

**1. Introducció**

**2. Les polítiques de garantia de rendes i l'escala territorial**

2.1. Els sistemes de garantia de rendes a debat

2.2. L'escala territorial: governança multinivell i redistribució

**3. Pla d'anàlisi i metodologia**

**4. Crisi, gestió local de la pobresa i desigualtats metropolitanas**

**5. Simulació d'un model de garantia de rendes per a la Barcelona metropolitana**

**6. Conclusions**

**Referències bibliogràfiques**

SERGIO PORCEL,  
LARA NAVARRO-VARAS  
I IRENE CRUZ

Institut d'estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

# REDUIR LES DESIGUALTATS A LA CIUTAT REAL. LA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDES EN CLAU METROPOLITANA

## Resum

El greu impacte social de la crisi econòmica i financera que es va iniciar l'any 2008 va desbordar el sistema de protecció social estatal i autonòmic, de manera que una part important de la gestió de la pobresa va recaure en els municipis, tot forçant-los a funcionar per la via dels ajuts d'urgència social com a darrera xarxa de protecció. En clau metropolitana, la heterogeneïtat en el disseny de les prestacions a cadascun dels municipis no va ajudar a reduir l'increment de la desigualtat, sinó més aviat el contrari. L'escenari actual, marcat per la reactivació econòmica, però també per la posada en marxa de la *Renda Garantida de Ciutadania* (RGC), obre una finestra d'oportunitat per reflexionar entorn a la millora de la protecció a la 'ciutat real'. En aquest sentit, l'article presenta els resultats de simular estadísticament una prestació complementària a la RGC d'àmbit metropolità, tot considerant també el cost de vida diferencial arreu el territori.

**Paraules clau:** pobresa, garantia de rendes, governança metropolitana, redistribució, política social, desigualtat.

## 1. Introducció

Cada cop són més les metròpolis que es doten d'estructures polítiques amb capacitat de govern més enllà dels límits municipals, sobre la 'ciutat real'. Tot i que la institucionalització del fet metropolità és un fenomen que es va començar a produir amb certa intensitat en alguns països occidentals als anys 70, no ha estat fins a partir dels anys 90 quan s'ha consolidat arreu del món una tendència creixent a la formació d'institucions metropolitanes (Ahrend et al., 2014). Es tracta, sens dubte, d'una reacció lògica al canvi d'escala de la realitat urbana que s'ha anat produint des de fa dècades, com a conseqüència de l'evolució tecnològica i del creixement demogràfic incessant de les aglomeracions urbanes. Avui dia resulta ja indiscutible que els reptes econòmics, socials, mediambientals i també polítics a què han de fer front les grans ciutats depassen l'àmbit municipal de la ciutat central i han

adoptat una dimensió clarament metropolitana. Precisament, la *Nueva Agenda Urbana*, aprovada l'any 2016 a Quito en el marc de la Conferència *Habitat III* de l'ONU sobre habitatge i desenvolupament urbà sostenible, es fa ressò d'aquest fenomen i insta a donar suport i a enfortir "noves formes de governança local i metropolitana eficaces, que creuin fronteres administratives i es basin en territoris funcionals" (ONU, 2017).

A Catalunya, l'any 2010 es va crear l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)<sup>1</sup>, una entitat local supramunicipal que aglutina 36 municipis de la conurbació de Barcelona, la qual va intensificar notablement el nivell d'institucionalització de les estructures metropolitanes preexistents<sup>2</sup>. El disseny institucional de l'AMB actual aporta un govern metropolità, tot i que amb representació indirecta i amb un model competencial mixt. És a dir, algunes competències són exclusives de l'AMB i d'altres són en concurrència amb els municipis o d'altres administracions (Galán et al., 2016). Les competències exclusives provenen directament dels organismes metropolitans que van precedir l'AMB<sup>3</sup>, els quals es van fusionar en l'actual entitat metropolitana. Aquestes competències són: transports i mobilitat, cicle de l'aigua i tractament de residus i medi ambient. A més, amb la creació de l'AMB també s'han enfortit les competències en urbanisme i ordenació del territori. En canvi, les matèries en què comparteix competències amb els municipis (i d'altres nivells de l'Administració) són: habitatge, cohesió social i territorial, desenvolupament econòmic i gestió d'algunes infraestructures. En aquests casos, el paper de l'AMB habitualment queda reduït a facultats de coordinació i planificació o de foment de determinades iniciatives, essent més aviat excepcional la prestació d'algun servei.

Darrerament, però, s'està instal·lant un interessant debat públic sobre la necessitat d'augmentar el pes de les polítiques metropolitanes a Barcelona, particularment en aquells àmbits en què, de moment, estan menys desenvolupades. Algunes veus estan reclamant, per exemple, la metropolitanització de les políti-

<sup>1</sup> Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

<sup>2</sup> Una bona descripció sobre com s'ha produït el trànsit de l'antiga Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB, 1974) a la nova Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB, 2010) es pot trobar a Tomàs (2017).

<sup>3</sup> La Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport.

ques d'habitatge<sup>4</sup> i, de fet, els treballs que s'estan desenvolupant des de l'Ajuntament de Barcelona i de l'AMB per disposar pròximament d'un operador públic coprivat metropolità (*Metropolis Habitatge*) per construir habitatge de lloguer assequible<sup>5</sup> són un clar exemple d'avenç en aquesta línia. Altres opinions reclamen el mateix en matèria de cohesió social<sup>6</sup>. En aquest sentit, hi ha algunes mesures que s'estan implementant des de l'AMB<sup>7</sup> i que també signifiquen avenços des del punt de vista de la governança metropolitana de les desigualtats socials, tot i que encara queda molt camí per recórrer en aquest camp. Partint d'aquest context, el present article vol contribuir a aquest debat oferint algunes evidències empíriques sobre per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social.

## 2. Les polítiques de garantia de rendes i l'escala territorial

### 2.1. Els sistemes de garantia de rendes a debat

Els sistemes de garantia d'ingressos es troben actualment al centre del debat públic de molts dels països de l'OCDE, fins i tot en aquells que són més generosos en els nivells de protecció social. Dos són els elements principals que ho expliquen. D'una banda, l'augment de formes atípiques d'ocupació i del risc de pèrdua del lloc de treball en un context de transformació digital i de creixent automatització. De l'altra, la incapacitat de les prestacions assistencials per complir l'objectiu de treure la població de la pobresa, tot i que, com a intervencions d'últim recurs, és indiscutible la seva eficàcia en reduir-ne la intensitat (Barbier, 2017).

En aquest debat, es plantegen un ventall d'alternatives i propostes que van des de la millora i l'harmonització dels programes de rendes mínimes existents a l'aposta per rendes garantides, passant també per programes d'estímul i bonificacions a l'ocupació o iniciatives més rupturistes com ara la implementació d'una renda bàsica universal. A grans trets, les rendes mínimes d'inserció (existents a gran part de comunitats autònomes espanyoles i a molts països europeus) mantenen, malgrat les reformes recents, les limitacions d'una elevada condicionalitat (de renda i conducta) i, alhora, unes insuficients cobertura i intensitat protectora (Noguera, 2015). Les rendes garantides, també estan subjectes a la insuficiència d'ingressos, però generalment amb llindars d'elegibilitat i quanties de la prestació superiors. En conseqüència, l'eficàcia vers la població pobre és superior. En aquests esquemes de renda, les condicions d'inserció per als per-

ceptors s'eliminen o només condicionen parcialment la prestació. Per altra banda, els crèdits fiscals per a treballadors/es amb baixos salaris busquen ampliar l'atractiu econòmic dels treballs menys remunerats i evitar els desincentius a l'ocupació de les persones dependents de les prestacions socials (Fernández, 2015). Es tracta d'una mesura a mig camí entre el sistema fiscal i el sistema de prestacions assistencials, i sorgeixen inicialment als països anglosaxons, on no existeix reglamentació de salaris mínims. En diferents modalitats, les bonificacions a l'ocupació han estat també incorporades al *Revenu de Solidarité Active* (RSA) francès i al Programa de garantia d'ingressos del País Basc. Finalment, la renda bàsica es formula des de la universalitat i la incondicionalitat. Això és, que el dret de rebre la prestació no es limita a la població amb ingressos inferiors a un determinat llindar, sinó que la rep tothom, tant si s'està disposat a treballar com si no.

En resum, les fórmules que es plantegen actualment per lluitar contra la pobresa són diverses i els resultats esperats en termes de població beneficiària i de intensitat protectora també.

### 2.2. L'escala territorial: governança multinivell i redistribució

La creixent diversitat i complexitat de les necessitats de la població que sorgeixen en el context postindustrial comporta un augment de la importància de la proximitat per donar-hi resposta i, en conseqüència, de la 'localització' de la provisió de benestar (Andreotti i Mingione, 2014). Els estats del benestar es redimensionen cap a dalt —amb un nou paper de les institucions supranacionals— i cap a baix —amb una funció més rellevant de les regions i els municipis— (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). La idea que el benestar local és més eficaç per reconèixer i donar resposta a les diverses i complexes necessitats de la població ha estat emparada per la Comissió Europea i recollida en el concepte de subsidiarietat vertical<sup>8</sup>. Aquest procés, al qual també s'hi sumen diferents actors públics i privats, dona lloc a un escenari complex de governança multinivell en el disseny, gestió i implementació de polítiques socials (Kazepov, 2010).

No obstant això, l'evidència empírica ha mostrat que els efectes de la descentralització i la governança multinivell poden ser ambivalents (Bonoli i Champion, 2014; Obinger et al., 2005). La major receptivitat de les administracions locals i regionals a les demandes i necessitats de la població es pot veure malmesa per un augment de les desigualtats territorials,

<sup>4</sup> Vegeu l'entrevista a Carme Trilla, actual presidenta de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB), publicada a *La Vanguardia* el 9 d'abril de 2018 encapçalada amb el títol: "La vivienda debería ser metropolitana, ¡pero los alcaldes no quieren!".

<sup>5</sup> Per més informació sobre *Metropolis Habitatge* es pot consultar: [http://habitatge.barcelona/ca/noticia/una-nova-eina-per-ampliar-el-parc-dhabitatges-de-lloguer-assequible\\_564519](http://habitatge.barcelona/ca/noticia/una-nova-eina-per-ampliar-el-parc-dhabitatges-de-lloguer-assequible_564519)

<sup>6</sup> Alguns exemples que es poden destacar són els articles de Fernando Fernández-Monge "La hora metropolitana", publicat el 20 de desembre de 2017 al blog *Agenda Pública*, o el de Maria Cortada "El fortalecimiento político de las áreas metropolitanas", publicat el 12 de març de 2018 en el blog del *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB)*.

<sup>7</sup> Actualment, les polítiques d'escala metropolitana que poden tenir més incidència en termes de cohesió social són dos programes impulsats des de l'Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social de l'AMB: el *Pla metropolità de suport a les polítiques socials municipals 2016-2019*, que consisteix bàsicament en plans d'ocupació (<http://www.amb.cat/s/web/desenvolupament-socioeconomic/politiques-socials/plans-d-ocupacio.html>), i el *Programa metropolità de mesures contra la pobresa energètica*, que ofereix cobertura davant de possibles talls energètics en casos de famílies vulnerables (<http://www.amb.cat/s/web/desenvolupament-socioeconomic/politiques-socials/pobresa-energetica.html>).

<sup>8</sup> La definició de subsidiarietat implica que les polítiques públiques han de ser responsabilitat de l'autoritat competent més baixa, deixant només a l'administració central les qüestions que no puguin realitzar-se en un nivell inferior.

especialment si la coordinació intergovernamental no està ben dissenyada (Kazepov, 2010). Un cas paradigmàtic d'aquesta problemàtica es manifesta habitualment a les àrees metropolitanes, especialment en relació a les polítiques que pretenen abordar la desigualtat social, ja que sovint els costa assolir una lògica redistributiva que contribueixi a cohesionar el conjunt de la metròpoli (Klüber i Rochat, 2018). Això es deu sobretot a que aquestes aglomeracions urbanes, malgrat que constitueixen una realitat socioterritorial integrada, generalment es troben fragmentades administrativament. Aquesta situació genera habitualment una heterogeneïtat important de les polítiques de cohesió que es despleguen internament arreu dels territoris metropolitanos, que no ajuda a reduir la desigualtat en la ciutat real. Aquest fenomen ha estat remarcat per diversos estudis realitzats a les àrees metropolitanes dels EUA des de mitjans dels anys 70, que mostren una associació positiva entre la desigualtat social i el grau de fragmentació governamental. En la mesura que els municipis pobres no tenen prou cabals per satisfer les demandes dels seus residents, es produeix un desajust sistemàtic entre recursos i necessitats que perpetua i inclús reforça la desigualtat d'ingressos entre la població metropolitana (Klüber i Rochat, 2018). Una idea similar s'extreu també d'un altre estudi recent de l'OCDE (2016), on es mostra que quan més fragmentada administrativament està una metròpolis, més probabilitats hi ha de que la segregació residencial socioeconòmica sigui més elevada.

Per tal de fer front a aquesta qüestió, hi ha autors que plantegen diferents possibilitats des d'un punt de vista teòric. Alguns autors pensen que la millor manera de governar les àrees metropolitanes en pro de l'equitat social i espacial seria la consolidació i centralització governamental mitjançant fusions municipals (Rusk, 2003) o a través de la creació de governs metropolitanos forts (Orfield, 2002). Altres autors, ubicats entre els teòrics del federalisme fiscal —cobrint els buits del *Nou regionalisme* (Wallis, 1994) pel que fa a les qüestions d'equitat i redistribució—, són més del parer que aquestes disfuncionalitats es podrien superar mitjançant la cooperació i l'intercanvi d'ingressos via subvencions entre administracions. L'objectiu d'aquesta via seria redistribuir recursos als indrets amb més necessitats, tot mantenint alhora els beneficis de la descentralització i l'autonomia local, tant en termes de la proximitat en la gestió de les necessitats socials, com de la rendició de comptes i de la responsabilitat vers les preferències locals (Oates, 2011).

En el cas de Barcelona, la creació en 2011 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a administració su-

pramunicipal constitueix una gran oportunitat en aquest sentit, per tal de millorar la cohesió social a la metròpoli. El que s'analitza en aquest article és què passaria si aquest govern metropolità estigués en disposició d'implementar una hipotètica prestació de garantia de rendes que superi l'heterogeneïtat que es dona actualment quant a criteris i quanties de les prestacions entre els municipis metropolitanos. Seria això més eficaç per reduir les desigualtats d'ingressos entre la població metropolitana de Barcelona?

### 3. Pla d'anàlisi i metodologia

L'article consta de dues parts analítiques clarament diferenciades. En primer terme, s'ofereix una anàlisi en clau metropolitana del conjunt d'ajuts i suports econòmics que els consistoris locals han destinat durant els darrers anys a atendre situacions de vulnerabilitat econòmica. Les dades originàriament provenen del *Registre unificat de dades dels ens locals* (RUDEL) del Departament de Benestar Social i Família, però per a 19 dels 36 municipis que pertanyen a l'àrea metropolitana de Barcelona s'ha comptat amb la intermediació i el treball d'harmonització del *Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials* (Diputació de Barcelona)<sup>9</sup>. Per a la resta de municipis de què es disposa de dades es treballa amb els mateixos indicadors emprats al marc del Cercle de comparació intermunicipal de la Diputació de Barcelona: 'despesa anual en prestacions d'urgència social' i 'despesa en prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat de convivència'<sup>10</sup>. L'anàlisi es completa amb diagrames de dispersió, que tenen per objectiu mostrar la naturalesa de la relació entre la despesa local executada en prestacions socials i les necessitats de la població dels municipis<sup>11</sup>. Aquesta anàlisi s'aplica durant un període marcat pel context de crisi i pel replegament d'administracions superiors vers l'atenció de la pobresa.

En segon lloc, s'ha dut a terme un exercici de simulació de l'aplicació de la Renda Garantida de Ciutadania<sup>12</sup> (RGC) i d'una renda complementària a la RGC d'abast metropolità. La simulació es realitza a partir de les dades de l'*Enquesta de Condicions de Vida, 2016* (ECV 2016)<sup>13</sup>. La simulació es planteja amb caràcter substitutori del complex i heterogeni elenc de prestacions municipals, motiu pel qual se suprimeixen de partida les quanties de renda que proporciona l'ECV en els components 'Ingressos per assistència social' i 'Ajudes per habitatge'<sup>14</sup>. A la vegada, l'exercici s'articula en dues fases. En la primera fase es realitza la simulació de la RGC a l'àmbit metropolità considerant el seu desplegament complet. En la segona fase, es parteix de l'escenari anterior per introduir una hipotètica prestació complementària per a la població

<sup>9</sup> Encà l'any 2000 el Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials realitza un treball d'harmonització i construcció d'indicadors per comparar, mesurar i avaluar els resultats de l'acció dels Serveis Socials Bàsics dels municipis de la província de Barcelona.

<sup>10</sup> Aquesta anàlisi forma part del projecte *Pobresa, suports econòmics municipals i renda metropolitana* desenvolupat en el marc del Contracte Programa AMB-IERMB 2017. Per més detalls consulteu <https://iermb.uab.cat/ca/iermb/estudi/pobresa-suports-economicos-municipals-i-renda-metropolitana/>

<sup>11</sup> Les necessitats de la població s'avaluen utilitzant com indicador la taxa d'atur registrat.

<sup>12</sup> Llei de 14/2017, de 20 de juliol, de la Renda Garantida de Ciutadania.

<sup>13</sup> La informació d'ingressos que proporciona es refereix a l'any anterior a la realització de l'enquesta. En aquest cas, a l'any 2015.

<sup>14</sup> Ambdós tipus d'ingressos són una bona aproximació als ajuts d'urgència social d'àmbit local vigents. Segons l'ECV 2016, l'import total d'aquests dos components de renda a l'àrea metropolitana ascendeix a 183'7 milions d'euros.

de la metròpoli de Barcelona, tot considerant diversos criteris d'elegibilitat i quantia. Aquesta consideració genera alhora tres nous escenaris. El primer eleva el llindar d'elegibilitat de la RGC d'1 a 1,2 vegades l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya IRSC (escenari 1). Els dos restants introdueixen un factor diferencial en els criteris d'elegibilitat (escenari 2) i també en la quantia de la prestació (escenari 3) que s'aplica a la població resident als diferents municipis en funció del cost mitjà de l'habitatge en cadascun d'ells. El cost de l'habitatge es pren com a referència del cost de vida que ha d'assumir la població de rendes més baixes segons el seu lloc de residència. En aquest sentit, els municipis metropolitans es classifiquen en dos grups delimitats a partir de la ràtio entre la mitjana del preu d'habitatge de lloguer al municipi i la mitjana del preu de lloguer al conjunt metropolità (ambdues referides a l'any 2016). Així, es distingeixen els municipis amb preus d'habitatge alts i els municipis amb preus d'habitatge mitjans i baixos<sup>15</sup>. La idea és introduir un efecte compensatori sobre la població que resideix en els municipis amb un cost de vida més elevat. Així, a l'escenari 2, el mecanisme compensatori només actua en el criteri d'elegibilitat, elevat el llindar a 1,5 vegades l'IRSC per a la població resident en aquests municipis (per a la resta de població el llindar es manté en 1,2 vegades l'IRSC). I a l'escenari 3, l'efecte compensatori també es trasllada a la quantia de la prestació, assignant el 100% de les quanties simulades sobre els residents als municipis amb preus dels habitatges més alts i el 80% sobre la resta<sup>16</sup>.

L'objectiu final de la simulació és oferir diferents escenaris per tal d'avaluar principalment dues qüestions: el cost de la implementació de cada tipus de prestació i l'efecte que provoca cadascun d'ells en la reducció de la pobresa i de la desigualtat d'ingressos al conjunt de la metròpoli de Barcelona. Per tal de mesurar aquest efecte, s'utilitzen indicadors estàndards calculats abans i després de les transferències econòmiques dissenyades. Com a indicadors representatius de la pobresa, es treballa amb la taxa de risc de pobresa moderada (60% de la mediana dels ingressos de la llar) i la taxa de pobresa severa (40% de la mediana dels ingressos de la llar)<sup>17</sup>. Pel que fa a la desigualtat d'ingressos, es calculen el coeficient de Gini i el coeficient d'Atkinson. El segon, menys conegut, mesura la desigualtat en la distribució de renda donant-li més pes en el càlcul a la prevalença de la població amb rendes baixes<sup>18</sup>. De la mateixa manera que l'índex de Gini, el seu valor també oscil·la entre 0 i 1, essent nul·la la desigualtat en el cas de 0 i màxima quan té un valor d'1.

#### 4. Crisi, gestió local de la pobresa i desigualtats metropolitanas

La irrupció de la crisi econòmica i financera l'any 2008 es va produir en plena transició del model públic d'atenció social a Catalunya, en l'*impasse* entre l'assistència social clàssica i la universalització, desenvolupament i expansió dels serveis socials com a quart pilar de benestar. Això va transformar completament l'escenari i les circumstàncies sobre les quals s'estava treballant fins al moment des del món local en matèria de protecció social, afectant particularment el paper dels ajuts d'urgència social dins del conjunt del sistema.

A l'àrea metropolitana de Barcelona, concretament, la crisi econòmica va configurar una situació marcada per la pèrdua massiva de llocs de treball, l'elevat endeutament de les famílies en concepte d'habitatge, l'augment de les privacions de consum i l'increment de la desigualtat d'ingressos després de dues dècades de reducció gradual (Sarasa et al., 2013). Per altra banda, la davallada de l'activitat econòmica també va posar de manifest la feblesa estructural del sistema de garantia de rendes de l'Estat espanyol, un sistema extens, complex i amb dèficits històrics associats a un elevat grau de fragmentació i a una baixa intensitat protectora (Laparra i Ayala, 2009). A més, a nivell autonòmic, l'any 2011, la Generalitat de Catalunya introdueix una sèrie de restriccions en els criteris de concessió de la Renda Mínima d'Inserció (RMI), tot per controlar l'increment potencial de beneficiaris (Gutiérrez, 2014). Fins aquell moment la RMI havia respost a Catalunya subsidiàriament com a prestació de garantia de rendes davant els buits de protecció social del sistema estatal.

Tot plegat va comportar una ràpida metamorfosi del sistema assistencial a Catalunya respecte els darrers anys precrisi. D'una banda, es desvia la responsabilitat cap als dispositius estatals, un fet impensable poc temps enrere, quan les competències sobre el desenvolupament del sistema de garantia i sosteniment de rendes formava part de la pugna política entre els governs estatal i autonòmic. D'aquesta manera, els beneficiaris de la Renda Activa d'Inserció (RAI), de caràcter estatal, que fins aleshores havien tingut un paper testimonial a Catalunya, creixen en paral·lel a l'augment de les necessitats socials i a les limitacions de la RMI per fer-li front. D'altra banda, els ajuts d'urgència social locals s'erigeixen progressivament com l'últim recurs en el context de crisi, adoptant una funció per a la qual no estaven dissenyats (Aguilar-Hendrickson, 2014). Aquestes prestacions econòmiques municipals s'emmarquen normativament dins el sistema català de serveis socials d'ençà finals de la dècada passada<sup>19</sup>

<sup>15</sup> El grup de preus d'habitatge alts (amb ràtios superiors a 1,1) inclou els municipis de: Barcelona, Begues, Castelldefels, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern i Tiana. El grup de preus d'habitatge mitjans i baixos (amb ràtios inferiors a 1,1) inclou els municipis 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 i Viladecans.

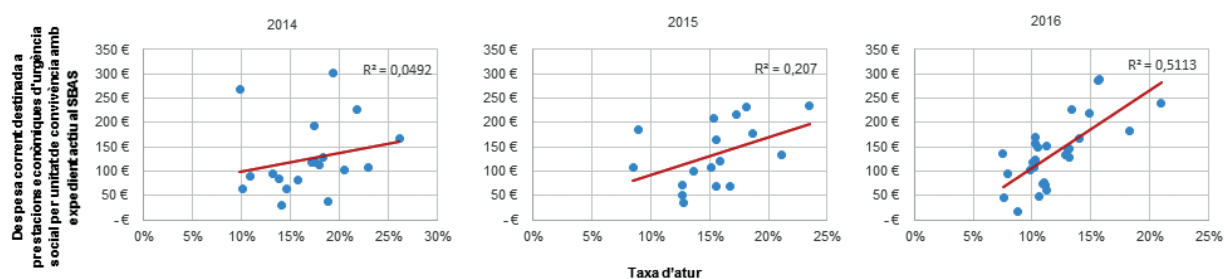
<sup>16</sup> La diferència de la quantia de les prestacions entre els dos grups de municipis es fonamenta al càlcul de la ràtio de la càrrega mediana dels municipis amb preus mitjans i baixos respecte a la de preus alts.

<sup>17</sup> En la mesura que els dos indicadors tenen la finalitat d'avaluar l'impacte sobre la pobresa de les prestacions dissenyades, els llindars de risc de pobresa es mantenen fixos.

<sup>18</sup> Quan es calcula amb el paràmetre  $\epsilon=1$ .

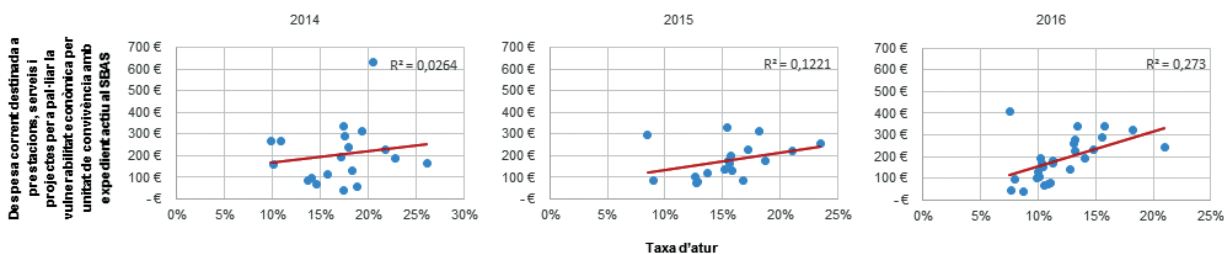
<sup>19</sup> Llei 12/2007 de serveis socials, la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic i Decret 142/2010 pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011.

**Figura 1.** Despesa en prestacions econòmiques d'urgència social per unitat de convivència i taxa d'atur. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona<sup>20</sup>, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

**Figura 2.** Despesa en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat convivència i taxa d'atur. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

i són les administracions locals qui les defineixen, gestionen i financen d'acord amb les competències que tenen en l'àmbit dels serveis socials d'atenció primària. Tenen una finalitat molt clara: "atendre situacions de necessitats puntuals, urgents i bàsiques, de subsistència, com l'alimentació, el vestit i l'allotjament" (art. 30)<sup>21</sup>. No obstant això, els déficits en la protecció social estatal i autonòmica durant tot el període de crisi fan que adquireixin progressivament un paper de protecció estructural totalment desnaturalitzat. Durant aquests anys augmenta la despesa municipal en prestacions d'urgència social (la despesa es triplica entre l'any 2010 i el 2016, passant de 2,78€ per habitant a 9,35€) i també emergeixen noves prestacions, serveis i projectes vinculats a conceptes més amplis que la urgència social amb naturalesa estructural (Navarro-Varas et al., 2017). Per exemple, es van crear a les diferents carteres de serveis socials municipals microajuts econòmics de caràcter parcial, que intenten donar resposta a la pobresa de manera fragmentada (pobresa alimentària, pobresa energètica, pobresa habitacional, pobresa infantil, etc.), però que manquen de coherència global (Ginesta, 2015).

Aquest trasllat de la gestió de gran part de la pobresa al món local també comporta un afebliment de la intensitat protectora. D'acord amb la jerarquia que estableix el sistema de protecció social multinivell espa-

nyol, les prestacions més descentralitzades són les de pitjor qualitat. Per una banda, aquests tipus de prestacions són les de més baixa quantia i no estan garantides, sinó que estan subjectes a la disponibilitat de crèdit i a la dotació pressupostària dels consistoris municipals. Per donar una referència respecte el nivell de quanties d'aquestes prestacions, a l'àrea metropolitana de Barcelona la despesa anual mitjana per expedient familiar en concepte d'ajuts econòmics d'urgència social municipals és d'aproximadament d'uns 153, i s'amplia a uns 237 si es consideren tots els programes adreçats a la vulnerabilitat econòmica (Navarro-Varas et al., 2017). Per altra banda, l'especialització creixent dels ajuts va contribuir en part a augmentar significativament les gestions administratives de les prestacions i els serveis dels propis ajuntaments, així com de les que proporcionen altres ens. De manera que, durant els anys més aguts de la crisi, la sobrecàrrega de tasques administratives acaba redundant en la majoria de casos en un descens de les possibilitats d'intervenció social.

A banda de l'afebliment de la intensitat protectora, una altra de les disfuncionalitats que es deriva d'aquest trasllat de la gestió de la pobresa al món local té a veure amb els seus efectes en relació amb l'escala territorial. La resposta entre els municipis metropolitans és molt heterogènia: en els conceptes de protec-

<sup>20</sup> DOGC, Núm. 7418 de 24.7.2017.

<sup>21</sup> Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic.

ció inclosos en els programes; en els requisits d'accés a les prestacions —variacions en el llindar de definició de la situació de necessitat, en el temps de residència al municipi requerit o en la diferent combinació d'aspectes econòmics i socials a l'hora de fer la valoració—; en els imports, freqüència i durada de les prestacions (Ginesta, 2015; Navarro-Varas et al., 2017). En aquest sentit, les despeses d'habitatge i el fet de si s'inclouen o no en el còmput de la renda i en quina quantia, adquireix també un rol central en aquesta diferenciació territorial de l'atenció social. A priori, la diferenciació territorial de l'oferta de serveis no hauria de considerar-se un problema en si mateix. De fet, la principal raó que justifica la descentralització de l'atenció social és l'existència de diferències locals en les necessitats, preferències, recursos i oportunitats. Però aquestes diferències esdevenen problemàtiques quan es converteixen en desigualtats (Arlotti i Aguilar-Hendrickson, 2018) i això és precisament el que es desprèn de l'anàlisi de les prestacions d'urgència social a l'àmbit metropolità de Barcelona (Navarro-Varas et al., 2017; DALEPH, 2017).

L'atomització municipal de les prestacions i, per tant, l'heterogeneïtat de la resposta a la pobresa per part dels diferents consistoris en ple context de crisi, no va ajudar a reduir la desigualtat econòmica en el conjunt de la metròpoli. Tal i com es mostra a les figures 1 i 2, durant el període recessiu la intensitat de la protecció generada mitjançant les prestacions d'urgència social o les prestacions per pal·liar la vulnerabilitat econòmica en un sentit més ampli no correlaciona amb les necessitats d'origen material de la població. És a dir, la despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social no ha estat més intensa en aquells municipis amb les taxes d'atur més elevades. Només una vegada els indicadors macroeconòmics remunten, es comença a ajustar millor la relació entre recursos i necessitats als municipis metropolitans. Aquests resultats posen de manifest: 1) que l'atenció municipal a la urgència social a l'àrea metropolitana de Barcelona no està ajustada a la distribució de les carències econòmiques de la població metropolitana; 2) que aquest desajust s'intensifica en cicles econòmics recessius.

A més a més, el suport a les polítiques locals dut a terme per part d'administracions amb competències supramunicipals (Diputació de Barcelona o Àrea Metropolitana de Barcelona) mitjançant la posada en marxa de programes específics —molt importants en termes econòmics— no redunda tampoc en la correcció d'aquestes desigualtats territorials. En alguns casos perquè el seu disseny no respon a una lògica redistributiva i en d'altres perquè comporten una gestió tan complicada que esvaeixen els efectes positius que puguin generar en aquest sentit (Navarro-Varas et al., 2017).

Per tant, tenint en compte tots aquests elements, emergeix la necessitat d'avançar cap a un model consensuat que garanteixi les necessitats bàsiques dels ciutadans del conjunt de la metròpoli, però que, a més, també sigui capaç de generar dinàmiques redistributives entre els municipis metropolitans.

## 5. Simulació d'un model de garantia de rendes per a la Barcelona metropolitana

### Fase 1: l'escenari simulat del desplegament complet de la Renda Garantida de Ciutadania a l'àrea metropolitana de Barcelona

L'aprovació al Parlament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la Renda Garantida de Ciutadania<sup>21</sup> significa una modificació substancial de l'actual sistema de garantia de rendes a Catalunya. De facto, la Generalitat de Catalunya s'erigeix com a responsable "d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat"<sup>23</sup>. D'aquesta manera la Generalitat de Catalunya reprèn la responsabilitat que, en el context de crisi va defugir a l'excloure del programa de rendes mínimes totes les persones amb una problemàtica de naturalesa laboral. En el marc de la nova llei, la prestació es reconeix com a dret subjectiu, elimina el requisit de "dificultat social afegida" —introduït al Decret de l'any 2011<sup>24</sup>— i eleva les quanties de la prestació respecte la RMI.

En aquest nou context, s'entén que les prestacions d'urgència social, tal i com s'han anat desenvolupant en termes de volum i caràcter estructural, deixarien de tenir sentit en primera instància. És per això que en aquesta simulació no es consideren aquestes transferències d'assistència social, la qual cosa ja provoca també de partida un efecte homogeneitzador al si de la metròpoli de Barcelona, eliminant la diversitat de criteris respecte l'elegibilitat i la intensitat protectora dels municipis metropolitans. Pel que fa a la complementarietat i compatibilitat dels ingressos derivats de prestacions i de les rendes del treball amb la RGC, a l'exercici s'ha optat per una interpretació àmplia. Per als perceptors d'ajuts estatals d'atur i per als perceptors de pensions contributives i no contributives de la Seguretat Social d'import inferior al valor de l'IRSC vigent, la llei sí que contempla el dret a un complement que els permeti arribar a la quantia que estableix la RGC<sup>25</sup>. En canvi, pel que fa a les rendes del treball, malgrat que la legislació només contempla la compatibilitat i complementarietat de la RGC amb les rendes derivades del treball a temps parcial i, inicialment només per a les famílies monoparentals, en aquesta simulació sí que s'han considerat compatibles en totes les situacions<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Els gràfics corresponents als anys 2014 i 2015 de les figures 1 i 2 fan referència a 20 municipis metropolitans dels que es disposava de dades. Els gràfics corresponents a 2016 inclouen les dades de 11 municipis més (31 en total). Tot i que no es mostren al lector, s'han construït gràfics de correlació mantenint constant en el temps el nombre de municipis per tal de confirmar que les tendències descrites no estiguessin subjectes a aquestes variacions.

<sup>23</sup> Article 24.3 de l'Estatut d'Autonomia.

<sup>24</sup> Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.

<sup>25</sup> La llei també contempla la compatibilitat amb les prestacions derivades de la Llei de dependència i les beques de transport i menjador escolar.

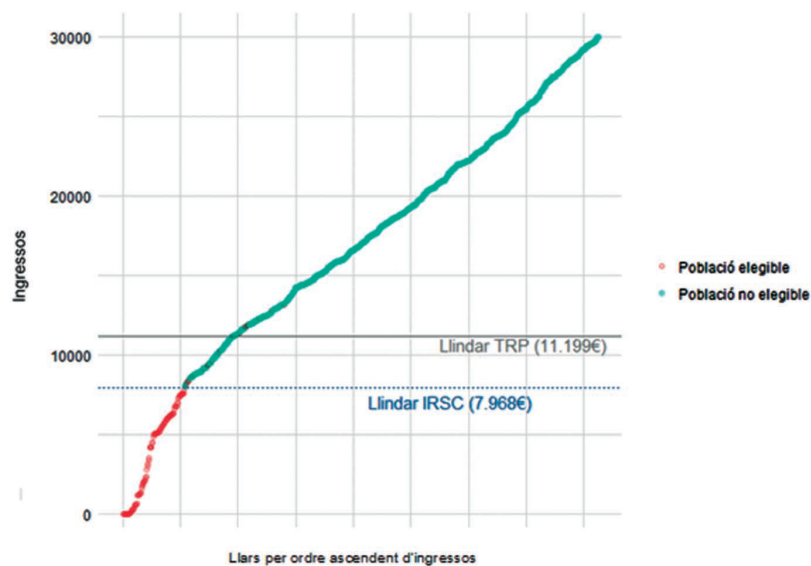
<sup>26</sup> Aquest és un dels aspectes més crítics de la present llei. Alguns autors consideren que aquest criteri és una oportunitat perduda respecte la "trampa de la pobresa" (Noguera, 2017) i també s'adverteix que podria fer incrementar els costos de la presentació, en la mesura que les llars que perceben ingressos del treball per sota del llindar de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC) podrien renunciar completament a treballar o podrien mirar d'obtenir els ingressos igualment sense declarar-los (Fusté, 2017).

**Taula 1.** Població i llars potencialment beneficiàries de la Renda Garantida de Ciutadania. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Escenaris simulats	Població potencialment beneficiària (Milers de persones)	Població potencialment beneficiària (%)	Llars potencialment beneficiàries (Milers de llars)	Llars potencialment beneficiàries (%)
Escenari <i>Renda garantida de ciutadania</i> . Població per sota l'IRSC	159,5	5,1	91,9	7,0

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

**Figura 3.** Distribució dels ingressos anuals de les llars. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

Donat que la insuficiència d'ingressos és la que acredita l'accés a la RGC, la població elegible se selecciona exclusivament sota aquests paràmetres: la població de la metròpoli amb ingressos inferiors a l'IRSC, fixat en 7.968 euros anuals<sup>27</sup>. Aquest import, considerant la composició de les llars<sup>28</sup>, es correspon també amb la quantia màxima prevista per la RGC, tot incloent la prestació complementària d'activació i inserció. Per tant, aquest és l'import que es proporciona en la simulació a la població elegible sense cap tipus d'ingrés, que aproximadament representa el 5% del conjunt de la població metropolitana. En el cas d'existir ingressos (de qualsevol tipus), l'import assignat als beneficiaris és la diferència fins arribar a aquest màxim<sup>29</sup>.

D'acord amb totes aquestes consideracions, els receptors potencials de la RGC conformen el 5,1% de la

població metropolitana, és a dir, el 7% de les llars de la metròpoli de Barcelona (taula 1). Tal i com es pot observar a la figura 3, la població objectiu se situa evidènciament a l'extrem inferior de la distribució, una distància considerable respecte el líndar de risc de pobresa moderada de l'àrea metropolitana de Barcelona, fixat l'any 2016 en 11.199€<sup>30</sup>.

El cost estimat del desplegament complet de l'RGC a l'àrea metropolitana de Barcelona segons els criteris adoptats en aquesta simulació, ascendeix a 452,3 milions d'euros (taula 2). Això significa un augment substancial respecte la despesa real executada el mateix any en concepte de la RMI (aproximadament 42 milions d'euros)<sup>31</sup>. Per tant, aquesta seria una aproximació a la magnitud de l'esforç econòmic que ha de realitzar la Generalitat de Catalunya, només per implementar la

<sup>27</sup> Els valors dels líndars s'expressen de manera il·lustrativa per a les llars unipersonals. No obstant, el càlcul del líndar s'ha realitzat d'acord al que estableix la Llei 13/2006 i que recull també la normativa de la RGC: "la valoració de la situació de necessitat d'acord a l'IRSC, estableix que la quantia d'aquest s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no té patrimoni ni ingressos" (art. 15 Llei 13/2006). Tanmateix, la quantia de l'IRSC es fixa periòdicament a la Llei de pressupostos de la Generalitat, però no s'ha actualitzat des de l'any 2010.

<sup>28</sup> Es pren com a referència la Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania de la Generalitat de Catalunya. En aquest cas, a la quantia  $x$  de la prestació, s'afegeix el 0,5 de  $x$  per al segon membre de la llar i 0,15 de  $x$  del 3er al 5è membre de la llar.

<sup>29</sup> Aquesta metodologia de càlcul és similar a la realitzada per Fusté (2017) per al conjunt de Catalunya.

<sup>30</sup> Es tracta del líndar per a una llar unipersonal i es calcula com el 60% de la mediana dels ingressos equivalents de la població.

<sup>31</sup> A partir de les dades publicades per l'Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya i de l'Institut d'Estadística de Catalunya, es calcula que l'any 2015 hi hagueren al voltant de 18.000 beneficiaris i 7.317 expedients de la RMI a l'àrea metropolitana de Barcelona, amb un cost aproximat de 42 milions d'euros anuals.



**Taula 2.** Simulació dels indicadors de pobresa i desigualtat abans i després del desplegament de la Renda Garantida de Ciutadania. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

	Taxa de risc de pobresa (60% mediana)	Taxa de risc de pobresa severa (40% mediana)	Coefficient de Gini	Coefficient d'Atkinson	Cost estimat (Milions euros)
Abans de prestacions 'Assistència social i habitatge'	18,9	7,0	0,302	0,207	-----
Després de la renda garantida de ciutadania (100%)	18,9	4,3	0,293	0,139	452,4

Nota: per a la realització de l'exercici de simulació les rendes negatives s'han convertit en 0 per al càlcul del coeficient de Gini i en 1 per al càlcul del coeficient d'Atkinson.  
 Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

RGC en l'àmbit metropolità de Barcelona<sup>32</sup>. Malgrat que sembli elevat, s'ha de dir, però, que aquest nivell de despesa estimada encara se situa lluny de l'executat, per exemple, pel programa de *Renta de Garantía de Ingresos* del País Basc, amb una despesa per habitant l'any 2015 de 225,6€<sup>33</sup>, mentre que en aquesta estimació realitzada de la RGC la despesa per habitant metropolità se situa en els 140€.

Des del punt de vista de l'eficàcia de la prestació vers la reducció de la pobresa i la desigualtat d'ingressos a l'àrea metropolitana de Barcelona, val a dir que el desplegament simulat de la RGC es mostra efectiu a l'hora de millorar la situació de la població amb rendes més baixes. És a dir, que el seu efecte es nota, principalment, en la reducció de població en risc de pobresa severa o en la reducció de la desigualtat mesurada per l'índex d'Atkinson. Però, en canvi, té uns efectes molt més limitats en el descens de la taxa de risc de pobresa moderada i de la desigualtat general mesurada a partir de l'índex de Gini (taula 2).

Per tant, tot indica que l'únic efecte que es pot esperar del desplegament total de la RGC a l'àmbit metropolità és que dignifiqui una mica més les condicions de vida de la població més pobre. No obstant això, cal assenyalar també que, en termes d'eficàcia, aquest esquema no és gaire diferent al que aconsegueixen d'altres programes similars de l'entorn internacional més proper. En gran part dels països europeus els programes de garantia de rendes són també insuficients per treure a la població de la situació de pobresa, essent principalment efectius en la reducció de la intensitat de la pobresa, tot i que amb diferències evidents entre països (Frazer i Marlier, 2009; Figari et al., 2013; Barbier, 2017).

### Fase 2: l'aplicació d'una prestació metropolitana de garantia de rendes complementària a la RGC

La proposta d'una prestació complementària a la RGC per la conurbació de Barcelona es justifica, en primer terme, per millorar l'eficàcia de la protecció social en aquest àmbit, arribant allà on previsiblement no ho

farà la RGC. El segon argument descansa sobre la redistribució i l'equitat en un territori funcionalment integrat, però no cohesionat socialment. Des d'aquest punt de vista, es tracta de generar un instrument redistributiu capaç de corregir les desigualtats territorials existents i les disfuncionalitats que generen a la metròpoli els actuals ajuts econòmics d'urgència social municipals. Aquí és on hauria de jugar un paper rellevant el govern de l'AMB, sobre el qual la pròpia administració metropolitana ja ha començat a reflexionar (Salinas et al., 2018).

Com s'ha indicat anteriorment, s'ha treballat sobre tres escenaris simulats. L'escenari 1 posa de manifest que, a l'ampliar el llindar fins 1,2 vegades l'IRSC (9.562 anuals), el percentatge de població metropolitana elegible passaria a ser del 7,4% (taula 3). Això implica un augment de gairebé unes 50.000 llars beneficiàries respecte la cobertura de la RGC. Els escenaris 2 i 3 mostren que l'efecte compensatori segons el preu de l'habitatge dels municipis amplia novament la població amb dret a la prestació fins arribar al 10,5%. El cost d'implementar els diferents escenaris està relacionat amb el volum de la població elegible, essent superior als escenaris en què els criteris d'elegibilitat són menys restrictius (escenaris 2 i 3). No obstant això, en la mesura en què la quantia de la prestació a l'escenari 3 penalitza la població elegible del grup de municipis amb preus d'habitatge mitjans i baixos, el cost disminueix lleugerament respecte l'escenari 2 (taula 4).

Respecte els efectes en termes de cohesió social (taula 4), els escenaris 2 i 3 assoleixen una reducció significativa de la pobresa moderada a partir de la injecció de quanties anuals mínimes. A l'escenari 1, en canvi, la reducció de la pobresa moderada no s'assoleix fins arribar a una quantia de 2.000 anuals. Això s'explica perquè la població elegible a l'escenari 1 parteix de nivells de renda inferiors a les dels altres dos escenaris simulats. Suposant que al pressupost de la prestació metropolitana complementària es destinessin els 180 milions d'euros que aproximadament estan destinant actualment els municipis metropolitans a prestacions d'assistència social i d'habitatge<sup>35</sup>, la

<sup>32</sup> Cal advertir també que les dades d'ingressos amb les que es treballa en aquest article corresponen a l'any 2015; per tant, els resultats fan referència a la situació d'aquell any i no són extrapolables a cap altre context, ja que s'haurien de revisar tots els paràmetres de la simulació.

<sup>33</sup> Dades facilitades per l'Àrea d'Estadística del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

<sup>34</sup> Per a tots els escenaris, la quantia de la prestació que s'expressa correspon a una llar unipersonal. Per a les llars de més membres l'import es modula atenent a la composició de la llar. A l'escenari 3, la quantia de la prestació fa referència a la població que pertany al grup de municipis de preus d'habitatge alts. Per a la resta de població, l'import és el 0,8 de la quantia il·lustrada.

<sup>35</sup> Vegeu l'apartat de pla d'anàlisi i metodologia.

**Taula 3.** Població i llars potencialment beneficiàries de la prestació complementària a la RGC segons escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Escenaris simulats	Població potencialment beneficiària (Milers de persones)	Població potencialment beneficiària (%)	Llars potencialment beneficiàries (Milers de llars)	Llars potencialment beneficiàries (%)
Escenari 1	233,9	7,4	140,7	10,7
Escenari 2	330,6	10,5	197,6	15,1
Escenari 3	330,6	10,5	197,6	15,1

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

**Taula 4.** Taxa de pobresa (60% mediana) i cost segons quantia gradual de la prestació i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Quantia de la prestació (€ anuals) <sup>34</sup>	Taxa de pobresa (60% mediana)			Cost (Milers €)		
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3
0	18,9	18,9	18,9	-	-	-
500	18,9	18,7	18,7	87,0	123,1	116,0
1000	18,9	18,4	18,4	174,0	246,1	231,9
1500	18,9	17,8	17,8	261,1	369,1	347,9
2000	18,2	17,0	17,3	348,1	492,2	463,8
2500	17,7	16,5	16,7	435,1	615,2	579,8
3000	17,7	15,9	15,9	522,1	738,3	695,7
3500	14,7	12,8	14,0	609,1	861,3	811,7
4000	14,3	12,4	13,4	696,1	984,4	927,6

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

quantia anual es podria situar en uns 1.000€ per llar (83€ mensuals). Amb aquesta quantia, la pobresa moderada a l'escenari 1 no s'alteraria, mentre que als escenaris que tenen en consideració el cost de vida diferencial arreu de la metròpoli es reduiria lleugerament, del 18,9% al 18,4%.

Tanmateix, l'impacte més apreciable de la prestació metropolitana complementària es produeix novament en la reducció de la pobresa severa (figura 4). Així, en aquesta forquilla de complement a la RGC de 1.000€ anuals, la població amb ingressos inferiors al 40% de la mediana passaria del 4,3% al 3,1% (escenari 1) i al 2,4% en els escenaris 2 i 3. Tal com s'ha assenyalat anteriorment, en aquest cas, el descens de la pobresa, tant moderada com severa, seria també més acusat si la quantia de la prestació fos més sensible a la composició de les llars<sup>36</sup>.

Pel que fa a l'impacte de la prestació metropolitana complementària en la reducció de la desigualtat al si de la metròpoli destaquen dos aspectes (taula 5). En primer lloc, l'índex d'Atkinson segueix essent més sensible que l'índex de Gini, i mostra una variació més elevada en qualsevol dels escenaris. En segon terme, és l'escenari 2 el que sembla ser més efectiu en la reducció de la desigualtat quan no s'estableix un topall

pressupostari. Ara bé, si es pren com a referència la despesa actualment destinada als ajuts d'urgència social per part dels municipis (1.000 euros anuals com a quantia de la prestació), les diferències entre els diferents escenaris són mínimes.

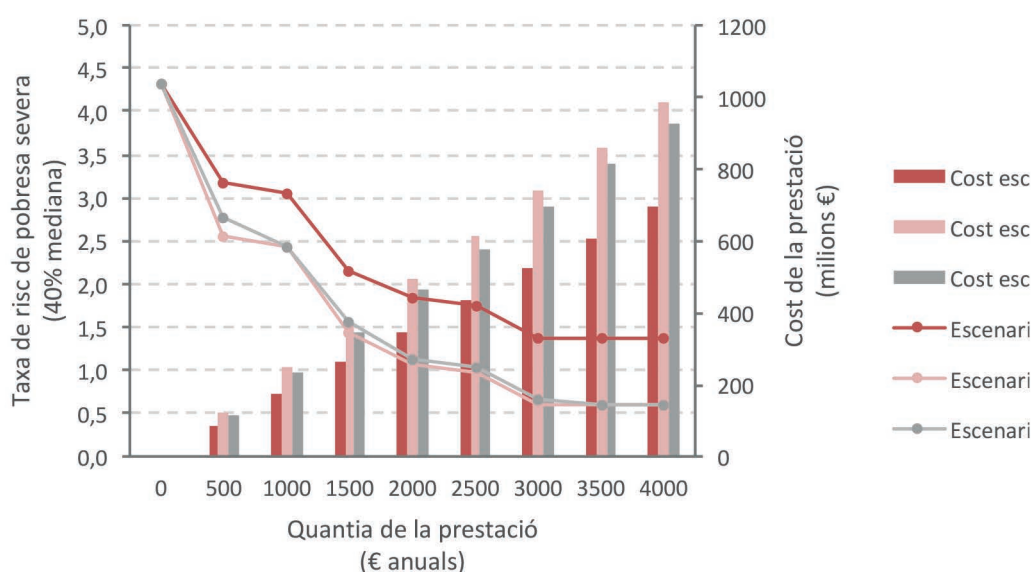
En definitiva, els resultats derivats de la simulació de la hipotètica prestació complementària metropolitana apunten que, en general, la relació eficàcia-eficiència seria més favorable en l'escenari que bonifica la població pobre que resideixen els municipis amb habitatges més cars de la metròpoli, només en els criteris d'elegibilitat (escenari 2). Però això, sempre i quan aquesta prestació compti amb un pressupost més elevat que el que actualment destinen els municipis metropolitans als ajuts d'urgència social (180 milions d'euros anuals). Si el pressupost de la prestació complementària metropolitana es quedés als nivells de la despesa actual, no hi hauria pràcticament diferències entre l'eficiència dels escenaris 2 i 3, amb els quals (això sí) s'obtidrien clarament millors resultats que amb l'escenari 1.

## 6. Conclusions

La Gran Recessió ha posat en evidència les mancances i febleses del sistema de garantia de rendes i de la descentralització del benestar a l'Estat espanyol: el

<sup>36</sup> En aquests escenaris s'ha seguit la mateixa metodologia que la utilitzada per simular el desplegament de la RGC.

**Figura 4.** Taxa de risc de pobresa severa (40% mediana) i cost de la prestació segons quantia gradual i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

**Taula 5.** Indicadors de desigualtat i cost segons quantia gradual de la prestació i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016.

Quantia de la prestació (€ anuals)	Coeficient de Gini			Coeficient d'Atkinson			Cost (Milions €)		
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 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
1000	0,289	0,288	0,288	0,133	0,132	0,133	174,0	246,1	231,9
1500	0,287	0,285	0,286	0,131	0,129	0,130	261,1	369,1	347,9
2000	0,286	0,283	0,283	0,129	0,126	0,127	348,1	492,2	463,8
2500	0,284	0,280	0,281	0,127	0,123	0,125	435,1	615,2	579,8
3000	0,282	0,278	0,279	0,125	0,121	0,122	522,1	738,3	695,7
3500	0,281	0,276	0,277	0,123	0,119	0,120	609,1	861,3	811,7
4000	0,279	0,274	0,275	0,121	0,117	0,118	696,1	984,4	927,6

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

nivell de despesa és comparativament baix i poc eficient. A nivell metropolità, les polítiques municipals vers la pobresa són de molt baixa intensitat i retroalimenten la desigualtat existent.

Amb la recent aprovació de la RGC, s'estableix un nou punt de partida des del qual avançar en la garantia d'ingressos de la població metropolitana amb una lògica redistributiva. L'argument presentat en aquest article és senzill: aglutinar els recursos que actualment es destinen, de manera descoordinada, en els ajuts municipals d'urgència social per dotar de més pressupost a una prestació metropolitana de garantia de rendes complementària que arribi allà on previsiblement no ho farà la RGC.

Els resultats de la simulació d'aquesta prestació metropolitana evidencien que l'aspecte fonamental per tal de guanyar efectivitat en favor de la cohesió social metropolitana passa lògicament per incrementar la despesa pública en matèria de garantia de rendes. Però el que resulta més interessant és que el disseny de la prestació que es perfila com lleugerament més eficient és aquell que considera diferents escenaris d'elegibilitat segons els preus de l'habitatge dels municipis, tot mantenint la mateixa quantia de l'ajut a tot l'àmbit metropolità (escenari 2). Per tant, a la espera d'estudis més exhaustius, sembla que combinar en el disseny d'una prestació d'aquest tipus elements que mostrin sensibilitat en relació a la diversitat del cost de vida municipal, juntament a d'altres que mantinguin

criteris d'homogeneïtat territorial en la seva implementació metropolitana (quantia), és una qüestió important per tal de reduir la desigualtat d'ingressos en el conjunt de la metròpoli d'una manera més eficient.

En definitiva, el que resulta fonamental és progressar cap a un model avançat de política social metropolitana que generi dinàmiques redistributives entre els diferents municipis. La reducció de la desigualtat socioeconòmica a la metròpoli de Barcelona només serà possible si la problemàtica s'aborda des d'una perspectiva metropolitana. En aquesta línia, s'han de construir eines que superin i corregeixin la manca d'eficiència que es deriva de l'heterogeneïtat de les polítiques municipals en l'àmbit metropolità.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AHREND, R., GAMPER, C., i SCHUMANN, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations* (OECD Regional Development Working Papers, 2014/14). París: OECD Publishing.
- AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España* (VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, Documento de trabajo 5.12). Madrid: Fundación FOESSA.
- ANDREOTTI, A., i MINGIONE, E. (2014). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 252-266.
- ARLOTTI, M., i 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), 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, 15-45.
- BONOLI, G., i CHAMPION, C. (2014). Federalism and welfare to work in Switzerland: The development of active social policies in a fragmented welfare State. *Publius*, 45(1), 77-98.
- DALEPH (2017). *Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FERRERA, M. (2005). *The boundaries of welfare. European Integration and the new spatial politics of social protection*. New York: Oxford University Press.
- FIGARI, F., MATSAGANIS, M., i 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), 3-14.
- FRAZER, H., i MARLIER, E. (2009). *Minimum income schemes across EU member states: Synthesis report*. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion. Brussel·les: European Commission.
- FUSTÉ, B. (2017, 22 de març). Quin pressupost caldria per tenir una Renda Garantida de Ciutadania? [Blog Post]. *Llei d'Engel*. Disponible a: <http://lleienyel.cat/quin-pressupost-per-renda-garantida/>
- GALÁN, A., COVILLA, J.C., FONT, T., GRÀCIA, R., i VILALTA, M. (2016). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- GINESTA, M. (2015). *El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels SSB: estat de la qüestió i reptes*. Presentat a la Jornada anual del cercle de comparació intermunicipal de serveis socials, Diputació de Barcelona.
- GUTIÉRREZ, E. (2014). *Nova pobresa i renda mínima d'inserció*. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- KAZEPOV, Y. (Ed.) (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- KÜBLER, D., i ROCHAT, P.E. (2018). Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing. *Urban Affairs Review*. Publicació anticipada en línia. doi: 10.1177/1078087417753079
- LAPARRA, M., i 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., i 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., i CRUZ, I. (2017). *L'atenció local de la pobresa i la desigualtat social a la metròpoli de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona.
- NOGUERA, J.A. (2015, 16 d'octubre). El festival de las políticas de garantía. *Ahora*. Disponible a: <https://www.ahorasemanal.es/el-festival-de-las-politicas-de-garantia>
- NOGUERA, J.A. (2017). L'acord per la Renda Garantida a Catalunya: una avaluació d'urgència. [Blog Post]. *Llei d'Engel*. Disponible a: <http://lleienyel.cat/avaluacio-urgencia-rgc/>
- OATES, W. (2011). *Fiscal Federalism*. Aldershot: Edward Elgar.
- OBINGER, H., LEIBFRIED, S., i CASTLES, F.G. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (2016). *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*. París: OECD Publishing.

ONU (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: ONU.

ORFIELD, M. (2002). *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

PORCEL, S., i NAVARRO-VARAS, L. (2018). Per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social?. A R. Gomà, (Ed.). *El dret a la metròpoli, Anuari Metropolità de Barcelona 2017* (pp. 49–64). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

RUSK, D. (2003). *Cities Without Suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

SALINAS, P., SÁNCHEZ, M., VILALTA, M., i TABERNER, P.A. (2018). *Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Ksnet i Àrea Metropolitana de Barcelona. Desenvolupament social i econòmic.

SARASA, S., PORCEL, S., i 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.

TOMÁS, M. (2017). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

WALLIS, A. (1994). The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. *National Civic Review*, 83, 290-310.