipo de medida por parte de los niveles locales de gobierno, en general, y del nivel municipal en particular, ha sido tradicionalmente analizada en el marco de la teoría del federalismo fiscal.

De acuerdo con esta teoría, la implantación de una renta mínima garantizada por parte del ámbito local de gobierno tendría como principal ventaja que, debido a la proximidad con la ciudadanía, sería más fácil tener información sobre sus necesidades que si fuera desde el Gobierno de la Generalitat de Catalunya o el Gobierno central desde donde se implantara la medida. Los ciudadanos podrían hacer llegar más fácilmente sus demandas a la Administración, y esta podría ser más ágil y flexible para responder a estas demandas y adaptar su política a las necesidades concretas de su territorio. Además, teniendo en cuenta que no hay muchos precedentes en el ámbito local, si esta política se implanta en un territorio más pequeño, este puede servir de “laboratorio” (Oates, 1999; Kollman *et al.*, 2000), en el sentido de que permitiría analizar sus efectos, para después generalizarla en caso de que el resultado sea exitoso y permita conseguir los objetivos planteados. Por el contrario, si la implantación de una renta mínima garantizada tuviera efectos negativos sobre el bienestar colectivo, estos serían mucho menores que si se hubiera aplicado en un territorio más amplio.

Por otra parte, sin embargo, la implantación de un sistema de garantía de rentas en el ámbito local, o, más concretamente, en el municipal, también podría presentar ciertas desventajas, en términos de desigualdad entre la población que viva en municipios o jurisdicciones que no hayan implantado una renta mínima garantizada y la de los municipios o jurisdicciones en las que sí se haya implantado. Este “tratamiento diferente a individuos iguales” podría dar lugar a movimientos migratorios de ciudadanos de rentas bajas hacia los municipios que hayan implantado un sistema de garantía de rentas, con el fin de poder beneficiarse de este programa. Asimismo, si esta renta se financiara con tributos propios de la Administración local, obtenidos de manera progresiva, también podría generar un movimiento migratorio de ciudadanos de rentas altas hacia otros municipios, donde recibieran un trato fiscal más favorable. Esta dinámica podría generar, incluso, un efecto redistributivo de tipo contrario a lo que se pretende, e imposibilitar el mantenimiento de la política redistributiva, a la vez que segregaría a la población de las diferentes poblaciones en función de su renta (Tiebout, 1956; Bayer y McMillan, 2012).

No hay que olvidar que, de ser así, también se estarían generando diferentes tipos de efectos externos. Por una parte, la implementación de un sistema de garantía de rentas por parte de un municipio generaría un beneficio en los municipios de los alrededores (*efecto externo positivo horizontal*), derivado de la emigración de ciudadanos de rentas altas hacia estas, y la inmigración de individuos de rentas bajas. Este tipo de externalidad hace que el nivel de redistribución que se realizaría de manera independiente por cada municipio sea inferior al nivel socialmente eficiente y, por lo tanto, generaría una ineficiencia. Por otra parte, habría otro efecto externo de tipo vertical, hacia otros niveles de gobierno, porque se estaría modificando la distribución de la renta entre individuos, y eso podría afectar a la recaudación de impuestos de otros niveles de gobierno (Gordon y Cullen, 2012). Así, si la recaudación de impuestos como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto del valor añadido (IVA) o los impuestos especiales (IIEE) disminuyera, esta externalidad sería negativa, y contrarrestaría la ineficiencia anterior; por el contrario, si la recaudación de estos impuestos aumentara, la externalidad sería también positiva, de manera que la ineficiencia sería aún más elevada.

En consecuencia, la teoría del federalismo fiscal ha defendido tradicionalmente que las políticas redistributivas se realicen por parte de los niveles superiores de gobierno, ya que así se minimizan los efectos negativos que se pueden derivar de la movilidad de los ciudadanos o de las ineficiencias generadas por los efectos externos (Musgrave, 1977; Boadway, 1979). Cabe decir que estos argumentos en contra de la descentralización de la función redistributiva han estado, sin embargo, rebatidos, incluso desde la misma teoría del federalismo fiscal. Por una parte, la realidad muestra que el ejercicio de políticas con resultados redistributivos entre la población por parte de niveles subcentrales de gobierno no necesariamente va seguido de fuertes movimientos migratorios. Se debe tener en cuenta que, en la práctica, la movilidad intermunicipal aparece limitada por los costes de desplazamiento y por las condiciones concretas del mercado de trabajo, los cuales pueden llegar a superar los posibles beneficios derivados del desplazamiento de los ciudadanos hacia jurisdicciones que les sean fiscalmente más favorables. Así, por ejemplo, si un individuo puede cambiar su lugar de residencia, pero no su puesto de trabajo, posiblemente cambiar de residencia le suponga más tiempo de desplazamiento al trabajo, un coste más elevado del transporte, etcétera. Además, el cambio de lugar de residencia también irá acompañado de unos costes iniciales elevados, derivados del cambio de vivienda —especialmente si es de propiedad, pero también si es de alquiler—, del cambio de escuela, en el caso de las familias con hijos, etcétera.

Por otra parte, Pauly (1973) ya señaló que la redistribución y, en particular, los programas de lucha contra la pobreza comparten algunas características con los bienes públicos locales, por lo que estas políticas podrían tener más apoyo social cuando las ponen en marcha los ámbitos locales de gobierno. Desde esta perspectiva, se argumenta que la aversión a la desigualdad disminuye con el ámbito de actuación de las políticas

redistributivas, y por eso parece que estas tienen más apoyo de los votantes cuando sus efectos son más visibles, es decir, cuando afectan a los ciudadanos de su entorno más próximo.

Por lo tanto, la teoría del federalismo fiscal no permite sacar conclusiones claras sobre la idoneidad de la implementación de una renta mínima garantizada por parte de los ámbitos municipales de gobierno, a la vez que la evidencia existente es aún muy limitada para saber cuál de los diferentes efectos potenciales predomina. No obstante, parece evidente que una manera de reducir el posible impacto de la implantación de una renta mínima garantizada sobre la movilidad de las familias es implementarla en un área geográfica suficientemente amplia. Así, de acuerdo con los trabajos de Bird y Slack (2007), si el sistema de garantía de rentas se implantara en el ámbito metropolitano, o de manera coordinada en todos los municipios de un área metropolitana o un área geográfica determinada, mejoraría sustancialmente la eficiencia de la política con respecto a si esta se implantara de manera descoordinada en el ámbito municipal, en todos o en algunos municipios.

Concretamente, la implantación de la política redistributiva en una jurisdicción grande, como sería el caso de un área metropolitana, permitiría internalizar sus efectos externos y reducir los problemas derivados de la movilidad de las personas entre municipios. Algo que sería cierto siempre que el área metropolitana englobe todo el territorio necesario para que los diferentes beneficios mencionados sean efectivos, es decir, cuando el área metropolitana coincidiera con el área funcional o el área de mercado de trabajo existente en torno a una gran ciudad como es Barcelona. Eso haría que las externalidades horizontales entre municipios fueran más reducidas, cosa que permitiría que el nivel de redistribución se acercara más al nivel socialmente eficiente, y que la segregación social o en función del nivel de renta entre municipios no se viera incrementada.

3. Elementos para el diseño de una renta mínima garantizada

El diseño de una renta mínima garantizada requiere la definición de una serie de elementos, que serán los que determinen en buena medida sus implicaciones en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad. A continuación se describe cuáles son estos elementos y qué hay que tener en cuenta al definirlos.

Objetivo y territorio de aplicación

Lo primero que hay que definir es el objetivo de la implementación de la renta mínima garantizada, así como su territorio de aplicación. Si esta se implantara por parte de la ciudad de Barcelona, o de algún otro municipio, el objetivo sería disponer de un sistema de garantía de ingresos mínimos, que permita aliviar la insuficiencia de recursos de los ciudadanos más desaventajados. En caso de que esta medida se implantara en el ámbito

supramunicipal, el objetivo sería también evitar las ineficiencias e inequidades que se podrían generar si esta política se implementara de manera descoordinada entre los diferentes municipios. De esta manera, además de reducirse la desigualdad en cada uno de los municipios, también se estaría contribuyendo a evitar la segregación social entre los municipios de una misma área geográfica. Asimismo, se estaría contribuyendo a reducir la desigualdad entre municipios.

Fórmula de cálculo

Lo segundo que hay que determinar es la fórmula de cálculo de la prestación. Generalmente, cuando se habla de sistemas de garantía de ingresos mínimos, la prestación que se otorga a cada hogar o individuo se calcula como la diferencia entre el nivel de renta mínimo que se quiere garantizar y las rentas del individuo, donde se incluyen tanto las rentas del trabajo como las rentas obtenidas de ayudas y prestaciones sociales que vayan destinadas a cubrir las mismas necesidades que la renta mínima garantizada, tal como se muestra en la fórmula (1). Es decir, en el cálculo de la prestación que corresponde a cada individuo, solo habría que restar las prestaciones que van destinadas a cubrir las necesidades básicas que se considere que tienen que quedar cubiertas con la renta mínima garantizada. Por lo tanto, si la renta mínima garantizada no permite cubrir, por ejemplo, los gastos de educación, las ayudas o prestaciones relacionadas con la educación no deberían restarse.

(1) *Renta mínima garantizada* = Renta que garantizar – Rentas del trabajo – Prestaciones sociales (1)

En el supuesto de que las rentas del trabajo y las prestaciones sociales de los hogares superen el nivel de la renta que garantizar, la renta mínima garantizada saldría negativa. En estos casos, se considera que el hogar no necesita ninguna renta extraordinaria para cubrir sus necesidades de gasto, y por lo tanto la renta mínima garantizada resultante sería cero. Es decir, solo se concedería la ayuda a los hogares que recibieran rentas del trabajo y prestaciones sociales que estén por debajo del nivel de la renta que garantizar.

Una de las críticas más comunes a los sistemas de garantía de ingresos es que estos pueden reducir el incentivo de las personas para buscar trabajo y trabajar. Si bien no hay evidencia empírica que muestre que se producirían estos efectos (De la Rica y Gorjón, 2017), una manera de evitarlos es permitir que los ingresos de los individuos aumenten al aumentar las rentas del trabajo por encima del nivel de la renta que garantizar. Eso se puede conseguir fácilmente restando de la renta que garantizar solo un porcentaje determinado de las rentas del trabajo, y no su importe íntegro.

Unidad perceptora

Habrá que definir si la unidad perceptora de la ayuda es el individuo o el hogar, lo que determinará también la definición del nivel de renta que se quiere garantizar. En la literatura especializada hay discrepancias con respecto a cuál es la mejor opción. Los dos argumentos principales a favor de los individuos como unidad perceptora son que cada persona por sí misma debe tener derecho a la renta mínima garantizada y que, de otra manera, se crean dependencias familiares poco deseables. Por otra parte, el argumento clave a favor de que la renta mínima garantizada tome como unidad de referencia el hogar es que el coste de la vida por individuo es decreciente con el tamaño del hogar. Por ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de salario de referencia del estudio de D'Aleph (2017), el gasto mínimo necesario para un hogar con un solo adulto en Barcelona sería de 1.347,15 €, mientras que para un hogar con dos adultos sería de 1.890,50 € en total, es decir, 945,25 € por persona. Por lo tanto, en un contexto de recursos limitados, y en el que se quiere garantizar la cobertura de las necesidades más básicas, sería más adecuado definir los hogares como unidad perceptora, y no los individuos. De esta manera sería más fácil asegurar que se cubren las necesidades básicas de todas las familias, y se evitaría que hubiera desigualdades entre estas en función de si conviven con otros miembros de la familia o en función de si tienen hijos o no.

Población beneficiaria

Con respecto a la población beneficiaria, su definición determinará en gran medida los efectos de la implantación del sistema de renta mínima garantizada sobre la pobreza, y, en especial, sobre la pobreza severa. Hay que tener en cuenta que uno de los principales problemas del sistema de protección social actual es que muchos ciudadanos han dejado de tener acceso —o no han tenido acceso nunca— a las diferentes prestaciones existentes debido a los requisitos aplicados. Eso hace que actualmente haya un gran número de hogares que no tienen ningún ingreso. Por lo tanto, el sistema de renta mínima garantizada será efectivo en la medida en que beneficie a estos ciudadanos que no tienen acceso a las prestaciones sociales establecidas actualmente.

No obstante, habrá que tener en cuenta que en función de cómo se defina esta población, se pueden generar movimientos migratorios incentivados por la existencia de la renta mínima garantizada. Por ejemplo, si se define la población potencialmente beneficiaria tomando como base solo los criterios de renta, y sin tener en cuenta el tiempo de residencia en el municipio o área geográfica de referencia, se podría generar un efecto de atracción de personas sin ingresos o con ingresos bajos. Este efecto sería menos relevante si un requisito para poder acceder a la prestación fuera haber residido en el municipio durante al menos uno o dos años. Naturalmente, se podrían hacer excepciones a esta regla general, por ejemplo, en el caso de las personas refugiadas o de las familias con menores.

Nivel de renta que se quiere garantizar

El nivel de renta que se garantice a la ciudadanía tendría que estar determinado por el nivel de ingresos que se consideran necesarios para que queden cubiertas las necesidades básicas de las unidades receptoras, ya sean individuos u hogares. En este último caso, habrá que tener en cuenta también que las necesidades de los hogares pueden ser diferentes en función de su estructura y número de miembros.

Otra cuestión relevante es que con el fin de garantizar la equidad en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, habrá que tener en cuenta cuáles son sus necesidades de gasto de vivienda, ya que puede haber casos de familias que vivan en una vivienda que ya está pagada, y otros que tengan que pagar un alquiler o una hipoteca. Por lo tanto, la definición de las necesidades básicas que hay que garantizar tendría que excluir los gastos de vivienda, que tendrían que quedar cubiertos mediante otras políticas sociales que tengan este objetivo, o mediante un complemento de vivienda que se otorgara solo a las familias que tuvieran esta necesidad.

Además, en la definición del nivel de renta mínima garantizada o del nivel de necesidades que se pretenda cubrir habrá que tener en cuenta también la existencia de otras políticas y prestaciones sociales que cubran determinadas necesidades, como por ejemplo la salud o la educación. En la medida en que estas necesidades estén ya cubiertas por otras ayudas, no será necesario que se incluyan en el cálculo de la renta mínima garantizada.

Asimismo, también se supone que las necesidades de seguridad quedarían bien cubiertas con los servicios sociales y de atención a la ciudadanía que ofrecen las diferentes administraciones, de manera gratuita —o, mejor dicho, financiadas mediante impuestos—, por lo que no suponen un gasto directo para las familias usuarias de los servicios.

De acuerdo con la discusión anterior, el nivel de renta que permitiría cubrir de manera más aproximada las necesidades básicas tal como las hemos definido, en un sentido más amplio, sería el denominado *salario de referencia*, que es aquel que establece una remuneración suficiente para que una familia pueda vivir dignamente en un lugar determinado, y favoreciendo su desarrollo (Ryan, 1906). Si se excluyen los gastos de vivienda, el salario de referencia sería de 661,74 € en la ciudad de Barcelona, y de 651,12 € en el resto del área metropolitana. Ahora bien, el coste de implementar una renta mínima garantizada que cubriera estas necesidades podría ser muy elevado (KSNET, 2018), de manera que habría que plantearse también otros umbrales de renta que garantizar que permitieran, al menos, cubrir las necesidades más básicas, o necesidades fisiológicas, de la población. De acuerdo con las estimaciones presentadas en el cuadro 1, estas necesidades quedarían cubiertas si se garantizara un nivel de renta de 370 € mensuales en el caso de un hogar con un solo adulto (sin incluir los gastos de vivienda).

La otra posibilidad sería incluir en la renta que garantizar gastos como los de movilidad y comunicación, que, si bien no determinan la subsistencia, sí se pueden considerar totalmente necesarios en una ciudad como Barcelona. Si se sumaran estos gastos a la renta que garantizar, esta ascendería a 422,67 € en la ciudad de Barcelona y a 429,74 € en el resto del área metropolitana. Este nivel de renta sería solo ligeramente superior al umbral de pobreza severa, correspondiente al 40 % de la mediana de renta. Si se fija, pues, este nivel de renta que garantizar, las necesidades de vivienda, las necesidades de seguridad y las necesidades sociales, de estima, de crecimiento y de autorrealización tendrían que quedar cubiertas mediante otras políticas de servicios y prestaciones sociales.

Las necesidades relacionadas con el ocio y el tiempo libre y la educación podrían quedar cubiertas mediante los sistemas públicos de provisión de servicios. Si bien muchos de estos servicios son de pago, se podría acompañar la implantación de la renta mínima garantizada con un sistema de tarificación social en los servicios públicos que garantice el acceso a toda la ciudadanía en igualdad de condiciones y sin excluir a nadie por razones de renta. De esta manera, podrían quedar cubiertos todos los gastos necesarios para que una familia pueda vivir dignamente y participar en la vida social de la ciudad de Barcelona.

4. Criterios para determinar la compatibilidad de la renta mínima garantizada con otras ayudas

En caso de que se implantara un sistema de garantía de rentas en la ciudad de Barcelona, o que lo implantara cualquier otra Administración, una cuestión relevante que hay que plantearse es su compatibilidad con el resto de prestaciones que ya existen, así como la conveniencia de eliminar alguna de estas prestaciones. Concretamente, si lo que se pretende con la implantación de una renta mínima garantizada es garantizar la igualdad entre ciudadanos, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

4.1. Las necesidades que se supone que quedan cubiertas por la renta mínima garantizada. Por ejemplo, si se establece un nivel de renta garantizada que solo permite cubrir las necesidades más básicas de alimentación, higiene y ropa, en la determinación de la renta disponible de cada hogar solo se tendrían que tener en cuenta las rentas y las ayudas cuyo objetivo es cubrir estas necesidades, como pueden ser las rentas del trabajo, las prestaciones de desempleo o las rentas mínimas de inserción. Es decir, si la renta garantizada no permite cubrir las necesidades de gasto relacionadas con la educación, el cómputo de la renta disponible no tendría que tener en cuenta las posibles ayudas destinadas al pago de los gastos de educación, como las becas o ayudas al estudio.

4.2. Las diferentes necesidades de cada uno en función de sus circunstancias personales. Habrá que tener en cuenta que asegurar la equidad entre los diferentes individuos implica tener en cuenta que sus necesidades pueden ser diferentes en función de determinadas circunstancias personales. Tal como se comentaba anteriormente, asegurar la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de capacidades básicas puede estar asociado con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados para diferentes individuos. Eso es especialmente cierto en el caso de los individuos con discapacidad o que viven en un entorno social más desaventajado. Por lo tanto, puede ser recomendable permitir que las ayudas vinculadas a las necesidades especiales de ciertos colectivos de personas sean compatibles con la renta mínima garantizada, con el fin de asegurar el mismo nivel de capacidades básicas. Otra alternativa sería establecer diferentes niveles de renta garantizada en función de las necesidades específicas de cada colectivo, pero esta opción posiblemente dificultaría la gestión, ya que sería un cambio más relevante con respecto a la situación actual, en la que ya hay diferentes ayudas dirigidas a cubrir estas necesidades más específicas.

4.3. En qué medida ser beneficiario de la renta mínima garantizada puede afectar al derecho a recibir otras ayudas o prestaciones. Por ejemplo, si la renta mínima garantizada está por encima del umbral establecido para poder ser beneficiario de ayudas destinadas al pago de suministros, vivienda o educación, se podría perder el derecho a percibir estas prestaciones. En caso de que se produzcan estas interacciones entre las diferentes ayudas y prestaciones, podría pasar que no siempre sea rentable para las familias acceder a la prestación de renta mínima garantizada, o se podrían generar situaciones de inequidad, tanto horizontal (cuando personas con el mismo nivel de renta y necesidades reciban diferentes prestaciones por tener diferencias de información, por ejemplo) como vertical (cuando personas con diferentes niveles de renta en relación con sus necesidades acaben teniendo una renta disponible diferente después de la implantación de la renta mínima garantizada).

5. Reflexiones finales

Durante los últimos años, se ha observado una creciente participación del ámbito local de gobierno en políticas de tipo redistributivo, con el fin de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. De esta manera, han ido proliferando diferentes tipos de ayudas y prestaciones sociales, dirigidas a cubrir las diferentes necesidades básicas de los ciudadanos, que implican elevados costes de gestión y de provisión y, en algunos casos, pueden llegar a colapsar sus servicios sociales. En este contexto, y dado que numerosas familias siguen viviendo en situaciones de pobreza, varios municipios, entre los que se encuentra Barcelona, se están planteando la posibilidad de implantar un sistema de garantía de rentas.

De acuerdo, pues, con la discusión anterior, si bien la teoría del federalismo fiscal establece que la implantación de un sistema de garantía de rentas en el ámbito local podría generar ciertos efectos negativos sobre la Hacienda de sus administraciones y sobre la segregación social de la población, a la vez que puede dar lugar a un nivel de redistribución insuficiente, no queda claro que estos efectos se produjeran en la práctica, debido a la existencia de costes de desplazamiento y por las condiciones del mercado de trabajo. Además, se podrían ver muy minimizados si este sistema de garantía de rentas se implantara desde un ámbito de gobierno supramunicipal o de manera coordinada entre los municipios de una determinada área geográfica funcional.

En caso de que se avanzara hacia la implantación de una renta mínima garantizada de manera coordinada entre diferentes municipios, sería posible establecer ciertos mecanismos de solidaridad entre estos, de manera que el esfuerzo fiscal que tuviera que hacer cada uno para financiar esta política no fuera sustancialmente diferente a causa de diferencias en sus niveles de necesidades o de capacidad fiscal (KSNET, 2018). Asimismo, niveles de gobierno superiores podrían contribuir también a la financiación de esta política, aunque se desarrollara en el ámbito local. Hay que tener en cuenta que el coste de implementación de una política redistributiva de este tipo puede ser muy elevado, y puede representar un esfuerzo fiscal muy alto para determinados municipios. Si bien es posible que también comportara ahorros importantes en otras prestaciones que dejarían de ser necesarias, o derivados de los menores costes de gestión que implicaría la simplificación del mapa de prestaciones, sería conveniente que otros niveles de gobierno contribuyeran a financiar también esta política.

Bibliografía

ARRIBA, A. (2014). "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis". VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación Foessa. Documento de trabajo 5.7.

BAYER, P.; MCMILLAN, R. (2012). "Tiebout sorting and neighborhood stratification". *Journal of Public Economics*, 96, 1129-1143.

BIRD, M.; SLACK, E. (2007). "An Approach to Metropolitan Governance and Finance". *Environment and Planning C: Politics and Space*, 25(5), 729-755.

BOADWAY, R. (1979). "Long-run Tax Incidence: A Comparative Dynamic Approach". *The Review of Economic Studies*, 46(3), 505-511.

D'ALEPH (2017). "Càlcul del salari de referència de l'àrea metropolitana de Barcelona". Actualización. Estudios socioeconómicos del Área de Desarrollo Social y Económico, Área Metropolitana de Barcelona.

GORDON, R. H.; CULLEN, J. B. (2012). "Income redistribution in a Federal System of governments". *Journal of Public Economics*, 96, 1100-1109.

KOLLMAN, K.; MILLER, J. H.; PAGE, S. E. (2000). "Decentralization and the search for policy solutions". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16(1), 102-128.

KNOWLEDGE SHARING NETWORK (2016). "Implantació d'un sistema de garantia de rendes a Barcelona. Marc teòric i recomanacions". Área de Derechos Sociales, Ayuntamiento de Barcelona.

KNOWLEDGE SHARING NETWORK (2018). "Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona". Estudios socioeconómicos del Área de Desarrollo Social y Económico, Área Metropolitana de Barcelona.

MASLOW, A. H. (1943). "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, 50, 370-396.

MUSGRAVE, R. A. (1977). "National Economic Planning: The U.S. Case". *American Economic Review*, 1977, 67(1), 50-54.

OATES, W. E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

PAINTER, A.; THOUNG, C. (2015). "Creative Citizens, Creative State". Recuperado de: <https://www.thersa.org>.

PAULY, M. V. (1973). "Income redistribution as a local public good". *Journal of Public Economics*, 2(1), 35-58.

REED, H.; LANSLEY, S. (2016). "Universal Basic Income: An idea whose time has come?". *Compass*.

RYAN, J. A. (1906). *A Living Wage: Its Ethical and Economic Aspects*. Nueva York: Macmillan Co.

TIEBOUT, C. M. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

URQUIJO, M. J. (2014). "La teoría de las capacidades en Amartya Sen". *EDETANIA*, 46, 63-80.

Marzo 2019

Palabras clave: fondo 0-16, ayudas
urgencia, observatorio 0-17,
Infancia, adolescencia, pobreza,
evaluación

Impactos subjetivos del Fondo 0-16 de Barcelona en la vida de niños y niñas y adolescentes y de sus familias

Miryam Navarro¹⁰⁶ y Maria Truñó¹⁰⁷

"El que ha sacado esta idea ha sido un genio porque nos ayuda mucho".
Fátima, madre de familia monoparental con cuatro hijos de 18, 12, 6 y 3 años
(el más pequeño con diabetes)¹⁰⁸

El artículo sintetiza el avance de resultados de la investigación etnográfica para conocer los impactos subjetivos que las ayudas del Fondo 0-16 tienen en las vidas de los niños y niñas y adolescentes y sus familias. Con la voluntad de complementar las evaluaciones cuantitativas del fondo realizadas por Ivàlua, se profundiza en la comprensión de las percepciones, usos, valoraciones y vivencias positivas y negativas desde tres perspectivas: la de los mismos niños y niñas, la de los adultos de las familias y la de los profesionales de servicios sociales. Se apuntan cinco ideas preliminares sobre los impactos subjetivos del Fondo 0-16 vinculadas a la mejora del clima familiar y menor tensión relacional; la normalización de los canales, circuitos y experiencias vitales; el empoderamiento de las familias en la gestión de la economía doméstica; las incertidumbres y límites de las ayudas, y la dignidad y el cambio de mirada de la caridad al derecho.

Introducción

Este es un avance de la investigación¹⁰⁹ iniciada durante el 2018 desde el [Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona](#) (IIAB) en el marco del "Observatorio 0-17 BCN: vidas y derechos de la infancia y la adolescencia en la ciudad", programa del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. Desde el año 2015, el Ayuntamiento de Barcelona concede ayudas de urgencia social para familias con hijos de 0 a 16 años en situación de vulnerabilidad para cubrir las necesidades básicas de subsistencia de niños y niñas y adolescentes. La investigación de carácter cualitativo que estamos

106. Doctora en Antropología Social e investigadora del Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona

107. Licenciada en Ciencias Políticas y directora del Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona

108. Todos los nombres de los testimonios son seudónimos.

109. A principios de 2019 está previsto que el informe completo de la investigación esté disponible en www.institutinfancia.cat.

desarrollando se centra en recoger los impactos subjetivos en las vidas de los niños y niñas y adolescentes y en las de sus familias de este fondo extraordinario de ayudas (en adelante, Fondo 0-16) y, más concretamente, se propone tres objetivos:

- Profundizar en una mejor comprensión de los usos, las necesidades, las vivencias positivas o negativas y posibles resistencias en torno al Fondo 0-16 en la vida cotidiana de la infancia y la adolescencia perceptoras, y de sus familias.
- Identificar la percepción de mejora de su bienestar en un sentido material y relacional incorporando las perspectivas propias de los chicos y chicas como informantes imprescindibles, así como de los adultos de sus familias y también de los profesionales del Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS).
- Formular propuestas de mejora concretas para orientar la política de rentas con perspectivas de infancia de cara a futuras convocatorias u otras prestaciones sociales a partir de las evidencias generadas sobre los impactos del Fondo 0-16.

Esta evaluación cualitativa con técnicas etnográficas propias de la antropología social y cultural aplicada complementa las que ha realizado hasta ahora Ivàlua¹¹⁰ con otros enfoques y metodologías. Precisamente, en su último informe se señala la necesidad de complementar su evaluación con análisis sobre los efectos de la ayuda en el consumo y bienestar de niños y niñas, y hasta ahora no se había preguntado directamente a las familias sobre los impactos percibidos ni se había incorporado datos informados por los chicos y chicas. El trabajo de campo que estamos realizando se centra en el estudio de casos en profundidad e incluye observación, grupos focales con profesionales y entrevistas con varias técnicas tanto a adultos como a niños y niñas y adolescentes de las familias, aunque podemos compartir este avance de resultados y hacer emerger las voces de profesionales del IMSS y de padres y madres sobre sus percepciones en torno al Fondo 0-16 y los impactos en el bienestar de los niños y niñas. Por lo tanto, lo que presentamos no es concluyente y queda pendiente una parte esencial del análisis: relatos de las niñas, los niños y los adolescentes.

1. Sobre la importancia de las políticas de rentas para combatir la pobreza infantil: el papel complementario del Ayuntamiento

Sabemos que las desigualdades sociales crecen y que lo hacen especialmente en la etapa vital estratégica de la infancia y la adolescencia. Más allá del baile de cifras en los indicadores que miden la pobreza y la exclusión social de la población infantil y de una

110. Este número de la revista Barcelona Societat contiene un artículo sobre las evaluaciones de las convocatorias del Fondo 0-16 de los años 2015 y 2016 realizadas por Ivàlua.

ligera tendencia a la reducción en España, Cataluña y Barcelona, sabemos también que seguimos a la cola de Europa en bienestar infantil y que nos encontramos ante un problema social estructural y de primer orden. El empobrecimiento de los niños y niñas y adolescentes es una vulneración de su derecho humano a un nivel de vida adecuado (art. 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas), que hipoteca sus trayectorias vitales a futuro (educativas, laborales, en salud...) y que nos aleja de la cohesión social e intensifica la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La reciente creación en el Gobierno español de la figura de un Comisionado contra la Pobreza Infantil es una muestra de la magnitud del problema.

También conocemos las tres principales causas de fondo de la pobreza que afecta a la infancia y la adolescencia: la precariedad laboral de sus padres y madres, el coste excesivo de la vivienda (con especial incidencia en la ciudad de Barcelona, donde más del 40 % de las familias con hijos gastan más en vivienda de lo que Naciones Unidas considera asequible), así como el déficit histórico de inversión pública por niño/a y de políticas de protección social a sus familias: mientras que la UE-28 le dedica el 2,4 % de su PIB, España solo dedica un 1,3 %, y Cataluña, un 0,8 %. El conjunto de las prestaciones económicas de las administraciones siguen siendo bajas en comparación con el entorno europeo y, al mismo tiempo, son poco eficaces a la hora de reducir las tasas de pobreza en la ciudadanía de 0 a 17 años (cosa que sí consiguen entre las personas mayores de 65 años a través de las pensiones). En la gran mayoría de los países europeos (en 21 de los 28) existen prestaciones universales por niño/a a cargo y con mayor potencia para reducir la pobreza monetaria.

Desgraciadamente, aquí no hemos llegado a desarrollar políticas de infancia de amplios apoyos públicos, entre otros, con políticas de rentas para asegurar recursos suficientes a las familias con hijos para que niños y niñas puedan crecer y vivir de manera saludable y digna. Seguimos inmersos en un modelo más familiarista y con un imaginario donde domina la idea de que para criar sus hijos las familias hacen, privadamente y buenamente, lo que pueden. Así, el rol y la inversión de las administraciones española y catalana es mucho menor de lo que sería socialmente deseable y estratégico. Y esto es así a pesar de todas las investigaciones y evidencias de que invertir en la infancia es una intervención temprana con un alto retorno social y a pesar de todas las recomendaciones sobre su importancia: desde el [Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus "Observaciones finales a España"](#) (CRC/C/ESP/CO/5-6) hasta la Comisión Europea ([Invertir en infancia: romper el círculo de desigualdades](#), 2013/112/UE), pasando por el [Síndic de Greuges de Catalunya](#) (informe sobre pobreza infantil 2012 e informes anuales sobre la situación de los derechos de los niños y niñas) hasta muchas entidades

sociales en España y Cataluña (UNICEF, Save the Children, Mesa del Tercer Sector, PINCAT, FEDAIA...) y el [Consejo Municipal de Bienestar Social](#) de Barcelona.

Ante este escenario, ¿pueden hacer algo las ciudades? De entrada, y competencialmente hablando, se podría responder que no, pero Barcelona a principios de 2015 activó una medida complementaria en las insuficientes prestaciones de las administraciones superiores¹¹¹ que tiene en cuenta el principio del interés superior del niño/a en la toma de decisiones (y en la asignación de recursos) y reconoce al niño/a como sujeto de derecho. Así, desde la primera versión del Fondo 0-16, ha ido mejorando y ajustando su implementación y cobertura: mientras que en la primera versión de 2015 los niños y niñas beneficiarios eran alrededor de 7.500 (con una inversión de 9,2 millones de euros), dos años más tarde llegó a unos 17.500 niños y niñas de la ciudad (con una inversión de 17 millones de euros, sin contabilizar la beca de comedor asociada).

2. Sobre el enfoque de la investigación y la imprescindible perspectiva de los niños y adolescentes

Las ciencias sociales tienen la capacidad de ofrecer el conocimiento para ajustar e impulsar políticas de mejora a partir de la aproximación a la realidad de las personas implicadas o afectadas. Este es un estudio de casos en profundidad basado en técnicas de investigación cualitativa de la antropología social a partir de una muestra de carácter significativo y heterogéneo. Dejando constancia de las limitaciones del tiempo, se ha optado por generar unas relaciones de confianza y respeto entre la persona que entrevista y la persona entrevistada en múltiples encuentros, y dar opción a que aparezca, no solo lo que la investigación quiere recoger, sino lo que para las personas informantes es importante explicar. Esta investigación defiende una relación no extractivista con los informantes, dado que no los consideramos un *objeto de investigación*, sino un sujeto de relación.

Asimismo, se sustenta en *la observación*, en la *participación total* (en este caso, la investigadora es una persona más que solicita la ayuda), y las aportaciones de los informantes (los profesionales, los adultos de las familias, y los niños, niñas y adolescentes). Territorialmente, el estudio está ubicado en Ciutat Vella, el distrito que cuenta con más población perceptora del Fondo 0-16 después de Nou Barris. Este distrito

111.El inicio de la puesta en marcha de la renta garantizada ciudadana (RGC) en Cataluña a finales de 2017 podría suponer un cambio significativo en el mapa de prestaciones y actuaciones dirigidas a reducir la pobreza infantil, si bien el Síndic de Greuges ha alertado sobre los límites de la RGC en este sentido, ya que no otorga a los niños y niñas el derecho subjetivo ni discrimina suficientemente a las familias con hijos a cargo, y en los importes no se distingue si son menores o no.

se descartó porque forma parte del piloto de la implementación de la renta B-Mincome, y se consideró que podría suponer una interferencia en la captación de datos.

La entrada en el campo la facilitó el IMSS a través de los centros de servicios sociales de Ciutat Vella. Los profesionales de servicios sociales invitaron a 10 familias a participar en el estudio, y a partir de ahí se preguntó a los padres y madres que aceptaron si sus hijos e hijas mayores de 6 años querían participar en la investigación y dar su opinión. La elección de familias está orientada en función de la composición del hogar, el número de hijos, la nacionalidad de estos y la duración de la percepción del fondo, con la voluntad de recoger un cierto equilibrio en las edades (de 0 a 11 y de 12 a 16) y sexo de niños y niñas. Está previsto contar con entre 10 y 20 niños y adolescentes; 10 adultos de las familias (3 que recibirán la ayuda en 2018 por primera vez y 7 que ya la recibían); y una docena profesionales del IMSS (educadores y trabajadores sociales).

Estos diversos informantes nos llevan a un segundo nivel de información partiendo de sus relaciones directas, y a un tercer nivel de información relacionado con lo que cuentan de su entorno social o profesional. En sus declaraciones explican lo que sucede en otras familias de su entorno en situación similar: *"Todas las madres del colegio que tenemos la tarjeta estamos igual"*. O, por el contrario, resaltan algunas anomalías puntuales con respecto al uso del Fondo 0-16 que detectan en su barrio.

Para cada colectivo de la muestra hemos elegido una técnica de investigación adaptada a sus condiciones. Hemos creado un *focus group* con profesionales del IMSS, y con los padres y madres realizamos entrevistas individuales. El acercamiento a los niños y las niñas tiene una técnica específica, tanto de observación como de entrevista, y depende de su edad. La triangulación de las técnicas y la diversidad de población de la muestra está pensada para llegar a la información de forma rigurosa, dando espacio de acción y decisión a cada informante.

3. Cinco ideas preliminares sobre impactos subjetivos del Fondo 0-16 en los niños y niñas y adolescentes y en sus familias: las voces de los adultos del hogar y las voces de los profesionales

Como resultados preliminares en este estadio del trabajo de campo, podemos presentar siete ideas destacadas que han surgido de la pluralidad de las voces de los adultos de las familias y de los profesionales, así como de algunos testimonios significativos.

3.1. El clima familiar: crecer en un entorno con menos tensión

Son muchas las casuísticas económicas, sociales y personales que llevan a las personas a situaciones de vulnerabilidad y a circuitos de precariedad que, muy a menudo, conducen a malestares e inestabilidad emocional, angustias y baja autoestima. En estas

circunstancias, la vivencia de oportunidad que puede suponer el fondo es un elemento percibido como valioso.

"El fondo ha sido como un golpe de aire fresco en mi vida". Aina, madre de la Lila (9 años)

El Fondo 0-16 cumple un papel al reducir el estrés que supone asegurar la subsistencia y la provisión de bienes de primera necesidad, y sus efectos en el clima familiar son claramente percibidos en el alivio anímico de los adultos de casa, lo que repercute directamente en el bienestar emocional del niño o la niña. Los padres y madres entrevistados verbalizan un impacto muy positivo del Fondo 0-16 en sus vidas y en la de sus hijos, con menos tensión en la atmósfera familiar porque el importe ayuda a afrontar las dificultades para cubrir las necesidades de vivienda, de alimentación, escolares y de ocio que son más por el hecho de criar a los niños y niñas:

"Cobro 300 € de paro, pero pago 500 € de alquiler, pero no es solo el alquiler, es la luz, es el agua, es la niña, es el casal, es la comida. Porque comer por 300 € al mes con un niño no te los saca nadie. Tú solo, mira, tiras de arroz...". Aina, madre de la Lila (9 años)

Todas las personas informantes coinciden en que la llegada del fondo supone tranquilidad, y en que es una ayuda clave para la complementariedad y mejor gestión de otras ayudas. Afirman que están menos estresadas, menos agresivas, y se explicita un bienestar emocional. La reducción de la carga familiar permite poner el foco en otras necesidades de los hijos e hijas, que no sean tan solo las económicas, sino también emocionales.

3.2. Hacia la normalización de las experiencias vitales y de los circuitos

Un primer elemento de normalización especialmente destacado y positivo por parte de todos los adultos informantes es el otorgamiento automático de la beca comedor del 100 %, que permite, por lo tanto, cubrir este servicio cinco días a la semana durante todo el curso escolar. Tal como manifiestan los profesionales, no solo es alimentación y nutrición equilibrada, sino un espacio socializador, de protección y "normalizador". Algunos adultos de las familias aseguran que si únicamente quedara el otorgamiento sistemático de la beca comedor, el Fondo 0-16 ya tendría sentido, porque asegura esta necesidad central en la crianza. Además, se aprecia mucho la liberación de la gestión administrativa y la facilidad en la tramitación de los papeles necesarios para recibir las ayudas y la beca.

Por otra parte, un buen uso del Fondo 0-16 evita tener que tramitar una ayuda puntual para el material, las actividades y las salidas escolares, y elimina el riesgo de que queden excluidos y discriminados respecto al resto de los compañeros y compañeras. Los profesionales afirman que realizan una tarea de concienciación de las familias, e insisten en que esta ayuda tiene que ir dirigida a este gasto. Una cuestión muy relevante es que, ya sea por las orientaciones profesionales o por iniciativa propia de las familias, se prioriza la inversión en el gasto de la escuela.

"Yo a mis hijos les digo que escriban la carta a los Reyes. En mi casa los Reyes este año vienen en agosto. Lo que solemos hacer es comprarles lo que necesitan, pero también les dejamos que elijan algo que les guste, porque así también se sienten más niños. Cuando llega, vamos todos juntos a comprar [ríe]. Es una fiesta [ríe]". Adam, padre de Artur (14 años y con autismo), Adrián (12), Alba (8), Asier y Anita (2)

Más allá de la escuela, los padres y madres expresan preocupación por el riesgo de que sus hijos caigan fácilmente en circuitos y entornos de marginación y drogodependencia. En este sentido, informan de estrategias de reducción de riesgos cuidando el entorno social y buscando ambientes de seguridad y actividades deportivas o musicales de ocupación creativa y positiva de su tiempo libre. Aunque el Fondo no cubre directamente estas actividades, y que muchas son gratuitas o becadas, también incide porque cumple un papel importante en la estabilidad material y emocional de los hogares, con respecto a su potencia normalizadora: los adultos destacan que la ayuda permite a sus hijos e hijas ir con la ropa y el material adecuados y necesarios para realizar las actividades, y eso es especialmente relevante para hacer que la niña y el niño se sientan en igualdad de condiciones.

"Tengo la nevera llena, y cubierto el comedor del colegio. Mis hijos se sienten como los demás". Mónica, madre de Kim (14), Kira (8) y Karim (6)

Otro aspecto importante en la normalización son los cambios en los circuitos para acceder a los productos necesarios para la familia y pasar de la donación al consumo en canales normalizados y normalizadores. Se trata de reducir o salir de los circuitos puramente de caridad o de asistencia social, ya que informan de que el Fondo 0-16 permite dejar de ir a la iglesia a recoger comida del banco de alimentos o suspender derivaciones en la tienda de ropa de segunda mano de Cáritas.

"Para mí, lo básico es que me permitió dejar de tener que ir cada quince días a la iglesia a pedir comida, ¡porque yo iba cada quince días a la iglesia a pedir comida! Fui allí dos años. ¿Tú sabes lo que es ir con el carro, haciendo cola? Tenías que ir

dos horas antes porque había hileras de carros, y a veces iba con la niña, que no puedes evitarlo... Eso para mí fue... ¡puf, lo más!". Aina, madre de la Lila (9 años)

3.3. El empoderamiento de las familias para hacer de familias: más capacidades en la gestión de la economía doméstica

Un aspecto a destacar es la capacidad de planificación y de estrategia de cara a la gestión de "la tarjeta", como le llaman. Los datos señalan que las familias tienen clara su estrategia económica, y que el Fondo 0-16 es una pieza clave para poder culminarla. También lo expresan así los profesionales, cuando afirman que el Fondo 0-16 empodera a las familias en sus tareas de gestión y toma de decisiones con autonomía sobre su consumo, a pesar de la economía familiar precaria.

"Hago una gran compra de comida, congelo carne, congelo pescado, ¿sabes?, todo. Vale, ya tengo eso cubierto. El otro mes solo tendré que comprar fruta, verdura y entonces gastaré menos en comida. Me lo gasto en calzado y gafas. Vale. En vez de gastarme 200, el mes que viene me gasto 125 y los otros me los guardo para en septiembre pagar la matrícula. ¿Sabes qué quiero decir? Yo me lo voy administrando y voy guardando". Tanit, madre de Zoe (9 años)

En este mismo sentido, los profesionales de servicios sociales valoran como una oportunidad de responsabilizarse en la autogestión doméstica y partir del reconocimiento de sus capacidades en la gestión de la economía familiar mirando por los hijos e hijas. Tanto familias como profesionales coinciden en que el Fondo 0-16 permite suspender las ayudas económicas puntuales y periódicas menores y dispersas y los trámites uno en uno que suponían, no solo al simplificar los trámites, sino también al favorecer más posibilidades de planificación económica.

Aun así, si bien algunos profesionales defienden esta importancia de libertad total en la autogestión sin interferir, confiando y no juzgando los criterios de las familias en la administración de la ayuda, otros cuestionan el hecho de que percibir la ayuda del Fondo 0-16 no esté condicionado a un plan de trabajo con la familia porque consideran que eso dificulta trabajar objetivos que podrían tener un impacto en la vida de los niños y niñas y adolescentes, y que en algunos casos también se podría trabajar para mejorar la gestión de sus ingresos económicos. En cualquier caso, con respecto a posibles usos indebidos, dada la escasa fiscalización los informantes explican que conocen casos que son la excepción.

"Conozco a gente que no lo usa bien, pero no es lo normal. Lo normal es lo mío, lo que hacemos todas, comprar comida, ropa y la escuela". Mónica, madre de Ben (12), Sara (9) y Pablo (6)

Por otra parte, todos los padres y madres entrevistados explicitan la voluntad de mejorar las condiciones de vida de la familia y el deseo de sacar adelante a sus hijos.

"Media jornada cobramos muy poco e igualmente estoy en el pozo. Igualmente tengo que pedir la ayuda de alquiler. Igualmente tengo que pedir ayudas constantemente. Yo pensé, 'tengo que hacer algo para poder salir de aquí', porque yo no quiero estar siete años cobrando eso, pidiendo ayudas, no quiero, no quiero. No puedo más de eso. ¿Sabes?, yo quiero progresar, yo quiero tirar adelante, ¿sabes?". Tanit, madre de Zoe (9 años)

3.4. Incertidumbres y límites alrededor de la convocatoria del Fondo 0-16

Una cuestión que surge es que el fondo beneficie a todos los miembros del núcleo familiar y no únicamente a los niños y niñas y adolescentes. Para algunos profesionales es cuestionable que, a pesar de que los destinatarios de la ayuda sean los más pequeños, no haya capacidad de limitarlo; por su parte, los padres y madres piensan que si la familia esté bien, no hace falta que vayan exclusivamente a los hijos e hijas, aunque sean los principales beneficiados. Además, las personas informantes afirman que priorizan a los hijos e hijas, que las necesidades también son distintas según las edades, pero que, al final, se trata de una economía compartida del hogar.

"Si en casa estamos bien, el niño está bien, y tú ya sabes qué necesita cada uno, y no me pide lo mismo la de 8 que el de 14". Mónica, madre de Ben (12), Sara (9) y Pablo (6)

Tanto los profesionales como las familias viven con incertidumbre el calendario y el periodo de convocatoria y el otorgamiento. Los padres y madres expresan ansiedad, ya que no les permite organizarse con tiempo y les obliga a "ir al día" y encontrar alternativas a sus necesidades o urgencias. Ante la temporalidad limitada y la falta de continuidad, surge la propuesta de cubrir doce meses y que pueda solicitarse durante el año. Los tempos administrativos impactan en la economía doméstica, y normalmente se espera a la llegada del fondo para poder hacer todas las compras de cara al curso escolar. Por otra parte, sin embargo, tanto desde la observación como desde la participación total y de las entrevistas, se pone en evidencia la facilidad en la tramitación de la ayuda y la implicación de los profesionales para hacerlo accesible y fácil.

Por último, los padres y madres ponen sobre la mesa propuestas de mejora respecto a ciertos criterios de acceso al Fondo 0-16, como que se amplíe hasta los 18 años y por cuestiones de salud y medicamentos de los niños y niñas con necesidades específicas, no cubiertas por la cartera de salud.

"De los 16 a los 18 es cuando más gastos tiene un niño, sobre todo si va a bachillerato". Fátima, madre de familia monoparental con cuatro hijos de 18, 12, 6 y 3 años (el más pequeño con diabetes)¹¹²

3.5. La ayuda y la dignidad: cambio de mirada de la caridad al derecho

Si algunos profesionales verbalizan sus dudas al respecto, son muchos los que piensan que el Fondo 0-16 es un paso para convertir la mirada más caritativa y asistencialista de las ayudas puntuales y dispersas (para gafas, material escolar, etc.) en un derecho a recibir apoyos económicos cuando los ingresos en el hogar son insuficientes para que los niños y niñas y adolescentes de la familia tengan aseguradas sus necesidades principales. Las familias entrevistadas también han incorporado este discurso que emerge en sus narrativas.

"Yo no he llegado al fondo, el fondo llegó a mí. Fue mi asistente social la que me metió. Hay unas listas de personas en riesgo, y me llega la carta directa a casa". Aina, madre de la Lila (9 años)

Asimismo, aparte del relato, también es relevante destacar que la observación etnográfica nos acerca a detalles significativos que no podemos captar en la expresión verbal: cuando los encuentros son en las casas, estas aparecen limpias y ordenadas, y la presentación personal de los padres y madres entrevistados es esmerada, aseada y con una ropa cuidadosamente elegida, no tanto para impresionar a quien entrevista como para aparecer como "lo más normal posible". La dignificación personal, de su entorno y su relato contradicen el imaginario social de las expectativas, de lo que sería "esperable", y se sitúan lejos de una *performativización de la pobreza*.

En la continuidad de la investigación constataremos y profundizaremos en el análisis y la comprensión de los diversos impactos subjetivos del Fondo 0-16, e incorporaremos las voces imprescindibles de los niños y niñas y adolescentes. Muy probablemente reforzaremos algunas de las ideas presentadas, matizaremos otras y aparecerán nuevas. Lo más seguro es que volveremos a encontrar lo que, hasta ahora, emerge claramente del trabajo de campo: la dignidad.

112. Todos los nombres de los testimonios son seudónimos.

Bibliografia

IVÀLUA. Informes de evaluaciones de las convocatorias 2015 y 2016 del Fondo de ayudas de urgencia social a la infancia 0-16. 2017.
<http://www.ivalua.cat/generic/static.aspx?id=1913>.

INSTITUT INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA DE BARCELONA. “Les condicions de vida de les famílies amb infants i adolescents ateses pels Serveis Socials de Barcelona amb problemàtiques d’extrema complexitat”. Retrat a partir de l’Enquesta de condicions de vida de les persones usuàries dels centres de serveis socials del 2016. 2018.
<http://institutinfancia.cat/mediateca/les-condicions-de-vida-de-les-families-amb-infants-i-adolescents-amb-problematiques-dextrema-complexitat-ateses-pels-serveis-socials-de-barcelona/>.

INSTITUT D’ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA (IERMB)
Pobresa infantil a la ciutat de Barcelona 2018. Pendiente de publicació al Observatorio 0-17 BCN.

SÍNDIC DE GREUGES. Informe sobre la pobresa infantil a Catalunya.2012.
<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3346/Informe%20sobre%20pobresa%20infantil%20setembre%202012.pdf>.

Marzo 2019

Palabras clave: salud, ingresos,
pobreza, desigualdades

Las desigualdades en salud según pobreza y renta

Xavier Bartoll,¹¹³³ Katherine Pérez,¹²³ Carme Borrell¹²³

La disponibilidad de recursos materiales es un determinante clave de la salud de las personas; existe una amplia evidencia de una relación positiva entre ingresos y resultados favorables en la salud. Al mismo tiempo, la presencia de desigualdades socioeconómicas perjudica la consecución de niveles de salud más elevados para el conjunto de la población. Barcelona no es una excepción en el reto de disminuir las desigualdades socioeconómicas en salud. Se muestran diferencias significativas en las consecuciones de salud percibida y mental según la presencia de pobreza material y por niveles de ingresos en forma de gradiente. Si bien se constata la persistencia de la exclusión y las desigualdades, tanto en el ámbito local como transnacional, son necesarias las políticas destinadas a la población más vulnerable, y también se deben reforzar las más universalistas o las que permitan nivelar las desigualdades por posición socioeconómica.

Introducción

Es bien sabido que la relación entre salud y nivel de ingresos tiene una relación positiva (cuanto más alto es el nivel de ingresos, mejor es la salud) pero decreciente, es decir, a partir de un cierto nivel, los incrementos de renta ya no alcanzan mucha mejora de la salud, como sucede con la esperanza de vida (la denominada *Preston curve*, Preston, 1975). Esta relación, no lineal, que se observa a escala agregada depende tanto del nivel medio de ingresos de la población como de la desigualdad. Si la desigualdad es alta, unos incrementos o transferencias en los tramos más bajos de renta revierten en niveles más altos de salud que los percibidos en los tramos de renta más elevados y, en conjunto, la redistribución de recursos supone una mejora del nivel medio de salud de la población (Rodgers, 1979). Entonces, existe evidencia empírica de una relación negativa entre la desigualdad de ingresos a escala agregada y la salud poblacional. Las sociedades menos igualitarias tienden a presentar peores indicadores de salud poblacional, como más patologías mentales y de adicción al alcohol y las drogas, obesidad, una menor esperanza de vida y también peores indicadores de bienestar infantil (Wilkinson i Pickett, 2009). Los peores resultados en salud se darían en los Estados Unidos de América y en otros países

113. Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB),² CIBER Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP),³ Instituto de Investigación Biomédica (IIB Sant Pau).

anglosajones de tradición política más liberal, y los mejores resultados los obtendrían los países escandinavos, de tradición más igualitaria y con un estado de bienestar más desarrollado. En medio figuran una pluralidad de experiencias con diferentes grados de desigualdad donde la evidencia empírica es menos concluyente, sobre todo cuando se tienen en cuenta datos desagregados a escala individual (Lynch *et al.*, 2004; van Doorslaer i Koolman, 2004; Kondo *et al.*, 2009).

Ante la hipótesis de que son los niveles de renta los que condicionan la propia salud (hipótesis del ingreso absoluto), se ha sugerido otra teoría en la que la salud y, sobre todo, los problemas psicosociales como el estrés y la angustia (Marmot, 2004), estarían afectados por la comparación del propio estatus social con el de otros grupos sociales de referencia (hipótesis del ingreso relativo). En la hipótesis del ingreso absoluto de renta, lo que es relevante es la disponibilidad de los recursos materiales que condicionan un abanico más amplio de oportunidades y consecuciones efectivas de planes de vida, mientras que en la hipótesis del ingreso relativo se daría una mayor importancia a las redes de apoyo y a la cohesión social. Ciertamente, existe una robusta evidencia empírica a favor de la hipótesis del ingreso absoluto y, de forma más débil, respecto al ingreso relativo (Wagstaff i Van Doorslaer, 2000). En cualquier caso, se comparte el diagnóstico de que el conjunto de la sociedad pierde posibilidades de un bienestar colectivo más elevado cuando una parte significativa de la población vive atrapada en situaciones de pobreza o de limitación de recursos. Son sobre todo los factores de contexto los que condicionan tanto la adquisición de hábitos saludables como las oportunidades de desarrollo a lo largo del curso de la vida, y en especial ya desde la infancia deben asegurarse unos entornos propicios de desarrollo que proporcionen el retorno social más elevado (Galobardes *et al.*, 2006).

Este artículo muestra la desigual distribución de la salud según la pobreza material y el nivel de renta de los hombres y mujeres residentes en la ciudad de Barcelona, y cómo los resultados en salud empeoran en forma de gradiente conforme disminuyen los recursos económicos.

Breve descripción de la metodología

A partir de la encuesta de salud realizada en 2016 (hasta mayo de 2017) a una muestra representativa de la población de Barcelona, se conoce la situación socioeconómica y del estado de salud. Para determinar la situación de la salud respecto a los niveles de ingresos, se han seleccionado dos indicadores: la salud percibida y la salud mental. Se pregunta a la ciudadanía por su percepción del estado de salud utilizando cinco categorías, de excelente a mala. Posteriormente se agrupan las respuestas en “buena salud percibida” (excelente, muy buena y buena) y “mala salud percibida” (regular y mala). Para medir la salud mental se utiliza el instrumento General Health Questionnaire (GHQ-

12), que detecta trastornos del ánimo y problemas psicosociales como la angustia. Este indicador se interpreta como el riesgo de padecimiento psicológico.

En cuanto a las medidas de pobreza y de ingresos, la encuesta prevé, entre otros, tres indicadores: la pobreza material, la renta disponible individual mensual y la renta disponible familiar anual. Para medir la pobreza material se utiliza el mismo instrumento que en otras encuestas de condiciones de vida en el ámbito europeo de acuerdo con nueve indicadores.¹¹⁴ Los indicadores cubren la imposibilidad de disponer de alimentos, ropa y acceso a la vivienda (cuatro ítems), la participación social (un ítem) y la disponibilidad de bienes duraderos (cuatro ítems). Si se cumplen tres de los nueve indicadores de privación, se considera pobreza material. Hay que remarcar que es un indicador referido al hogar y no solo individual. En cuanto a los indicadores de ingresos, desgraciadamente es habitual en las encuestas registrar una elevada cuota de valores faltantes. Por este motivo se imputaron los valores faltantes de acuerdo con varias variables socioeconómicas. Se han considerado cuatro categorías de ingresos con el fin de distribuir la población de forma similar, tanto por los ingresos individuales mensuales como por los familiares anuales.

Para explorar las desigualdades en salud, se muestra la distribución de la mala salud según la presencia o no de pobreza y para cada categoría de ingresos. En un segundo paso, se calcula el exceso de probabilidad de sufrir peores resultados de salud según la presencia de pobreza y menor renta individual y familiar respecto a no sufrir pobreza y la categoría más aventajada de ingresos. Estos excesos de probabilidades (*odds ratio*) se muestran para hombres y mujeres ajustando por la edad para controlar el efecto del envejecimiento, y en el caso de la renta familiar, por el número de personas que viven en el hogar (renta familiar equivalente).

La salud según pobreza e ingresos

El 22,8% de las mujeres declaró tener mala salud percibida, mientras que en los hombres lo hizo el 16,2%. Están en riesgo de mala salud mental el 19,2% de las mujeres y el 16,7% de los hombres. En cuanto a los indicadores de nivel socioeconómico, el 13,9% de los hombres y el 17,1% de las mujeres encuestadas se encuentran en situación de pobreza. En todos los indicadores, las mujeres presentan peores indicadores que los

114. Los nueve ítems son los siguientes: pagar sin retrasos gastos relacionados con la vivienda (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o de compras aplazadas; poder ir de vacaciones al menos una semana al año; poder hacer una comida de carne, pollo o pescado (o el equivalente vegetariano) al menos cada dos días; poder afrontar gastos imprevistos; poder permitirse un teléfono (incluyendo teléfono móvil); poder permitirse un televisor; poder permitirse una lavadora; poder permitirse un coche; poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada.

hombres. Con respecto a la distribución de los ingresos individuales, un 26,3% de los hombres y un 44,5% de las mujeres ingresan 900 euros o menos al mes. La mitad de la población tiene unos ingresos individuales en la franja de 1.200 a 1.800 euros al mes, y de 18.000 y 30.000 euros anuales familiares, mientras que el 23,3% de los hombres y el 10,5% de las mujeres tienen unos ingresos mensuales superiores a 1.800 euros. Ingresos familiares anuales superiores a 30.000 euros los tienen el 26,6% de las mujeres y 31,4% de los hombres (tabla 1)

Tabla 1. Distribución de la carencia material y los ingresos por sexo, 2016

	Hombres (N=1.586)	Mujeres (N=1.762)
Carència material		
No	86,1	82,9
Si	13,9	17,1
Ingresos individuales mes¹		
>1.800	23,3	10,5
1.201-1.800	31,0	23,5
901-1.200	19,4	21,5
<900	26,3	44,5
Ingresos familiares anuales		
>30.000	31,5	26,6
18.001-30.000	36,8	35,2
12.001-18.000	20,9	23,1
<12.000	10,8	15,1

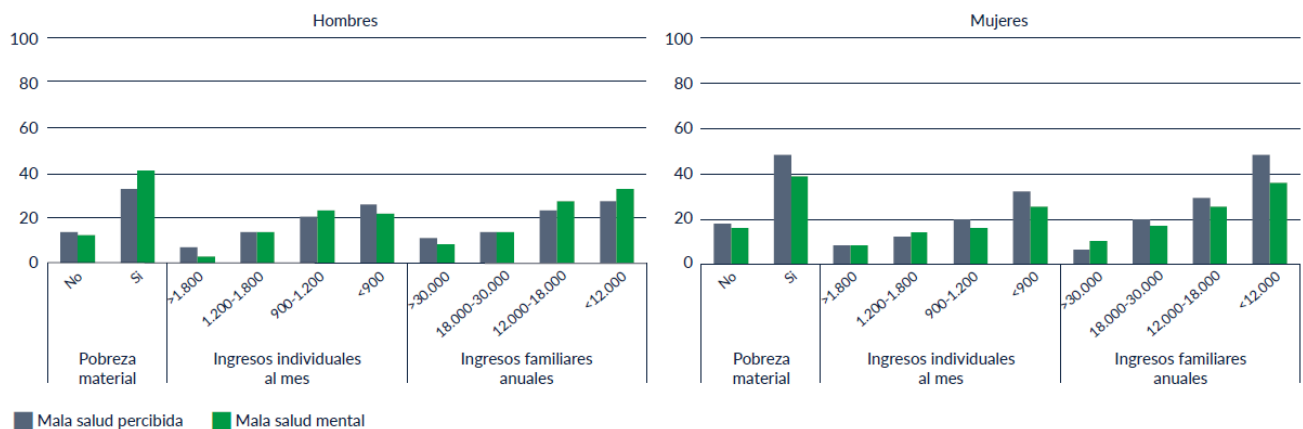
1. Hombres N=1.429; Mujeres N=1.537

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de salud pública

El gráfico 1 muestra la distribución de los indicadores de salud según pobreza y niveles de ingresos individuales y familiares. Se muestran diferencias en todos los indicadores de salud en presencia de pobreza y un nivel económico bajo. Así, declaran una mala salud percibida y mental el 33,1% y el 41%, respectivamente, de los hombres en situación de pobreza, mientras que solo lo hacen el 13,4% y el 12,5% cuando no están en situación de pobreza. En las mujeres encontramos diferencias similares, el 48,4% y el 39,4% en salud percibida y salud mental en las mujeres en situación de pobreza, mientras que solo el 17,5% y el 15,9% en las mujeres sin situación de pobreza. Con respecto a los ingresos,

observamos porcentajes inferiores de mala salud en los ingresos más elevados, y cómo se incrementa la mala salud cuando estos disminuyen. Una primera aproximación de las desigualdades según ingresos se obtiene restando los porcentajes de mala salud de los más y menos favorecidos en renta.

Gráfico 1. Porcentajes de mala salud según pobreza material e ingresos por sexo. Barcelona 2016



Fuente: elaboración propia. Encuesta de salud de Barcelona 2016/17.

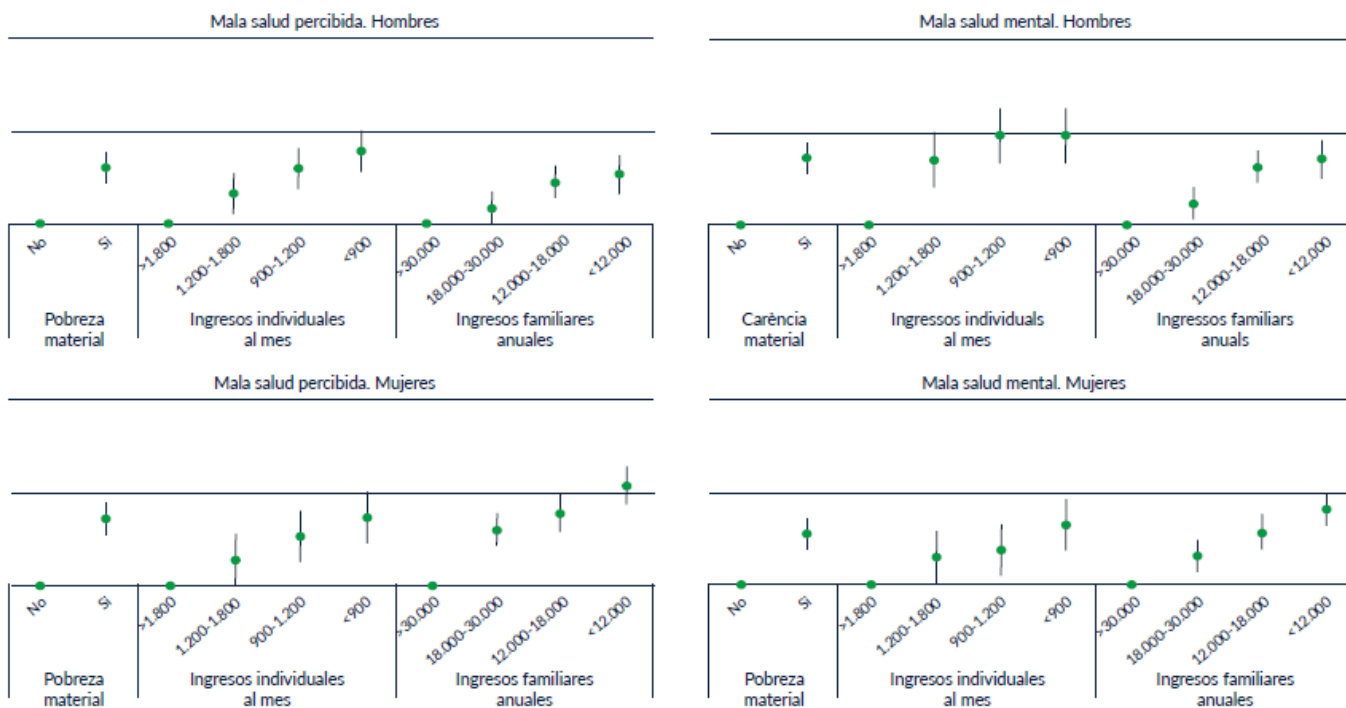
Por ejemplo, la percepción de mala salud en las mujeres con menor y mayor nivel de renta es del 43% y del 25% en mala salud mental. Respecto a los hombres esta diferencia es del 17% y 24% respectivamente.

Una mirada más esmerada consiste en considerar que los grupos socioeconómicos pueden estar formados por personas con diferentes edades, y eso explicaría parte de los resultados. Igualmente, el número de personas que viven en el hogar puede tener que ver con los ingresos disponibles por persona. Una vez ajustados estos efectos, se muestra en el gráfico 2 la comparativa de mala salud según la situación socioeconómica. Los puntos rojos representan la magnitud de mayor probabilidad de mala salud en comparación con la situación más aventajada (representada sobre el eje de abscisas). En este caso, se han añadido los intervalos de confianza en la estimación con el fin de poder deducir si las diferencias son significativas. Todas las categorías de situación socioeconómica menos aventajada presentan significativamente peores indicadores que la categoría más aventajada. Por ejemplo, los hombres en situación de pobreza material tienen 4 veces más probabilidades de tener mala salud percibida que los hombres sin pobreza material, y en el caso de las mujeres, 5,9 veces. En la mayor parte de los indicadores de salud se da

un gradiente en el que empeoran los indicadores de salud al hacerlo la situación socioeconómica.

Cabe recordar que estos resultados solo muestran una asociación entre la salud y el nivel de renta; en ningún caso muestran causalidad. También hay que tener en cuenta que, a pesar de estar ajustados por edad, representan asociaciones crudas, y que otros factores, como la situación laboral, pueden explicar la asociación entre nivel de renta y salud. Tampoco es posible descartar efectos bidireccionales en la causalidad, es decir, que personas con peor salud tengan más dificultades para acceder al mercado de trabajo y otros, lo que sería relevante para las personas con algún tipo de discapacidad.

Gráfico 2. Probabilidad de peor estado de salud según pobreza material y nivel de ingresos con respecto a la situación más aventajada y por sexo (odds ratio y 95% intervalos de confianza). Barcelona 2016



Fuente: elaboración propia. Encuesta de salud de Barcelona 2016/17.

Nota: Todos los indicadores están ajustados por edad y por número de personas en el hogar en los ingresos familiares. La situación más aventajada superpuesta en el eje de abscisas. Todos los odds ratio son significativos con respecto a la categoría base.

Fuente: elaboración propia. Encuesta de salud de Barcelona 2016/17.

Conclusión

Los resultados muestran un nivel importante de desigualdades en salud en ambos sexos. Las personas en situación de pobreza material o de bajo nivel de ingresos individuales o familiares tienen una probabilidad mucho más alta de sufrir problemas de salud percibida y de salud mental. Los resultados muestran también un gradiente: a menores ingresos, las probabilidades de mala salud se incrementan gradualmente.

El análisis de la asociación entre la salud y la renta pone al descubierto cómo la población con menos recursos es una población diana para las políticas públicas y, en concreto, las relacionadas con la salud, pero también lo es la población con ingresos medios. Una evaluación de la relación entre salud y pobreza y la renta adquiere sentido en el marco de la provisión pública de bienes colectivos. Si eso es esencial en el propio ejercicio de la salud pública, como la calidad del aire y de la salubridad en general, una visión más amplia debe considerar también otros bienes susceptibles de provisión o regulación públicas, como el acceso a la vivienda, a los recursos sanitarios, a una educación de calidad y al trabajo digno. Desde la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB) se monitorizan las desigualdades socioeconómicas y su evolución. Se implementan varias intervenciones dirigidas a reducir las desigualdades. En especial, en el marco de la Ley de barrios del 2004 y el Plan de barrios del 2015, se han priorizado intervenciones en 23 barrios con los peores indicadores de salud y socioeconómicos, reforzando la acción comunitaria en diversos ámbitos, destinadas a colectivos en situación de vulnerabilidad (Díez *et al.*, 2012). Otro ejemplo es cómo la reducción de las desigualdades en la esperanza de vida y del padecimiento psicológico, entre otros, forman parte de la “Estrategia de inclusión y reducción de las desigualdades sociales en Barcelona para el 2017-2027”, aprobada hace pocos meses (<http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/estrategiainclusio.html>).

Algunos programas dirigidos a los grupos de población más desfavorecidos pueden tener efectos muy beneficiosos a corto plazo, pero es preciso también diseñar intervenciones a largo plazo, ya que estos efectos pueden desaparecer en el tiempo (Osypuk *et al.*, 2014). Sin embargo, tras décadas de políticas redistributivas, de la mejora en el nivel educativo y de los grandes avances en la tecnología y la prestación de servicios sanitarios, continúan las desigualdades y la pobreza estructurales. Este fenómeno de persistencia no es meramente local, sino que es común en toda Europa, aunque con diferencias (en el Estado español y en algunos países de Europa del Este con las tasas de pobreza más elevadas, en la horquilla del 20-25%, y en los países nórdicos, cerca de la mitad) (Jenkins, 2018). El hecho de no haber alcanzado los objetivos Europa 2020 ha motivado que a este último periodo 2010-2020 se lo conozca como la “década perdida” (Atkinson *et al.*, 2017), aunque la crisis económica ha influido negativamente. En el marco del capitalismo global, las políticas laborales orientadas a incrementar el empleo en salarios

bajos, o a restringir el acceso a las políticas de protección social, como el paro, difícilmente ayudan a alcanzar más inclusión social. En cambio, hay evidencia de que los programas de rentas mínimas disminuyen la mortalidad (Nelson and Fritzell, 2014).

El numeroso grupo de población que ocupa una posición socioeconómica intermedia —y dada la escasa movilidad social— puede beneficiarse de las políticas del estado de bienestar más difundidas y universalistas o de un “universalismo proporcional”, es decir, más intenso en los grupos sociales con más necesidades, con el fin de nivelar el gradiente social (Davies and Sheriff, 2012). Para este grupo intermedio, que no es objetivo de programas específicos de inclusión social, se debe complementar el análisis de la relación entre renta y salud teniendo en cuenta la provisión de determinados bienes públicos como la educación y los servicios de salud en sí, pero también los que provee o promueve la salud pública. El consumo de tabaco sigue siendo el principal factor de riesgo de morbilidad, seguido del consumo de alcohol y drogas, pero también lo son el sobrepeso y los problemas relacionados con la dieta, y otros como la calidad del aire (Soriano *et al.*, 2018). Factores de riesgo que también están distribuidos siguiendo el patrón del gradiente social. Asimismo, es posible mejorar en otros intangibles del entorno laboral, los niveles de estrés y una racionalización del tiempo y la posibilidad de conciliación laboral. Una buena parte del exceso de desigualdad del gradiente social en salud es atribuible al mundo laboral. Estas políticas *downstream* se pueden complementar con políticas *upstream*, como una política redistributiva de acuerdo con un esquema fiscal más eficaz según la hipótesis del ingreso absoluto. También se debe avanzar en la investigación orientada a identificar los determinantes claves, las intervenciones más efectivas y los elementos facilitadores para a largo plazo las desigualdades en salud.

Bibliografía

ATKINSON, T., GUIO, A.C. y MARLIER, E., 2017. *Monitoring social inclusion in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2017. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8031566/KS-05-14-075-EN-N.pdf/c3a33007-6cf2-4d86-9b9e-d39fd3e5420c>.

DAVIES, J.K. y SHERIFF, N., 2012. *The Gradient Evaluation Framework*, disponible en: www.health-gradient.eu.

DÍEZ DAVID, Elia; PASARÍN RUA, Maribel; DABAN AGUILAR, Ferran; NCL; FUERTES MARTÍNEZ, Carmen; ARTAZCOZ LAZCANO, Lucía; CBT, 2012. “Salut als barris’ en Barcelona, una intervenció comunitària para reducir las desigualdades sociales en salud”. *Comunidad*,

4(2):121-1, p. 1-8. Disponible en: <http://www.pacap.net/pacap/wp-content/uploads/2013/07/Experiencias.pdf>.

GALOBARDES, B., SMITH, G. D. y LYNCH, J. W., 2006. "Systematic review of the influence of childhood socioeconomic circumstances on risk for cardiovascular disease in adulthood". *Annals of Epidemiology*, 16, p. 91-104.

JENKINS, S. P., 2015. "World income inequality databases: an assessment of WIID and SWIID". *Journal of Economic Inequality*, 13, p. 629-671.

KONDO, N. *et al.*, 2009. "Income inequality, mortality, and self rated health: Meta-analysis of multilevel studies". *BMJ (online)*, 339(7731), p. 1178-1181.

LYNCH, J. *et al.*, 2004. "Is income inequality a determinant of population health?". Part 1. A systematic review. *Milbank Quarterly*, 82(1), p. 5-99.

MARMOT, M., 2004. "The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity". *New England Journal of Medicine*. En *Times Books*. p. 319.

NELSON, K. y FRITZELL, J., 2014. "Welfare states and population health: The role of minimum income benefits for mortality". *Social Science and Medicine*, 112, p. 63-71.
OSYPUK, T. L. *et al.*, 2014. "Do Social and Economic Policies Influence Health? A Review". *Current Epidemiology Reports*, 1, p. 149-164. Disponible en: <http://link.springer.com/10.1007/s40471-014-0013-5>.

PRESTON, S. H., 1975. "The Changing Relation between Mortality and level of Economic Development". *Population Studies*, 29(2), p. 231-248.

RODGERS, G. B., 1979. "Income and inequality as determinants of mortality: An international cross-section analysis". *Population Studies*, 33(2), p. 343-351.

SORIANO, J. B. *et al.*, 2018. "La carga de enfermedad en España: resultados del Estudio de la Carga Global de las Enfermedades 2016". *Medicina Clínica*. Disponible en: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0025775318303312>.

VAN DOORSLAER, E. y KOOLMAN, X., 2004. "Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries". *Health Economics*, 13(7), p. 609-628.

WAGSTAFF, A. y VAN DOORSLAER, E., 2000. "Income Inequality and Health: What Does the Literature Tell Us?" *Annual Review of Public Health*, 21, p. 543-567. Disponible en: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.publhealth.21.1.543>.

WILKINSON, R. y PICKETT, K., 2009. *The spirit level new edition: why equality is better for everyone*. Penguin Sociology.

Marzo 2019

Palabras clave: salarios, discapacidad, brecha salarial, Muestra continua de vidas laborales, inclusión, inserción laboral

Los salarios de las personas con discapacidad de Barcelona

Dolors Cotrina¹¹⁵, Àlex Costa¹, Sergi Morera¹¹⁶ y Laura Trujillo²

La brecha salarial entre las personas con y sin discapacidad en la ciudad de Barcelona es de un 25 %. El artículo trabajado conjuntamente por el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) y la Oficina Municipal de Datos (OMD) caracteriza esta diferencia salarial en base a la fuente estadística de la Muestra continua de vidas laborales, que tiene la potencialidad de mantener una fotografía anual actualizada de la estructura del mercado de trabajo de la población en Barcelona. Nunca antes se había tratado la brecha salarial por razón de discapacidad a este nivel territorial. La voluntad del IMPD es monitorar anualmente el estado de esta brecha y articular políticas de inclusión en consecuencia.

La inclusión de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo es un elemento clave para la inclusión en la comunidad y es el objetivo de políticas públicas de todos los niveles de gobierno, incluido el municipal en el caso de la ciudad de Barcelona. No obstante, el conocimiento sobre el empleo de las personas con discapacidad tiene todavía hoy lagunas considerables: a modo de ejemplo, las cifras de empleo disponibles respecto a Cataluña no permiten diferenciar la contratación en el mercado ordinario y la contratación en entornos protegidos (centros especiales de trabajo y enclaves laborales). En este mismo sentido, la estructura de los salarios de las personas con discapacidad a nivel de grandes municipios ha sido, hasta ahora, desconocida.

En este contexto, la Oficina Municipal de Datos (OMD) ha iniciado una colaboración con el IMPD con el fin de mejorar el conocimiento sobre la estructura salarial de los trabajadores y trabajadoras con discapacidad de la ciudad de Barcelona, con la publicación de un primer informe: “Els salaris i el perfil de les persones amb discapacitat a Barcelona 2016”. Este informe tiene una periodicidad anual y en este artículo se adelantan los datos correspondientes al año 2017.

El objetivo de la publicación de la OMD es hacer una aproximación en el ámbito Barcelona ciudad¹¹⁷ al perfil de los asalariados y asalariadas con discapacidad, analizar

115. Oficina Municipal de Datos (OMD)

116. Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD)

117. Para el conjunto de España existe la estadística similar del INE: “El salario de las personas con discapacidad”.

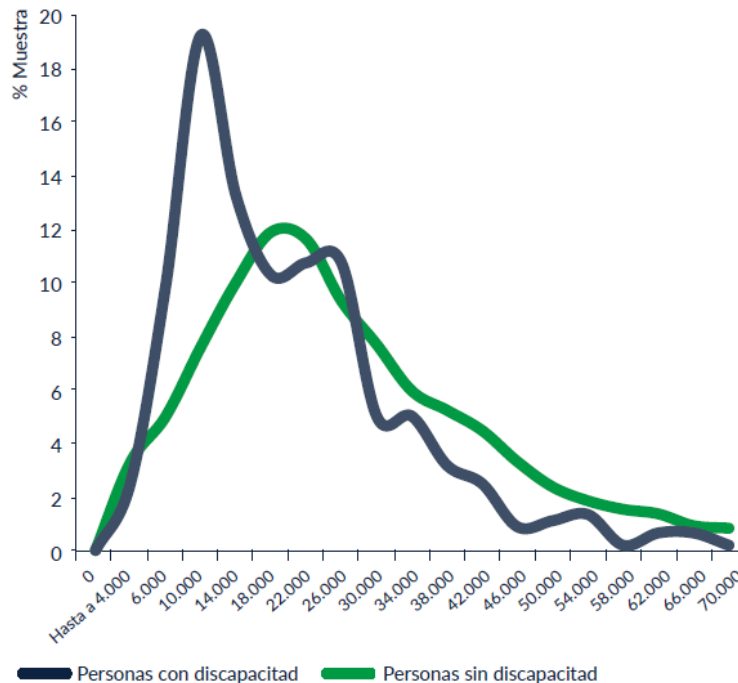
las variaciones de sus retribuciones en función de edad, sexo, nivel de estudios, tipo de relación laboral y de empresa y, finalmente, presentar las diferencias salariales en presencia o ausencia de discapacidad, es decir, cuantificar la llamada “brecha salarial por razón de discapacidad”. Como se verá más adelante, esta fractura es del 25 %.

La fuente de información es la Muestra continua de vidas laborales (MCVL), una muestra aleatoria de datos de la Seguridad Social que la OMD ya ha explotado en estudios anteriores sobre la precariedad laboral y el emprendimiento. Los datos trabajados constituyen una muestra representativa de todas las personas que tuvieron una relación con la Seguridad Social en el 2017, bien sea población cotizante o pensionista. En esta ocasión, la MCVL se ha trabajado con información anonimizada del modelo 190 de Hacienda para la ciudad de Barcelona, donde se recoge la discapacidad reconocida a partir de un grado del 33 % de discapacidad o superior. La MCVL tiene la potencialidad de mantener una fotografía anual actualizada de la estructura del mercado de trabajo de la población con discapacidad en Barcelona y, por lo tanto, permite analizar el estado del mercado de trabajo a la hora de articular políticas de empleo.

Principales resultados

- El salario medio de las personas con discapacidad en Barcelona fue de 22.767 € anuales, o un 25,2% menos que el salario para el colectivo sin discapacidad (30.455 €). En términos de salario/día esta brecha es ligeramente superior (26,3 %).
- La distribución de los salarios es claramente diferente en la comparación entre trabajadores con y sin discapacidad: los trabajadores con discapacidad se concentran de manera clara en las franjas inferiores de salarios, con una distribución más apuntada, más asimétrica y con más dispersión que la distribución de los trabajadores y trabajadoras sin discapacidad.

Gráfico 1. Distribución de salarios medios de población con y sin discapacidad en Barcelona, 2017



Fuente: Muestra continua de vidas laborales de Barcelona (ECVL), 2017

- Mientras que en el colectivo sin discapacidad hay casi paridad de género en la participación en el mercado laboral, la participación de mujeres con discapacidad es solo del 47,1 %. El salario medio de las mujeres con discapacidad es un 20 % más bajo que el de los hombres con discapacidad (20.387 y 24.889 €, respectivamente). Sin embargo, la brecha salarial por discapacidad es superior entre los hombres (27,4 %), ya que el salario de las mujeres sin discapacidad (26.727 €) ya es un 22 % más bajo que el de los hombres.
- Las personas jóvenes con discapacidad de hasta 29 años tienen un acceso al mercado de trabajo todavía minoritario (6,4 %, muy por debajo del 14,2 % de la población sin discapacidad). El salario medio que perciben es, además, el más bajo de todas las categorías analizadas (10.615 €/año). Tal como se puede observar en la tabla 1, la brecha salarial es muy elevada en todas las franjas de edad y llega al 38,3 % de diferencia en los trabajadores con discapacidad de 30 a 44 años.

- La última variable analizada en el ámbito del perfil es el nivel de estudios: si bien la diferencia de salarios en el nivel de estudios inferior a graduado escolar es del 6,5 %, esta se dispara para las personas con graduado escolar (25,7 %) y con niveles de estudios de bachillerato o superiores (13,2 %).

Tabla 1. Salario medio según perfil del trabajador/a: género, edad y estudios en Barcelona, 2017

		Con discapacidad	Sin discapacidad	Brecha (%)
Género	Mujer	20.387	26.727	23,7
	Hombre	24.889	34.267	27,4
Grupo de edad	Hasta a 29	10.615	16.800	36,8
	De 30 a 44	18.217	29.549	38,3
	45 años y más	25.654	35.946	28,6
Nivel de estudios	Inferior a graduado escolar	15.943	17.049	6,5
	Graduado escolar o equivalente	15.391	20.701	25,7
	Bachiller, equivalentes o superiores	29.836	34.387	13,2
Salari medio	Barcelona	22.767	30.455	25,2

Fuente: Muestra continua de vidas laborales de Barcelona, 2017.

- El estudio de la categoría profesional muestra el desequilibrio en el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral: así, la categoría de auxiliares administrativos y categorías similares concentran el 62 % de los trabajadores/as con discapacidad, frente al 42,6 % de los asalariados sin discapacidad. El salario medio para esta categoría es un 15,2 % más bajo, y un 8,1 % más bajo en categorías superiores (taula 2).
- Según la muestra analizada, las empresas que más contratan a personas con discapacidad son más grandes¹¹⁸: el 46,1 % de los asalariados/as con discapacidad son contratados por empresas de más de doscientos trabajadores (este porcentaje baja al 38,8 % entre quienes no tienen discapacidad). Los salarios en estas empresas también son más altos (25.897 €/año), mientras que en las pequeñas y medianas los salarios son de 18.898 € por término medio y de 20.981 € en el caso de las empresas de cincuenta o más trabajadores.
- En cuanto a los sectores económicos, el 51,7 % de los asalariados/as con discapacidad se encontrarían en la Administración pública y servicios de provisión

118. La normativa exige cubrir un 2 % de la plantilla con personas que tienen discapacidad, en empresas con una plantilla de cincuenta o más trabajadores/as, ya sea directamente o mediante el contrato entre una empresa colaboradora y un centro especial de trabajo para la realización de obras y servicios (RD 290/2004, de 20 de febrero).

mixta (educación, sanidad y servicios sociales) o servicios personales, mientras que este porcentaje baja a un 29,3 % entre la población sin discapacidad. El salario de los sectores de la Administración pública, del comercio y de profesionales se sitúa en torno a 21.658 €/año. El sector de la industria y la construcción tiene pocos trabajadores y trabajadoras con discapacidad (solo un 9,3 %), pero sus salarios son más altos (34.422 €/año).

- Para acabar, los datos que aporta la Oficina Municipal de Datos también ilustran las diferencias salariales según el grado de discapacidad: 23.481 €/año para trabajadores del 33 % al 64 % de discapacidad y 19.481 € para discapacidad de 65 % o más (si bien en estos grupos hay pocas observaciones en la muestra del 2017).

Tabla 2. Salario medio según dimensión del centro de trabajo y sector de actividad en Barcelona, 2017.

		Con discapacidad	Sin discapacidad	Brecha (%)
Dimensión del centro de trabajo	De 1 a 49	18.898	24.650	23,3
	De 50 a 199	20.981	33.070	36,6
	200 y más	25.897	35.160	26,3
Sector de actividad	Industria i construcción	34.422	36.400	5,4
	Comercio, hostelería, transporte, información y comunicación	23.075	28.343	18,6
	Profesionales, técnicas, financieras	19.151	31.744	39,7
	Administración pública, educación, sanidad, servicios sociales y personales	21.658	29.511	26,6
Salario medio	Barcelona	22.767	30.455	25,2

Fuente: Muestra continua de vidas laborales de Barcelona, 2017.

Conclusiones

El análisis de la MCVL 2017 ha permitido hacer una primera cuantificación de la brecha salarial de las personas con discapacidad en la ciudad de Barcelona que han estado en activo en el mercado de trabajo en el 2017. Una brecha salarial que se hace más profunda cuando se analizan otras variables como género, edad o nivel de estudios, que seguramente se tendrán que considerar en los próximos años para avanzar en el ejercicio del derecho a trabajar, en igualdad de condiciones, reconocido en la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

El conocimiento de la realidad social en el ámbito del trabajo de las personas con discapacidad permitirá afinar las políticas públicas dirigidas a la inserción laboral de las personas con discapacidad, una labor que desarrollan los equipos especializados, como el Equipo de Asesoramiento Laboral del IMPD y también las entidades que participan en la Red de Inserción Laboral de Barcelona, con el objetivo de hacer un mercado de trabajo más inclusivo.

Experiencias



Marzo 2019

Palabras clave: Renta mínima garantizada, exclusión social, experimento de campo, bienestar social, renta mínima de inserción

Experimento con ayudas a la renta en los Países Bajos: Utrecht

Timo Verlaet y Marcel de Kruijk

Escuela Universitaria de Economía de Utrecht, Utrecht, Países Bajos

Actualmente hay varios gobiernos e iniciativas privadas que están desarrollando o empezando a aplicar nuevas formas de prestaciones a la renta, a menudo inspiradas en el concepto de renta básica. El proyecto B-MINCOME de Barcelona, que se puso en marcha a finales del 2017, es un ejemplo de ello. Nuestro artículo trata sobre el estudio *Weten wat werkt* (“Saber qué funciona”), que está realizándose actualmente en Utrecht y que es uno de los seis experimentos municipales independientes en materia de políticas de rentas que se están llevando a cabo en los Países Bajos. Por desgracia, puesto que en el momento de escribir este artículo el estudio todavía está en curso, no podemos exponer sus resultados. En su lugar analizaremos cómo se gestó el experimento, describiremos su diseño experimental y compararemos lo que se está haciendo en Utrecht con otros experimentos que se están llevando a cabo en el mundo.

1. Los experimentos neerlandeses

En otoño de 2017, la ciudad de Barcelona y sus socios presentaron la puesta en marcha de B-MINCOME, un ambicioso proyecto para combatir la pobreza y la exclusión social en las áreas urbanas más desfavorecidas de Barcelona. B-MINCOME combina la renta mínima garantizada con políticas sociales activas dirigidas a hogares de bajos ingresos. Durante los dos años que durará el experimento está previsto poner a prueba varios tipos de prestación de renta y de políticas de inclusión socio-laboral en un entorno experimental. De este modo, Barcelona se añade a la lista de gobiernos e iniciativas privadas que están desarrollando nuevas formas de prestación de rentas o que ya las están empezando a aplicar, a menudo similares o inspiradas en el concepto de la renta básica.

Otros ejemplos serían los experimentos municipales que están llevando a cabo en los Países Bajos en materia de prestaciones económicas, también denominados *Experimentos de Confianza* o *Experimentos Neerlandeses de Renta básica*. En este país, el descontento respecto a la política de bienestar social actual ha llevado a que por lo menos seis ciudades neerlandesas hayan decidido poner a prueba nuevas formas de conceder ayudas a la renta a su ciudadanía. Entre estas ciudades se encuentra Utrecht,

donde el experimento se ha bautizado con el nombre de “Weten wat werkt” (“Saber qué funciona”) y que incluye a más de 700 personas actualmente beneficiarias de rentas mínimas. Mientras dure el experimento, se eliminarán las obligaciones de reinserción y también las sanciones por incumplimiento vinculadas a la percepción de una renta mínima, con el objetivo de conferir una mayor autonomía a las personas beneficiarias. Otros aspectos innovadores del experimento son un planteamiento personalizado para ayudar a las personas beneficiarias de prestaciones y un aumento los incentivos económicos para que acepten empleos remunerados. Los experimentos de las otras cinco ciudades siguen un planteamiento similar y por lo tanto también se evaluarán en términos de favorecer la reinserción en el mercado laboral y la participación social, además de valorarse los efectos sobre la salud, el bienestar y la situación económica de las personas participantes. Con este artículo pretendemos presentar a un público más amplio e internacional el experimento de Utrecht así como el contexto político e institucional en el que tiene lugar.

Hemos estructurado el artículo de la siguiente manera. En el apartado 2, empezamos con un breve resumen del contexto político para explicar cómo funciona el actual sistema neerlandés de prestación de rentas mínimas. En el apartado 3 repasamos la historia de estos experimentos en los Países Bajos y analizamos los principales factores que han contribuido a su aparición. El apartado 4 se centra en los fundamentos teóricos de los experimentos, mientras que el apartado 5 muestra cómo diseñamos nuestro proyecto y los indicadores de resultado que nos interesan. En el apartado 6 comentamos las similitudes y las diferencias entre nuestro estudio y otros cuatro estudios similares sobre políticas de rentas que se están llevando a cabo en otras partes del mundo. El apartado 7 sirve como conclusión y analiza qué se espera del estudio.

2. Resumen del contexto político: la renta mínima de inserción en los Países Bajos

Para entender la naturaleza del experimento de Utrecht y explicar la aparición de otros experimentos similares en el resto de los Países Bajos, resulta útil realizar una breve introducción del contexto institucional del actual sistema neerlandés de prestación de rentas. En los Países Bajos, la renta mínima funciona siguiendo el modelo de renta mínima garantizada (RMG). En otros lugares del mundo dicho modelo también se conoce como *ayudas o prestaciones sociales, o redes de protección social*. En este artículo utilizamos estos términos indistintamente. La RMG es un programa de prestaciones no contributivas que proporciona unos ingresos mensuales a los hogares más pobres, que se determinan de acuerdo a los recursos económicos y laborales de que éstos disponen.¹¹⁹ La legislación neerlandesa en materia de RMG es extensa y compleja, por lo que nos centramos solamente en las normas y condiciones más importantes. La RMG

119. En neerlandés, estas prestaciones reciben el nombre de *bijstand*.

neerlandesa prevé un pago mensual máximo de 1,026 € para hogares unipersonales.¹²⁰ Además, las personas beneficiarias pueden optar también a otras prestaciones por hijos, vivienda y atención sanitaria. La política está diseñada como un mecanismo de protección temporal cuyo objetivo es proporcionar unos ingresos mínimos hasta que las personas beneficiarias puedan volver generar ingresos (habitualmente mediante un empleo remunerado). A cambio, las personas beneficiarias tienen que cumplir una serie de normas, como redactar solicitudes de trabajo, aceptar ofertas de empleo o seguir un programa de formación laboral. A las personas que no cumplan estos requisitos se las puede sancionar congelándoles o retirándoles la prestación. Quedan exentas de estas normas las personas con incapacidad laboral o con problemas graves de salud.

Un aspecto importante del contexto institucional neerlandés es que las administraciones locales (ayuntamientos y consejos regionales) tienen la competencia de ejecutar el programa, esto es, de ayudar a las personas solicitantes a reintegrarse al mercado laboral. Mientras que hasta 2001 todos los gastos locales en materia de RMG eran reembolsados por la Administración central, actualmente la Administración local recibe un presupuesto para la prestación de la RMG. El presupuesto (también denominado *presupuesto de inserción*) se calcula mediante una fórmula compleja basada en la composición de la población del municipio. A pesar de que los presupuestos de inserción son básicamente pagos únicos de una cantidad total calculada a partir de parámetros objetivos de población, los gastos reales de la RMG dependen además de las políticas locales, de la economía regional y del mercado laboral. De acuerdo con la teoría económica, este modelo incentiva las administraciones locales a reducir la cantidad de personas beneficiarias de la RMG y a adaptar mejor sus políticas a las condiciones del municipio. Por tanto, la RMG se otorga de forma completamente descentralizada en la que el Gobierno nacional establece el marco legal, y la Administración local la ejecuta. Este modelo es el que ha facilitado la reciente aparición de los llamados “experimentos” neerlandeses.

120. Los hogares de dos habitantes reciben 1.1465 € cada mes. El importe de la RMG se fija en relación con el salario mínimo interprofesional: los hogares de una persona reciben el 70% del salario mínimo, mientras que los hogares con dos personas reciben el 100%.

Tabla 1. Datos de interés sobre la ciudad de Utrecht

Población (2018)	347.574 habitantes
Producto interior bruto per càpita (2015)	23.100 € (nacional: 24.700 €)
Crecimiento del producto interior bruto (2017)	3,2% (nacional: 3,2%)
Tasa de paro (2017)	4,6% (nacional: 4,4%)
Beneficiarios de la RMG (2018)	10.124 hogares (el 5,7% del total de hogares)

La tabla 1 muestra que Utrecht (la cuarta ciudad de los Países Bajos) tiene unos parámetros adecuados en varios aspectos socioeconómicos (también comparativamente con el promedio general nacional). El porcentaje de beneficiarios de la RMG en Utrecht es comparable con el de otras ciudades holandesas de más de 100.000 habitantes. Sin embargo, el objetivo de Utrecht es mejorar los servicios sociales que presta.

Fuente: estadísticas de los Países Bajos, Ayuntamiento de Utrecht.

3. De la idea al experimento: cómo empezó todo

Para entender por qué algunas administraciones locales de los Países Bajos, incluido el Ayuntamiento de Utrecht, decidieron poner en marcha estos experimentos tenemos que remontarnos a principios de 2015. En ese momento los Países Bajos reformaron sus políticas de bienestar a través de la denominada Ley de participación (*Participatiewet*).¹²¹ La reforma también incluyó un endurecimiento de la normativa en materia de RMG imponiendo unas reglas más estrictas y aumentando las condiciones para recibir las prestaciones. Ahora las personas beneficiarias de asistencia social deben cumplir una obligación más estricta a la hora de aceptar ofertas de empleo y estar dispuestas a realizar trayectos de hasta tres horas hasta su nuevo trabajo. Además, se otorgó a los ayuntamientos la potestad de especificar qué tenían que hacer las personas beneficiarias a cambio de recibir sus prestaciones. Este *quid pro quo* puede oscilar entre realizar voluntariados y trabajos de cuidados u otras “actividades sociales no remuneradas”. Las personas beneficiarias que no cumplieran la normativa ahora pueden ser sancionadas (congelándoles o suprimiéndoles la prestación) de manera más rápida y severa.

121. Para más información sobre la aparición de los experimentos municipales en los Países Bajos en relación con los cambios en el estado del bienestar neerlandés, véase Groot *et al.* (2018)

La nueva legislación generó cierta preocupación en los ayuntamientos, a los cuales— gracias a esa descentralización— se les forzaba a ejecutar el programa y a financiarlo con su presupuesto de reinserción. Algunos ayuntamientos entendieron que ese nuevo planteamiento iba a comportarles más trabajo burocrático e implicaría una mayor inversión de tiempo. Las normas adicionales, los controles y las exenciones especiales incrementarían la complejidad de las solicitudes de prestaciones y conllevaría más trabajo a los departamentos de bienestar social locales y a sus trabajadores sociales. A otros ayuntamientos les preocupaba que endureciendo la legislación y amenazando a las personas solicitantes con sanciones se pudieran crear conflictos de intereses y despertar desconfianzas entre trabajadores sociales y solicitantes, dificultando todavía más el trabajar conjuntamente para su reinserción.

Sin embargo, la reforma de 2015 también dejaba espacio para experimentar con nuevas políticas. Con el objetivo de mejorar las políticas sociales vigentes, se redactó una disposición especial (el artículo 83) en la nueva ley que permitía a los ayuntamientos poner en marcha experimentos de hasta dos años que innovaran con políticas sociales. Los ayuntamientos, deseoso de cambiar el sistema recién reformado, se acogieron agradecidos a esta cláusula y pronto empezaron a desarrollar sus propias ideas sobre cómo mejorar las políticas sociales y cómo poner en práctica esas ideas. Poco después, más de 40 ayuntamientos pusieron en marcha sus propias iniciativas. Aunque los motivos para iniciar los experimentos variaban, todas las iniciativas municipales que se han puesto en marcha en este tiempo tienen como hilo común la insatisfacción general con la reforma del 2015 (Dent, 2017).

Muchos ayuntamientos unieron esfuerzos con las universidades locales, solicitándoles que diseñaran pruebas aleatorias controladas o *randomized control trials* en inglés (también denominadas *experimentos de campo*). Los cuatro ayuntamientos de Utrecht, Groningen, Tilburg y Wageningen encabezaron la iniciativa y a mediados del 2015 iniciaron negociaciones con el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales sobre los términos en los que podían realizar los experimentos con las nuevas reglas. Tuvieron que pasar otros dos años hasta que los primeros experimentos pudieron ponerse finalmente en marcha. Los conflictos políticos entre las administraciones locales —que reclaman libertad para continuar con sus planes iniciales— y el Gobierno central —que intenta contener el movimiento— resultaron en una serie de negociaciones que finalmente obligaron a los ayuntamientos a rediseñar o reducir el alcance de sus experimentos.¹²² Por el camino,

122. Contrariamente a los propósitos iniciales, los ayuntamientos tuvieron que añadir un grupo experimental expuesto a un tratamiento más intensivo por parte del departamento de bienestar. También tuvo que recortarse el dinero adicional que se permitía ganar, además de las prestaciones, a los participantes de uno de los grupos experimentales.

muchos ayuntamientos decidieron abandonar sus planes. Actualmente, los experimentos que se amparan en la cláusula de innovación de la Ley de Participación y que modifican la normativa de RMG se están llevando a cabo en seis municipios (Utrecht, Groningen, Tilburg, Deventer, Wageningen y Nimega; véase también el apartado 7). Otras cuatro ciudades (Ámsterdam, Apeldoorn, Epe y Oss) actualmente están planificando o llevando a cabo experimentos en materia de RMG sin modificar la normativa vigente.

4. ¿Por qué queremos realizar estos experimentos?

Ahora que ya hemos descrito el modelo institucional que ha propiciado los experimentos neerlandeses, queremos describir cuál ha sido la motivación de los experimentos desde un punto de vista teórico. O, dicho de otra forma, ¿por qué nosotros —como investigadores— creemos que es una buena idea experimentar con diferentes normas en materia de RMG?

Para establecer los fundamentos teóricos de los experimentos, tenemos que escoger como punto de partida el modelo económico tradicional de comportamiento humano. Según este modelo, los seres humanos son seres racionales, perfectamente auto-controlados que actúan estrictamente en su propio interés al tomar decisiones que optimicen los costes y los beneficios de sus acciones. Así, el llamado “ser humano económico” (*homo economicus*) intenta maximizar su utilidad (la satisfacción que experimentada al obtener un bien) como consumidor, y su beneficio, como productor. Esta imagen del ser humano ha resultado ser una herramienta muy poderosa tanto para el análisis económico como la elaboración de políticas. Hasta la fecha, sigue actuando como referencia en la mayoría de aplicaciones económicas y también en la mayoría de planteamientos políticos que todavía recurren a la información, a los incentivos económicos y a la regulación como las herramientas principales para modificar el comportamiento humano.

Sin embargo, un número cada vez mayor de evidencias extraídas del campo de la economía del comportamiento cuestionan nuestra visión ortodoxa sobre el comportamiento y las decisiones del ser humano. La economía del comportamiento incorpora una serie de nociones psicológicas al análisis económico en un intento de obtener nuevos conocimientos teóricos, mejorar las predicciones y hacer más efectivas las soluciones políticas (Camerer *et al.*, 2004). En contra de la teoría económica estándar, la economía del comportamiento asume, por ejemplo, que los seres humanos (i) tienen una capacidad cognitiva limitada para tomar decisiones (racionalidad limitada), (ii) toman decisiones que no les benefician a largo plazo (fuerza de voluntad limitada) y (iii) están dispuestos a sacrificar sus propios intereses para ayudar a los demás (autointerés limitado) (Mullainathan y Thaler, 2000). Partiendo de estos supuestos y reconociendo los

sesgos psicológicos de las personas, cada vez hay más estudios en economía del comportamiento que sugieren nuevas formas de plantear las intervenciones políticas. De esos estudios aprendemos, por ejemplo, que instrumentos políticos tradicionales como las multas o las sanciones pueden resultar contraproducentes e impedir un comportamiento más cooperativo y proclive a cumplir las normas (Gneezy y Rustichini, 2000), mientras que pequeños cambios en las políticas pueden “incentivar” a tomar mejores decisiones y cumplir las normas sin necesidad de imposiciones (Thaler y Sunstein, 2008). También sabemos que la gente usa atajos simples (heurística) cuando toma decisiones o que sobrevalora sistemáticamente el presente y menosprecia el futuro; ambos comportamientos se pueden usar, y de hecho ya se están usando, para desarrollar nuevos instrumentos políticos. Volviendo a los experimentos neerlandeses, hay tres nociones de las ciencias del comportamiento que creemos que desempeñan un papel importante para el bienestar social. Esas nociones son las que han motivado el diseño de los experimentos municipales holandeses y los que constituyen su fundamentación teórica.

La primera noción se refiere a unas conclusiones recientes sobre el impacto de la pobreza en la mente de las personas. La investigación en este campo relativamente nuevo de estudio demuestra que la escasez (económica) y la pobreza reducen los recursos cognitivos de las personas (Mullainathan y Shafir, 2013). Estos recursos son necesarios para una serie de tareas en las que hay que procesar información, como por ejemplo, planificar, concentrarse, razonar, priorizar y evitar dar respuestas inmediatas. Parece plausible suponer, pues, que las personas que solicitan ayudas sociales deben hacer frente a estos efectos perjudiciales provocados por la escasez (económica). Al sobrevivir con pocos ingresos, las personas beneficiarias de ayudas sociales tienen que hacer frente a muchos problemas económicos, como hacer malabarismos con los gastos, cumplir los plazos de pagos o decidir sobre buenas ofertas a la hora de consumir. Se encuentran en situaciones en las que cualquier decisión equivocada, por pequeña que pueda ser, puede comportar graves consecuencias. Si asumimos que la escasez económica y las actividades asociadas a cumplir con las normas consumen una gran parte de sus recursos cognitivos, queda poco espacio para otras tareas cognitivas importantes e igualmente exigentes, como buscar empleo o la reinserción. Reducir los condicionantes de los programas de bienestar social, como los de la RMG, podría aliviar la carga cognitiva de estas personas y liberar sus recursos para realizar otras tareas.

La segunda noción sobre el comportamiento proviene de las teorías sobre la motivación psicológica y se refiere a la constatación de que los incentivos externos pueden desplazar a las motivaciones intrínsecas (Frey y Jegen, 2001). La teoría de la autodeterminación sugiere que las personas que tienen una motivación intrínseca participan en las actividades porque les parecen placenteras e interesantes (Deci y Ryan, 1985). Así,

parece que una motivación intrínseca conlleva varias ventajas, como un comportamiento más efectivo y persistente a la vez que refuerzan el bienestar y la satisfacción. Observamos que en muchas situaciones, los incentivos externos como las recompensas (incentivos positivos) o las sanciones (incentivos negativos), tienen un efecto contraproducente y pueden hacer disminuir la motivación intrínseca. En consecuencia, reducir la condicionalidad de las ayudas sociales y eliminar los incentivos externos negativos (como las sanciones) podría favorecer la motivación interna de las personas beneficiarias. A su vez, se espera que una mayor motivación interna comporte mejores resultados en cuanto al comportamiento.

La última noción tiene que ver con la prevalencia de ciertas preferencias o valores sociales, como la reciprocidad y la confianza. La reciprocidad describe la preferencia por responder a la bondad con bondad y a la maldad con maldad, lo que significa que las personas tienden a recompensar los favores (reciprocidad positiva) y a vengarse cuando se les perjudica (reciprocidad negativa). Observamos este comportamiento recíproco en muchos contextos. Los trabajadores responden a los regalos económicos de sus jefes trabajando más intensamente (Bellemare y Shearer, 2011). Los camareros o camareras que sonrían suelen recibir más propinas que los que no son tan simpáticos (Tidd y Lockard, 1978). Del mismo modo, el hecho de dirigirse a los demás de una manera positiva suele ser correspondido con un comportamiento cooperativo. En cambio, las acciones hostiles suelen responderse con represalias. Así, por ejemplo, se ha constatado que los recortes salariales aumentan los hurtos por parte de los empleados (Greenberg, 2002). Normalmente, los programas de bienestar social como la RMG recurren a incentivos negativos como sanciones y multas para motivar a las personas beneficiarias. Si estas muestran una clara tendencia a la reciprocidad, puede que esos incentivos negativos no sean la mejor forma de suscitar un comportamiento cooperativo y cumplidor de las normas.

En resumen, estas nociones procedentes (i) de la teoría de la escasez, (ii) de las teorías sobre la motivación psicológica y (iii) de los estudios sobre preferencias y valores sociales proporcionan una justificación para experimentar con nuevas normas en la RMG. En el siguiente apartado expondremos concretamente cómo hemos diseñado el experimento de Utrecht y cómo pretendemos evaluar el funcionamiento de estas nuevas reglas.

5. Diseño del experimento y resultados

El experimento de Utrecht se ha llevado a cabo en colaboración con la Universidad de Utrecht, el Ayuntamiento de Utrecht y ciudades vecinas de la región. Para el experimento se ha distribuido aleatoriamente a personas beneficiarias de ayudas sociales en cuatro grupos de investigación diferentes –un grupo de control y tres de tratamiento– que ponen a prueba cuatro enfoques diferentes (véase la tabla 2). El hecho de que la distribución de

las personas participantes por grupos de tratamiento sea aleatoria garantiza que las diferencias observadas en los grupos solo puedan atribuirse al tratamiento concreto. Esto nos permite extraer inferencias causales sobre los efectos de los diferentes enfoques puestos a prueba. Los tres tratamientos diferentes se han coordinado a nivel nacional en las negociaciones con el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales. En consecuencia, todas las ciudades participantes han podido experimentar los mismos tratamientos o con una combinación de los mismos tratamientos. El grupo diana del experimento los forman todas las personas beneficiarias de prestaciones sociales en Utrecht, salvo cuando participar les podría suponer un riesgo o no les era posible.¹²³ En total, más de 700 personas han aceptado participar en el estudio, una cifra que representa aproximadamente el 10% del total de la población diana.

Tabla 2. Grupos de tratamiento del experimento de Utrecht

Grupo de tratamiento	Descripción
A. Grupo de referencia	Grupo aleatorio de solicitantes que no fueron invitados a participar en el experimento y que, por tanto, están adscritos al régimen general de prestaciones sociales.
B. Grupo de control: <i>Determinar qué funciona</i>	Grupo de solicitantes que quieren participar en el experimento y que están adscritos al régimen general de prestaciones sociales.
C. Tratamiento 1: <i>Pasar a la acción por uno mismo</i>	Solicitantes que están exentos de las obligaciones ordinarias para conservar su prestación, como buscar empleo o apuntarse a programas de reinserción.
D. Tratamiento 2: <i>Pasar a la acción con ayuda adicional</i>	Solicitantes que reciben ayuda adicional mediante supervisión personalizada y mediación intensiva por parte del Ayuntamiento de Utrecht.
E. Tratamiento 3: <i>Esforzarse vale la pena</i>	Solicitantes a los que se les permite mantener los ingresos adicionales que puedan obtener, más allá de lo que permite la normativa actual.

Fuente: elaboración propia.

Los grupos de investigación A y B se han considerado grupos de control, lo que significa que las personas participantes de estos grupos deben cumplir la normativa actual de bienestar social, es decir: buscar empleo, aceptar las ofertas de empleo que se les ofrezcan, participar activamente en programas de inserción laboral o hacer servicios a la comunidad a cambio de sus prestaciones que reciben. El incumplimiento de estas normas puede suponer que se les congelen o supriman las prestaciones. La participación en el experimento es voluntaria, lo que comporta el riesgo de que la selección de participantes esté sesgada y que los resultados se desvíen, ya que los participantes no se han escogido aleatoriamente. Con el objetivo de reducir este posible sesgo, hemos incluido un segundo grupo de control: el grupo de referencia.

¹²³. Se ha excluido a personas menores de 27 años, puesto que están sujetas a otra normativa distinta.

En el primer grupo de tratamiento, el C, hemos eximido a las personas participantes de sus obligaciones habituales y, por tanto, se eliminan las sanciones sobre las prestaciones. Así, a las personas participantes de este grupo se les da libertad de elección y plena autonomía para buscar empleo o realizar otro tipo de participación. Esto nos ha permitido poner a prueba las hipótesis sobre los efectos que causa eliminar la hostilidad y los incentivos externos negativos.

En el segundo grupos de tratamiento, el D, el Ayuntamiento de Utrecht proporcionará a las personas participantes ayuda adicional en comparación al grupo de control. Este método nos ha permitido comprobar la importancia de disponer de una ayuda adicional como incentivo para reinserirse en el mercado laboral o realizar otras contribuciones. Además, podemos comprobar si la ayuda adicional que proporciona un equipo de profesionales especializados genera más hostilidad o más cooperación.

En el último grupo de tratamiento, el E, se ha permitido a las personas participantes conservar los ingresos adicionales que obtengan (más allá de lo que permite la normativa actual).¹²⁴ Este método nos ha permitido comprobar la importancia de generar ingresos propios como incentivo para reinserirse en el mercado laboral.

Planteamos valorar el funcionamiento de los tres modelos de forma global. Consecuentemente, los resultados que esperamos son de seis tipos diferentes. Como primer resultado, estudiamos las diferencias a la hora de aceptar empleos remunerados (a tiempo completo o parcial). Otra variable respecto de los resultados son la situación económica de las personas beneficiarias, su participación i activación social, su salud y bienestar, su grado de satisfacción respecto a la normativa, así como el coste de los diferentes modelos.

Para recoger información, utilizamos datos administrativa y encuestas. Los datos se recogen en tres fases diferentes. Empezamos realizando una medición previa al tratamiento, que nos permite establecer una medida de referencia. Las tareas de seguimiento se realizarán a la mitad y al final del experimento. Las diferentes fases de medición nos permiten realizar un seguimiento de los efectos de los tratamientos a lo largo del experimento. En total, el estudio se ha programado con una duración de 16 meses. La tabla 3 muestra el calendario del experimento.

124. A los participantes de este grupo se les ha permitido mantener un 50% de sus ingresos adicionales por un importe máximo de 202 € mensuales durante todo el experimento. La normativa vigente permite mantener el 25% de ingresos adicionales por un importe máximo de 202 € y durante un plazo máximo de seis meses.

Tabla 3. Calendario del experimento “Weten wat werkt”

Fecha	Fase experimental	Medición
Febrero-mayo de 2018	Fase de inscripción	1. Febrero-mayo de 2018
1 junio de 2018 - 1 octubre de 2019	Fase de intervención	2. Enero de 2019 3. Septiembre de 2019
Inicio: enero de 2020	Fase de publicación	

Fuente: elaboración propia.

6. ¿Lo mismo, pero diferente? Comparación con otros estudios

Tal como hemos apuntado en la introducción, actualmente se están ideando, y en algunos casos se están llevando a cabo, varios experimentos de prestación de rentas en todo el mundo. En este apartado describimos cuatro estudios que, a nuestro modo de ver, constituyen los ejemplos más destacables. Comentaremos brevemente las principales similitudes y las divergencias de estos experimentos con los de los Países Bajos.¹²⁵ Para más información sobre este aspecto, recomendamos las aportaciones de Kate McFarland (2017) en el sitio web de la Red Renta Básica (Basic Income Earth Network).

1. GiveDirectly: experimento sobre renta básica en Kenia

En noviembre de 2017 la entidad americana sin ánimo de lucro GiveDirectly puso en marcha un experimento sobre renta básica en 300 aldeas de Kenia (16.000 habitantes). Estas 300 aldeas se han asignado aleatoriamente entre el grupo de control, en el que no se ofrece ninguna prestación, o en alguno de los tres grupos de tratamiento, en los que todos los residentes reciben algún tipo de ayuda sin condiciones (mensualmente o en un único pago). La duración de la prestación varía según la aldea y en algunas puede llegar hasta los 12 años. Las variables de resultado de más interés son: el nivel económico, el uso del tiempo (educación, trabajo, participación en la comunidad), la asunción de riesgos, las relaciones de género y las perspectivas vitales. A diferencia de los experimentos neerlandeses, GiveDirectly está comprobando el uso de las prestaciones incondicionales como mecanismo de ayuda al desarrollo. Las prestaciones de GiveDirectly son universales (no se evalúan los recursos disponibles, todo el mundo es elegible), mientras que en el caso de los Países Bajos el acceso a la prestación depende de los ingresos laborales (entre otros criterios). Esto explica también el motivo por el cual los experimentos en los Países Bajos se limitan a personas que ya reciben prestaciones sociales y no estén abiertas al conjunto de la población (tal como se esperaría de un experimento de renta básica real). Sin embargo, los resultados que interesan son

¹²⁵. Este resumen trata sobre el estado de los proyectos en el momento de redactar este artículo. Exponemos los datos de cada proyecto según los conocimientos que tenemos de ellos.

similares a los neerlandeses. El uso del tiempo (empleo, educación o participación en la comunidad) y las perspectivas vitales son también algunas de las principales variables que se estudian en los Países Bajos.

2. Experimento sobre renta básica en Finlandia

En enero de 2017 el gobierno finlandés puso en marcha un experimento de dos años con 2.000 personas seleccionadas aleatoriamente y que en aquel momento recibían la prestación por desempleo. Durante el experimento, los 2.000 participantes recibirán una prestación mensual sin condiciones de 560 €. El grupo de control recibiría la misma prestación, pero previamente a demostrar que cumple con la normativa de bienestar social (por ejemplo, la búsqueda de empleo). Además, las personas participantes del grupo de control perderán su prestación cuando consigan un empleo remunerado, mientras que las prestaciones del grupo de tratamiento se mantendrán. De forma similar a los experimentos neerlandeses, la población diana en Finlandia se compone de personas ya beneficiarias de prestaciones y, como en los Países Bajos, uno de los grupos de tratamiento no está obligado a cumplir con (la mayor parte de) la normativa de bienestar social. Sin embargo, a diferencia de las prestaciones finlandesas, en las neerlandesas todavía se valoran los recursos económicos disponibles. Además, en esta fase, el interés de la evaluación del experimento en Finlandia se centra solo en la situación laboral mientras que en los Países Bajos se evalúan otros aspectos.

3. Proyecto piloto sobre renta básica (renta mínima garantizada) de Ontario

En el caso de Ontario, las personas participantes reciben una prestación cuyo importe depende de sus ingresos y del tipo de hogar. Así, la prestación no depende de la situación laboral ni de la participación en actividades de búsqueda de empleo, formación u otras que sea necesario cumplir. La prestación máxima anual es de 11.340 € (16.989 CAD) por persona, y de 16.038 € (24.027 CAD) por pareja. Por cada dólar de ingresos adicionales que se obtengan, la prestación se reduce en 50 céntimos. De este modo, en algunos casos hay participantes que no reciben ningún pago del programa puesto que sus ingresos son demasiado elevados. El Administración local de Ontario pretende inscribir en este experimento a 4.000 personas. A diferencia de los experimentos neerlandeses, el proyecto piloto de Ontario se dirige a todas las personas con ingresos bajos y no solo a las personas que reciben prestaciones sociales. De todos modos, en cuanto a resultados, los dos proyectos comparten el objetivo de observar otros efectos además de la situación laboral como, por ejemplo, los resultados en la salud.

4. El experimento de Barcelona: B-MINCOME

En el experimento B-MINCOME, que probablemente ya conozcan las personas que lean este artículo, se han distribuido aleatoriamente 1.000 hogares con rentas bajas entre los diez grupos de tratamiento (otros 1.000 se han asignado al grupo de control). Las

personas que participan en los grupos de tratamiento reciben mensualmente una prestación económica de forma condicional y otras de forma no condicional, donde la cantidad del importe varía en función de la composición y la situación económica del hogar. Algunos de los grupos de tratamiento incluyen programas de activación social, por ejemplo, de educación y ocupación. El experimento de Barcelona se centra en la exclusión social e, igual que los neerlandeses, estudia varios tipos de resultados, como la participación en el mercado laboral, la participación en cursos de formación, la salud y el bienestar. Además, el proyecto B-MINCOME se centra en hogares con bajos ingresos y no únicamente en los que ya reciben ayudas sociales, como en los Países Bajos.

7. Perspectivas

En paralelo a la redacción del presente artículo, en seis ciudades de los Países Bajos entre ellas Utrecht, se están llevando a cabo experimentos de campo para probar nuevas políticas de transferencia de rentas. El inicio de estos experimentos supone que, por primera vez, una serie de ayuntamientos neerlandeses se unieran a profesionales de la investigación en un proyecto de gran escala para poner a prueba una serie de políticas innovadoras. En todo el país participan más de 3.000 personas beneficiarias. Aunque el modelo varía según las circunstancias y las motivaciones locales, en general se ha podido acordar la naturaleza de los tratamientos y las variables de resultado entre las distintas ciudades. Este acuerdo permitirá realizar estudios comparativos y evaluar los resultados a nivel nacional. Todos los estudios tienen como objetivo informar a los responsables de elaborar las políticas sobre el funcionamiento de formas alternativas de otorgar prestaciones económicas. Puesto que los seis experimentos se llevarán a cabo hasta el mes de octubre de 2019, se prevé publicar los informes finales hacia la primavera de 2020. Además, se informará de los resultados al Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales de los Países Bajos. Será entonces cuando la voluntad de poner en práctica las conclusiones extraídas quedará a manos de los y las responsables electos de las administraciones locales y del Gobierno central.

Bibliografía

BELLEMARE, Charles; Shearer, Bruce. "On the relevance and composition of gifts within the firm: evidence from field experiments". *International Economic Review*, 52(3), 2011, p. 855-882.

CAMERER, Colin; Loewenstein, George; Rabin, Matthew. *Advances in Behavioural Economics*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

DECI, Edward; Ryan, Richard. *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. Nueva York: Plenum, 1985.

DENT, Anna. "From Utopia to Implementation: How Basic Income has progressed from radical idea to legitimate policy solution - An exploratory study". University of Bristol, 2017.

FREY, Bruno; Jegen, Reto. "Motivation Crowding Theory". *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 2001, p. 589-611.

GNEEZY, Uri; Rustichini, Aldo. "A Fine is a Price". *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 2000, p. 1-17.

GREENBERG, Jerald. "Who stole the money, and when? Individual and situational determinants of employee theft". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89(1), 2002, p. 985-1003.

GROOT, Loek; Muffels, Ruud; Verlaat, Timo. "Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee". *Social Policy and Society*, 18(2), 2018, p. 277-287.

MCFARLAND, Kate. Overview of Current Basic Income Related Experiments (October 2017). 2017. <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>

[Consulta realizada el 21 de junio de 2018]

MULLAINATHAN, Sendhil; Shafir, Eldar. *Scarcity – The True Cost of Not Having Enough*. Londres: Penguin Books, 2013.

MULLAINATHAN, Sendhil; Thaler, Richard. "Behavioral Economics". *NBER Working Paper No. 7948* (2000).

THALER, Richard; Sunstein, Cass. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

TIDD, Kathi; Lockard, Joan. "Monetary significance of the affiliative smile: A case for reciprocal altruism". *Bulletin of the Psychonomic Society*, 11(6), 1978, p. 344-346.

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

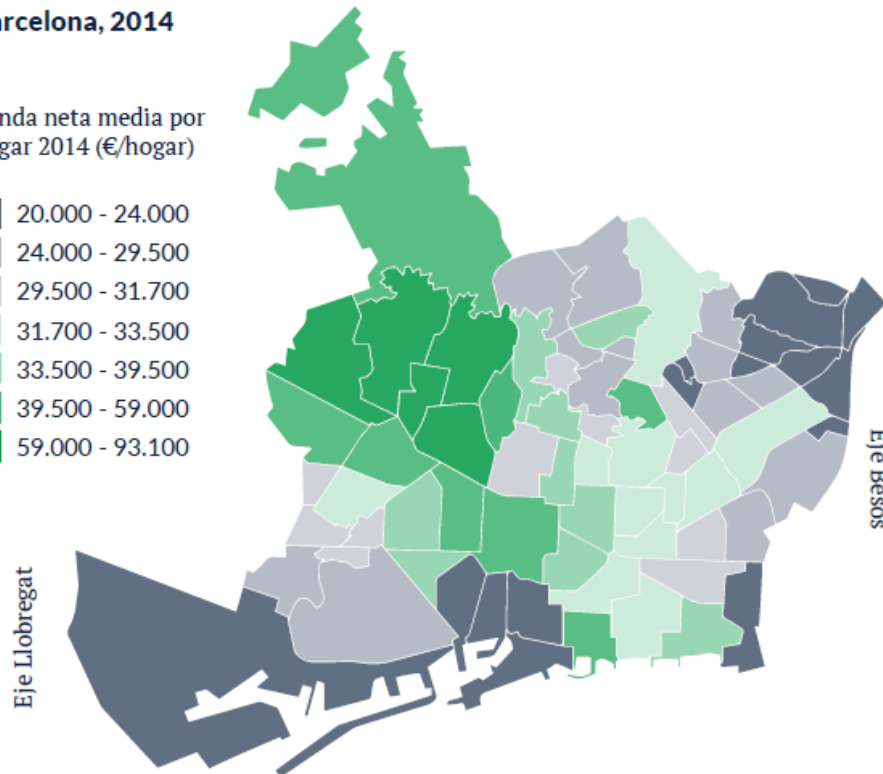
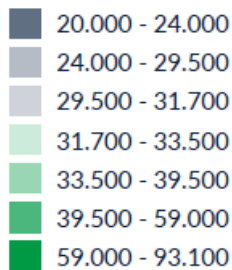
La capacidad redistributiva del sistema de bienestar español ha estado siempre limitada y la crisis del 2008 no ha hecho sino reducirla aún más. Mientras que en el 2013 el conjunto de políticas fiscales y transferencias conseguía reducir la desigualdad en 3,16 puntos del coeficiente de Gini, dos años 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*)¹²⁶.

126. 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 %.

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 redistributiva¹²⁷.

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)¹²⁸.

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

127. 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 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.

128. 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.

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 condiciones precarias o en la economía sumergida¹²⁹. 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)¹³⁰.

129. 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).

130. 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).

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 Besòs¹³¹. 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 Besòs¹³².

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.

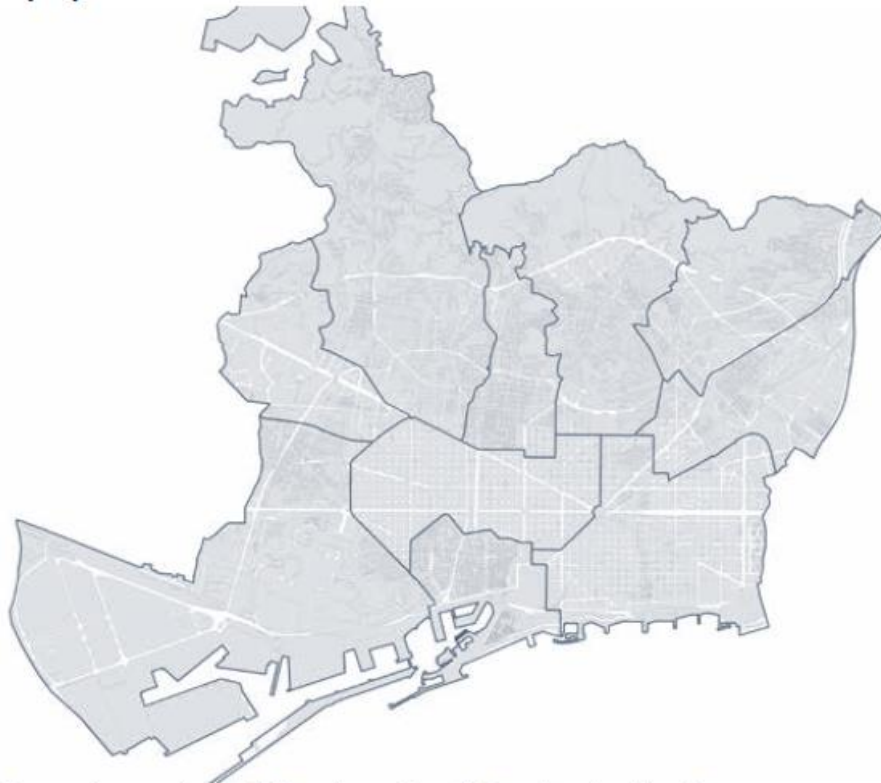
131. Los importantes déficits y las profundas problemáticas de índole económica, ambiental, social, demográfica y climática asociadas a este territorio lo han convertido en un área prioritaria de intervención para el Ayuntamiento de Barcelona. En los últimos años, se están desarrollando diferentes estrategias 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.

132. 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

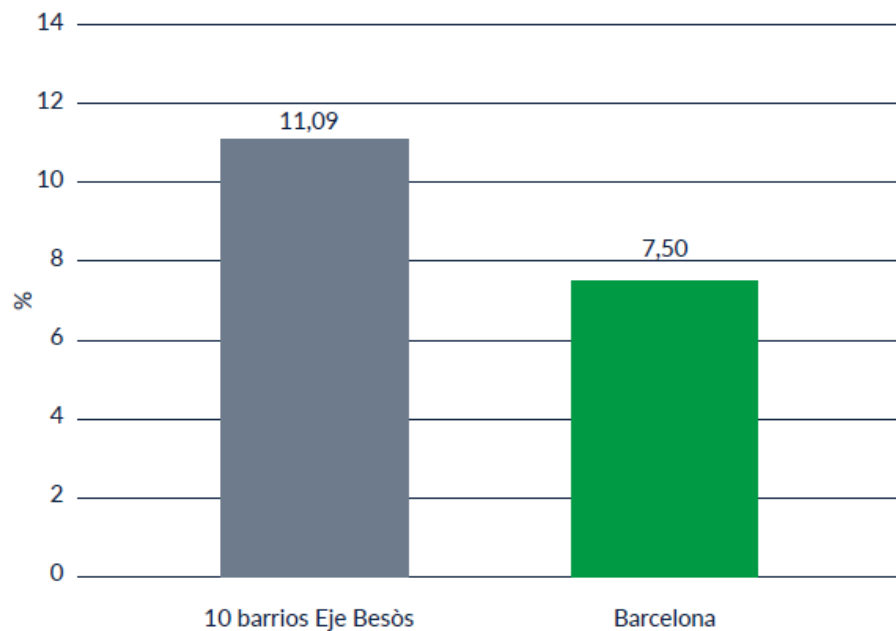


Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, Área de Derechos Sociales. Departamento de Investigación y Conocimiento.

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 cápita¹³³ 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 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.

133. 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.

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

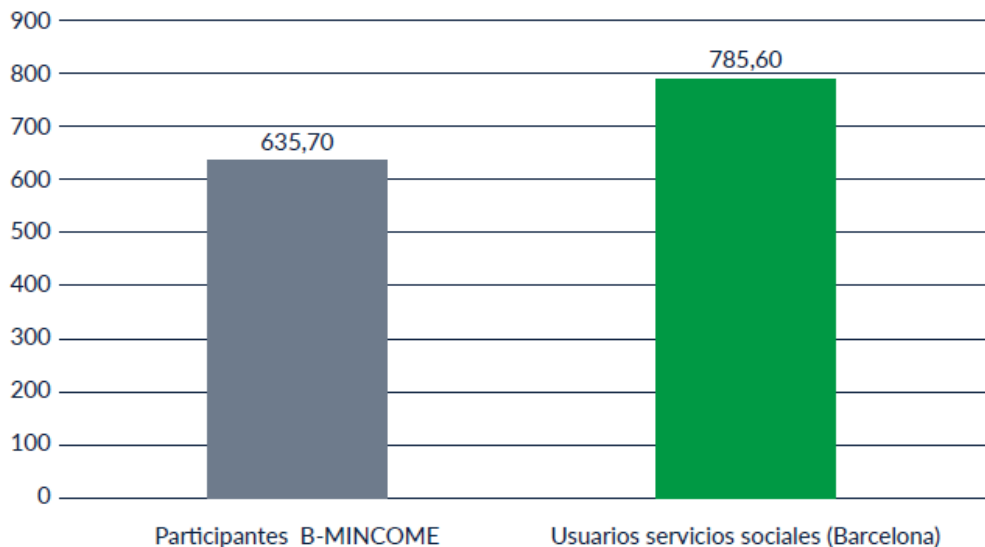
(cuentas, depósitos o activos financieros) o bienes suntuarios (vehículos de valor superior a 20.000 €, joyas, obras de arte, antigüedades, etcétera), descontando las deudas y sin tener en cuenta la vivienda principal y una plaza de aparcamiento. Si durante el proyecto los miembros del hogar generan 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. Llindar 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 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 tickets 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)¹³⁴.

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

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

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 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 adicional¹³⁵.

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 Família*, introducido en el 2003 en Brasil, o los programas de garantía de renta o *cash transfer benefits* (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

135. 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.

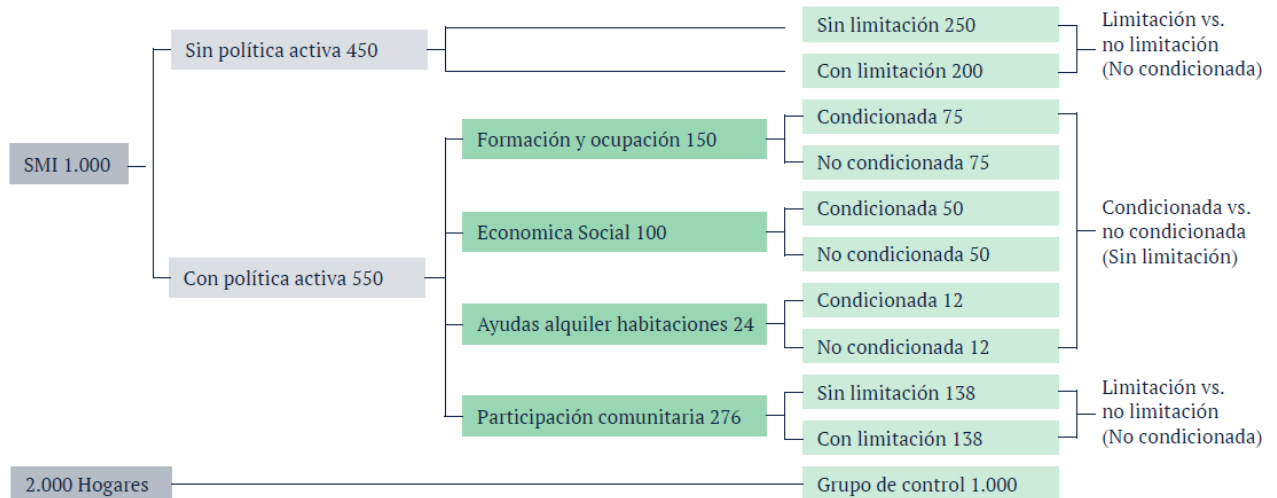
políticas públicas como se obtienen los diez grupos de tratamiento en los que se dividen los mil hogares que participan en el proyecto. La tabla 3 muestra el diseño experimental del proyecto en el que se combinan las cuatro modalidades de renta y los diferentes tipos en los que se dividen los diez grupos 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 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*)¹³⁷, las no solicitudes (*non-take-up*), la estigmatización, la discrecionalidad y la arbitrariedad administrativa, los obstáculos burocráticos o los obstáculos informativos?¹³⁸.

137. “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).

138. 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), Dweyer (2016) y Lo Vuolo (1995).

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 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 setembre 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 MAÍLLO, 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 setembre 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>.

Departament de Recerca i Coneixement
Àrea de Drets Socials
Ajuntament de Barcelona

València 344, 5è | 08009 Barcelona
T. 93 413 26 69
barcelona.cat/revistabarcelonasocietat



Ajuntament de
Barcelona