

REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN LA CIUDAD REAL. LA POLÍTICA DE GARANTÍA DE RENTAS EN CLAVE METROPOLITANA

SERGIO PORCEL, LARA NAVARRO-VARAS E IRENE CRUZ

Instituto de estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

Resumen

El grave impacto social de la crisis económica y financiera que se inició en 2008 desbordó el sistema de protección social estatal y autonómico, por lo que una parte importante de la gestión de la pobreza recayó en los municipios, forzándoles 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 todo lo 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 a 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.

Palabras clave: pobreza, garantía de rentas, gobernanza metropolitana, redistribución, política social, desigualdad.

1. Introducción

Cada vez son más las metrópolis que se dotan de estructuras políticas con capacidad de gobierno más allá de los límites municipales, sobre la 'ciudad real'. Aunque la institucionalización del hecho metropolitano es un fenómeno que se empezó a producir con cierta intensidad en algunos países occidentales en los años 70, no ha sido hasta a partir de los años 90 cuando se ha consolidado en todo el mundo una tendencia creciente a la formación de instituciones metropolitanas (Ahrend *et al.*, 2014). Se trata, sin duda, de una reacción lógica al cambio de escala de la realidad urbana que se ha ido produciendo desde hace décadas, como consecuencia de la evolución tecnológica y del crecimiento demográfico incesante de las aglomeraciones urbanas. Hoy en día resulta ya indiscutible que los retos económicos, sociales, medioambientales y también políticos a que se enfrentan las grandes ciudades rebasan el ámbito municipal de la ciudad central y han adoptado una dimensión claramente metropolitana. Precisamente, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 en Quito en el marco de la Conferencia Habitat III de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, se hace eco de este fenómeno e insta a apoyar y a fortalecer "nuevas formas de gobernanza local y metropolitana eficaces, que crucen fronteras administrativas y se basen en territorios funcionales" (ONU, 2017).

En Cataluña, en 2010 se creó el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), una entidad local supramunicipal que aglutina 36 municipios de la conurbación de Barcelona, que intensificó notablemente

el nivel de institucionalización de las estructuras metropolitanas preexistentes. El diseño institucional del AMB actual aporta un gobierno metropolitano, aunque con representación indirecta y con un modelo competencial mixto. Es decir, algunas competencias son exclusivas del AMB y otras son en concurrencia con los municipios u otras administraciones (Galán *et al.*, 2016). Las competencias exclusivas provienen directamente de los organismos metropolitanos que precedieron la AMB, los cuales se fusionaron en la actual entidad metropolitana. Estas competencias son: transportes y movilidad, ciclo del agua y tratamiento de residuos y medio ambiente. Además, con la creación del AMB también se han fortalecido las competencias en urbanismo y ordenación del territorio. En cambio, las materias en las que comparte competencias con los municipios (y otros niveles de la Administración) son: vivienda, cohesión social y territorial, desarrollo económico y gestión de algunas infraestructuras. En estos casos, el papel del AMB habitualmente queda reducido a facultades de coordinación y planificación o de fomento de determinadas iniciativas, siendo más bien excepcional la prestación de algún servicio.

Últimamente, sin embargo, se está instalando un interesante debate público sobre la necesidad de aumentar el peso de las políticas metropolitanas en Barcelona, particularmente en aquellos ámbitos en los que, de momento, están menos desarrolladas. Algunas voces están reclamando, por ejemplo, la metropolización de las políticas de vivienda y, de hecho, los trabajos que se están desarrollando desde el Ayuntamiento de Barcelona y el AMB para disponer próximamente de un operador publicoprivado metropolitano (Habitatge Metròpolis para construir vivienda de alquiler asequible son un claro ejemplo de avance en esta línea. Otras opiniones reclaman lo mismo en materia de cohesión social. En este sentido, hay algunas medidas que se están implementando desde el AMB y que también significan avances desde el punto de vista de la gobernanza metropolitana de las desigualdades sociales, aunque todavía queda mucho camino por recorrer en este campo. Partiendo de este contexto, el presente artículo quiere contribuir a este debate ofreciendo algunas evidencias empíricas sobre por qué se necesitan políticas metropolitanas en materia de cohesión social.

2. Las políticas de garantía de rentas y la escala territorial

2.1. Los sistemas de garantía de rentas a debate

Los sistemas de garantía de ingresos se hallan actualmente en el centro del debate público de muchos de los países de la OCDE, incluso en aquellos que son más generosos en los niveles de protección social. Dos son los elementos principales que lo explican. Por un lado, el aumento de formas atípicas de empleo y del riesgo de pérdida del puesto de trabajo en un contexto de transformación digital y de creciente automatización. Por otro, la incapacidad de las prestaciones asistenciales para cumplir el objetivo de sacar a la población de la pobreza, aunque, como intervenciones de último recurso, es indiscutible su eficacia para reducir la intensidad (Barbier, 2017).

En este debate, se plantean un abanico de alternativas y propuestas que van desde la mejora y la armonización de los programas de rentas mínimas existentes a la apuesta

por rentas garantizadas, pasando también por programas de estímulo y bonificaciones al empleo o iniciativas más rupturistas como la implementación de una renta básica universal. A grandes rasgos, las rentas mínimas de inserción (existentes en gran parte de comunidades autónomas españolas y en muchos países europeos) mantienen, a pesar de las reformas recientes, las limitaciones de una elevada condicionalidad (de renta y conducta) y, al mismo tiempo, unas insuficientes cobertura e intensidad protectora (Noguera, 2015). Las rentas garantizadas también están más sujetas a la insuficiencia de ingresos, pero generalmente con umbrales de elegibilidad y cuantías de la prestación superiores. En consecuencia, la eficacia hacia la población pobre es superior. En estos esquemas de renta, las condiciones de inserción para los perceptores eliminan o solo condicionan parcialmente la prestación. Por otro lado, los créditos fiscales para trabajadores/as con bajos salarios buscan ampliar el atractivo económico de los trabajos menos remunerados y evitar los desincentivos al empleo de las personas dependientes de las prestaciones sociales (Fernández, 2015). Se trata de una medida a medio camino entre el sistema fiscal y el sistema de prestaciones asistenciales, y surgen inicialmente en los países anglosajones, donde no existe reglamentación de salarios mínimos. En diferentes modalidades, las bonificaciones al empleo han sido también incorporadas al Revenu de Solidarité Active (RSA) francés y al Programa de Garantía de Ingresos del País Vasco. Finalmente, la renta básica se formula desde la universalidad y la incondicionalidad. Esto es, que el derecho a recibir la prestación no se limita a la población con ingresos inferiores a un determinado umbral, sino que la reciben todos, tanto si se está dispuesto a trabajar como si no. En resumen, las fórmulas que se plantean actualmente para luchar contra la pobreza son diversas y los resultados esperados en términos de población beneficiaria y de intensidad protectora también.

2.2. La escala territorial: gobernanza multinivel y redistribución

La creciente diversidad y complejidad de las necesidades de la población que surgen en el contexto postindustrial conllevan un aumento de la importancia de la proximidad para darles respuesta y, en consecuencia, de la 'localización' de la provisión de bienestar (Andreotti y Mingione, 2014). Los estados del bienestar se redimensionan hacia arriba –con un nuevo papel de las instituciones supranacionales– y hacia abajo –con una función más relevante de las regiones y los municipios– (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). La idea de que el bienestar local es más eficaz para reconocer y dar respuesta a las diversas y complejas necesidades de la población ha sido amparada por la Comisión Europea y recogida en el concepto de subsidiariedad vertical. Este proceso, al que también se suman diferentes actores públicos y privados, da lugar a un escenario complejo de gobernanza multinivel en el diseño, gestión e implementación de políticas sociales (Kazepov, 2010).

Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado que los efectos de la descentralización y la gobernanza multinivel pueden ser ambivalentes (Bonola y Champion, 2014; Obing *et al.*, 2005). La mayor receptividad de las administraciones locales y regionales a las demandas y necesidades de la población puede verse dañada por un aumento de las desigualdades territoriales, especialmente si la coordinación intergubernamental no está bien diseñada (Kazepov, 2010). Un

caso paradigmático de esta problemática se manifiesta habitualmente en las áreas metropolitanas, especialmente en relación con las políticas que pretenden abordar la desigualdad social, ya que a menudo les cuesta alcanzar una lógica redistributiva que contribuya a cohesionar el conjunto de la metrópoli (Klüber y Rochat, 2018). Esto se debe sobre todo a que estas aglomeraciones urbanas, aunque constituyen una realidad socioterritorial integrada, generalmente se encuentran fragmentadas administrativamente. Esta situación genera habitualmente una heterogeneidad importante de las políticas de cohesión que se desarrollan internamente en todos los territorios metropolitanos, que no ayuda a reducir la desigualdad en la ciudad real. Este fenómeno ha sido remarcado por varios estudios realizados en las áreas metropolitanas de EE.UU. desde mediados de los años 70, que muestran una asociación positiva entre la desigualdad social y el grado de fragmentación gubernamental. En la medida en que los municipios pobres no tienen suficiente caudales para satisfacer las demandas de sus residentes, se produce un desajuste sistemático entre recursos y necesidades que perpetúa e incluso refuerza la desigualdad de ingresos entre la población metropolitana (Klüber y Rochat, 2018). Una idea similar se extrae también de otro estudio reciente de la OCDE (2016), donde se muestra que cuanto más fragmentada administrativamente está una metrópoli, más probabilidades hay de que la segregación residencial socioeconómica sea más elevada.

Para hacer frente a esta cuestión, hay autores que plantean diferentes posibilidades desde un punto de vista teórico. Algunos autores piensan que el mejor modo de gobernar las áreas metropolitanas en pro de la equidad social y espacial sería la consolidación y centralización gubernamental mediante fusiones municipales (Rusk, 2003) o a través de la creación de gobiernos metropolitanos fuertes (Orfield, 2002). Otros autores, ubicados entre los teóricos del federalismo fiscal –cubriendo los vacíos del *Nuevo regionalismo* (Wallis, 1994) en lo que respecta a las cuestiones de equidad y redistribución–, son más de la opinión que estas disfuncionalidades se podrían superar mediante la cooperación y el intercambio de ingresos vía subvenciones entre administraciones. El objetivo de esta vía sería redistribuir recursos a los lugares con más necesidades, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de la descentralización y la autonomía local, tanto en términos de la proximidad en la gestión de las necesidades sociales, como de la rendición de cuentas y de la responsabilidad hacia las preferencias locales (Oates, 2011).

En el caso de Barcelona, la creación en 2011 del Área Metropolitana de Barcelona como administración supramunicipal constituye una gran oportunidad en este sentido, con el fin de mejorar la cohesión social en la metrópoli. Lo que se analiza en este artículo es qué pasaría si este gobierno metropolitano estuviera en disposición de implementar una hipotética prestación de garantía de rentas que supere la heterogeneidad que se da actualmente en cuanto a criterios y cuantías de las prestaciones entre los municipios metropolitanos. ¿Sería esto más eficaz para reducir las desigualdades de ingresos entre la población metropolitana de Barcelona?

3. Plan de análisis y metodología

El artículo consta de dos partes analíticas claramente diferenciadas. En primer

término, se ofrece un análisis en clave metropolitana del conjunto de ayudas y apoyos económicos que los consistorios locales han destinado durante los últimos años a atender situaciones de vulnerabilidad económica. Los datos originariamente provienen del Registro unificado de datos de los entes locales (RUDEL) del Departamento de Bienestar Social y Familia, pero para 19 de los 36 municipios que pertenecen al área metropolitana de Barcelona se ha contado con la intermediación y el trabajo de armonización del Círculo de Comparación Intermunicipal de Servicios Sociales (Diputación de Barcelona). Para el resto de municipios de que se dispone de datos se trabaja con los mismos indicadores utilizados en el marco del Círculo de Comparación Intermunicipal de la Diputación de Barcelona: gasto anual en prestaciones de urgencia social y gasto en prestaciones, servicios y proyectos para paliar la vulnerabilidad económica por unidad de convivencia. El análisis se completa con diagramas de dispersión, que tienen por objetivo mostrar la naturaleza de la relación entre el gasto local ejecutado en prestaciones sociales y las necesidades de la población de los municipios. Este análisis se aplica durante un período marcado por el contexto de crisis y por el repliegue de administraciones superiores respecto a la atención a la pobreza.

En segundo lugar, se ha realizado un ejercicio de simulación de la aplicación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) y de una renta complementaria a la RGC de alcance metropolitano. La simulación se realiza a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, 2016 (ECV 2016). La simulación se plantea con carácter sustitutorio del complejo y heterogéneo elenco de prestaciones municipales, por lo que se suprimen de partida las cuantías de renta que proporciona la ECV en los componentes 'Ingresos por asistencia social' y 'Ayudas para vivienda'. A la vez, el ejercicio se articula en dos fases. En la primera fase se realiza la simulación de la RGC en el ámbito metropolitano considerando su desarrollo completo. En la segunda fase, se parte del escenario anterior para introducir una hipotética prestación complementaria para la población de la metrópoli de Barcelona, considerando varios criterios de elegibilidad y cuantía. Esta consideración genera al mismo tiempo tres nuevos escenarios. El primero eleva el umbral de elegibilidad de la RGC de 1 a 1,2 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (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 a la población residente 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 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 precio de alquiler en el conjunto metropolitano (ambas referidas al año 2016). Así, se distinguen los municipios con precios de vivienda altos y los municipios con precios de vivienda medios y bajos. La idea es introducir un efecto compensatorio sobre la población que reside en los municipios con un coste de vida más elevado. Así, en el escenario 2, el mecanismo compensatorio solo actúa en el criterio de elegibilidad, elevando 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, asignando el 100% de las cuantías simuladas sobre los residentes en los municipios con precios de las viviendas más altos y el 80% sobre el resto.

El objetivo final de la simulación es ofrecer diferentes escenarios para evaluar principalmente dos cuestiones: el costo de la implementación de cada tipo de prestación y el efecto que provoca cada uno de ellos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en el conjunto de la metrópoli de Barcelona. Para medir este efecto, se utilizan indicadores estándares calculados antes y después de las transferencias económicas diseñadas. 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). En cuanto a la desigualdad de ingresos, se calculan el coeficiente de Gini y el coeficiente de Atkinson. El segundo, menos conocido, mide la desigualdad en la distribución de renta dándole más peso en el cálculo a la prevalencia de la población con rentas bajas. Del mismo modo que el índice de Gini, su valor también oscila entre 0 y 1, siendo nula la desigualdad en el caso de 0 y máxima cuando tiene un valor de 1.

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

La irrupción de la crisis económica y financiera en 2008 se produjo en plena transición del modelo público de atención social en Cataluña, en el *impasse* entre la asistencia social clásica y la universalización, desarrollo y expansión de los servicios sociales como cuarto pilar de bienestar. Esto transformó completamente el escenario y las circunstancias sobre las que se estaba trabajando hasta el momento desde el mundo local en materia de protección social, afectando particularmente al papel de las ayudas de urgencia social dentro del conjunto del sistema.

En el área metropolitana de Barcelona, concretamente, la crisis económica configuró una situación marcada por la pérdida masiva de puestos de trabajo, el elevado endeudamiento de las familias en concepto de vivienda, el aumento de las privaciones de consumo y el incremento de la desigualdad de ingresos después de dos décadas de reducción gradual (Sarasa *et al.*, 2013). Por otro lado, el descenso 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 una baja intensidad protectora (Laparra y Ayala, 2009). Además, a nivel autonómico, en 2011, la Generalidad de Cataluña introduce una serie de restricciones en los criterios de concesión de la renta mínima de inserción (RMI), todo ello para controlar el incremento potencial de beneficiarios (Gutiérrez, 2014). Hasta ese momento la RMI había respondido en Cataluña subsidiariamente como prestación de garantía de rentas ante los vacíos de protección social del sistema estatal.

Todo ello supuso una rápida metamorfosis del sistema asistencial en Cataluña respecto a los últimos años precrisis. Por un lado, se desvía la responsabilidad hacia los dispositivos estatales, algo impensable poco tiempo atrás, cuando las competencias sobre el desarrollo del

sistema de garantía y sostenimiento 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 otro lado, las ayudas de urgencia social locales se erigen progresivamente como el último recurso en el contexto de crisis, adoptando una función para la que no estaban diseñadas (Aguilar-Hendrickson, 2014). Estas prestaciones económicas municipales se enmarcan normativamente dentro del sistema catalán de servicios sociales desde finales de la década pasada y 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). Sin embargo, los déficits en la protección social estatal y autonómica durante todo el periodo de crisis hacen que adquieran progresivamente un papel de protección estructural totalmente desnaturalizado. Durante estos años aumenta el gasto municipal en prestaciones de urgencia social (el gasto se triplica entre el año 2010 y el 2016, pasando de 2,78 € por habitante a 9,35 €) y también emergen nuevas prestaciones, servicios y proyectos vinculados a conceptos más amplios que la urgencia social con naturaleza estructural (Navarro-Varas *et al.*, 2017a). Por ejemplo, se van creando en las diferentes carteras de servicios sociales municipales microayudas económicas de carácter parcial, que intentan dar respuesta a la pobreza de modo fragmentado (pobreza alimentaria, pobreza energética, pobreza habitacional, pobreza infantil, etc.), pero que carecen de coherencia global (Ginesta, 2015).

Este traslado de la gestión de gran parte de la pobreza al mundo local también conlleva un debilitamiento de la intensidad protectora. De acuerdo con la jerarquía que establece el sistema de protección social multinivel español, las prestaciones más descentralizadas son las de peor calidad. Por un lado, este tipo de prestaciones son las de más baja cuantía y no están garantizadas, sino que están sujetas a la disponibilidad de crédito y la dotación presupuestaria de los consistorios municipales. Para dar una referencia respecto al nivel de cuantías de estas prestaciones, en el área metropolitana de Barcelona el gasto anual medio por expediente familiar en concepto de ayudas económicas de urgencia social municipales es de aproximadamente de unos 153 €, y se amplía a unos 237 € si se consideran todos los programas dirigidos a la vulnerabilidad económica (Navarro-Varas *et al.*, 2017). Por otro lado, la especialización creciente de las ayudas contribuyó en parte a aumentar significativamente las gestiones administrativas de las prestaciones y los servicios de los mismos ayuntamientos, así como de las que proporcionan otros entes. De modo que, durante los años más agudos de la crisis, la sobrecarga de tareas administrativas termina redundando en la mayoría de casos en un descenso de las posibilidades de intervención social.

Aparte del debilitamiento de la intensidad protectora, otra de las disfuncionalidades que se deriva de este traslado de la gestión de la pobreza al mundo local

tiene que ver con sus efectos en relación con la escala territorial. La respuesta entre los municipios metropolitanos es muy heterogénea: 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 realizar la valoración–; en los importes, frecuencia y duración de las prestaciones (Ginesta, 2015; Navarro-Varas *et al.*, 2017). En este sentido, los gastos de vivienda y el hecho de si se incluyen o no en el cómputo de la renta y en qué cuantía, adquieren también un rol central en esta diferenciación territorial de la atención social. *A priori*, la diferenciación territorial de la oferta de servicios no debería considerarse un problema en sí mismo. De hecho, la principal razón que justifica la descentralización de la atención social es la existencia de diferencias locales en las necesidades, preferencias, recursos y oportunidades. Pero estas diferencias se vuelven problemáticas cuando se convierten en desigualdades (Arlotti y Aguilar-Hendrickson, 2018) y esto es precisamente lo que se desprende del análisis de las prestaciones de urgencia social en el ámbito metropolitano de Barcelona (Navarro-Varas *et al.*, 2017; DALEPH, 2017).

La atomización municipal de las prestaciones y, por tanto, la heterogeneidad de la respuesta a la pobreza por parte de los diferentes consistorios en pleno contexto de crisis, no ayudó a reducir la desigualdad económica en el conjunto de la metrópolis. Tal y como se muestra en las figuras 1 y 2, durante el periodo recesivo la intensidad de la protección generada mediante las prestaciones de urgencia social o las prestaciones para paliar la vulnerabilidad económica en un sentido más amplio, no correlaciona con las necesidades de origen material de la población. Es decir, el gasto corriente destinado a prestaciones económicas de urgencia social no ha sido más intenso en aquellos municipios con las tasas de paro más elevadas. Solo cuando los indicadores macroeconómicos han remontado, se ha empezado a ajustar mejor la relación entre recursos y necesidades en los municipios metropolitanos. Estos resultados ponen de manifiesto: 1) que la atención municipal a la urgencia social en el área metropolitana de Barcelona no está ajustada a la distribución de las carencias económicas de la población metropolitana; 2) que este desajuste se intensifica en ciclos económicos recesivos.

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 redundó tampoco en la corrección de estas desigualdades territoriales. En algunos casos porque su diseño no responde a una lógica redistributiva y en otros porque conllevan una gestión tan complicada que desvanece los efectos positivos que puedan generar en este sentido (Navarro-Varas *et al.*, 2017).

Por lo tanto, teniendo en cuenta todos estos elementos, emerge la necesidad de avanzar hacia un modelo consensuado que garantice las necesidades básicas de los ciudadanos del conjunto de la metrópoli, pero que, además, también sea capaz de generar dinámicas redistributivas entre los municipios metropolitanos.

5. Simulación de un modelo de garantía de rentas para la Barcelona metropolitana

Fase 1: el escenario simulado del despliegue completo 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 ciudadanía, significa una modificación sustancial del actual sistema de garantía de rentas en Cataluña. De hecho, la Generalitat de Catalunya se erige como responsable "de asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza, a fin de promover su autonomía y participación activa en la sociedad". De esta manera la Generalitat de Catalunya retoma 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 2011– y eleva las cuantías de la prestación respecto a la RMI.

En este nuevo contexto, se entiende que las prestaciones de urgencia social, tal y como se han ido desarrollando en términos de volumen y carácter estructural, dejarían de tener sentido en primera instancia. Es por ello que en esta simulación no se consideran estas transferencias de asistencia social, lo que ya provoca también de partida un efecto homogeneizador en el seno de la metrópoli de Barcelona, eliminando la diversidad de criterios respecto a la elegibilidad y la intensidad protectora de los municipios metropolitanos. En cuanto a la complementariedad y 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 IRSC vigente, la ley sí considera el derecho a un complemento que les permita llegar a la cuantía que establece la RGC. En cambio, con respecto a las rentas del trabajo, a pesar de que la legislación solo considera la compatibilidad y complementariedad de la RGC con las rentas derivadas del trabajo a tiempo parcial y, inicialmente solo para las familias monoparentales, en esta simulación sí se han considerado compatibles en todas las situaciones.

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 euros anuales. Este importe, considerando la composición de los hogares, se corresponde también con la cuantía máxima prevista para 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 el caso de existir ingresos (de cualquier tipo), el importe asignado a los beneficiarios es la diferencia hasta llegar a este máximo.

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 de la metrópoli de Barcelona (tabla 1). Tal y como se puede observar en la figura 3, la población objetivo se sitúa evidentemente en el extremo inferior de la distribución, una distancia considerable respecto al umbral de riesgo de pobreza moderada del área metropolitana de Barcelona, fijado en el año 2016 en 11.199 €.

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 2). Esto significa un aumento sustancial respecto al gasto real ejecutado en el mismo año en concepto de la RMI (aproximadamente 42 millones de euros). Por lo tanto, esta sería una aproximación a la magnitud del esfuerzo económico que debe realizar la Generalitat de Catalunya, para implementar la RGC en el ámbito metropolitano de Barcelona. Aunque parezca elevado, hay que decir, sin embargo, que este nivel de gasto estimado todavía se sitúa lejos del ejecutado, por ejemplo, para el Programa de Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco, con un gasto por habitante del 2015 de 225,6 €, mientras que en esta estimación realizada de la RGC el gasto por habitante metropolitano se sitúa en 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 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 2).

Por 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 la población más pobre. Sin embargo, hay que señalar también que, en términos de eficacia, este esquema no es muy diferente del que consiguen otros programas similares del entorno internacional más cercano. 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, siendo principalmente efectivos en la reducción de la intensidad de la pobreza, aunque con diferencias evidentes entre países (Frazer y Marlier, 2009; Figari *et al.*, 2013; Barbier, 2017).

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, para mejorar la eficacia de la protección social en este ámbito, llegando allí donde previsiblemente no lo hará la RGC. El segundo argumento descansa sobre la redistribución y la equidad en un territorio funcionalmente integrado, pero no cohesionado socialmente. Desde este punto de vista, se trata de generar un instrumento redistributivo capaz de corregir las desigualdades territoriales existentes y las disfuncionalidades que generan en la metrópoli las actuales ayudas económicas de urgencia social municipales. Aquí es

donde debería desempeñar un papel relevante el gobierno de la AMB, sobre el que la propia administración metropolitana ya ha empezado a reflexionar (Salinas *et al.*, 2018).

Como se ha indicado anteriormente, se ha trabajado sobre tres escenarios simulados. El escenario 1 pone de manifiesto 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 3). Esto implica un aumento de casi unos 50.000 hogares beneficiarios 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 hasta llegar al 10,5%. El costo de implementar los diferentes escenarios está relacionado con el volumen de la población elegible, siendo superior en los escenarios en los que los criterios de elegibilidad son menos restrictivos (escenarios 2 y 3). Sin embargo, en la medida en que la cuantía de la prestación en el escenario 3 penaliza a la población elegible del grupo de municipios con precios de vivienda medios y bajos, el coste disminuye ligeramente respecto al escenario 2 (tabla 4).

Respecto a los efectos en términos de cohesión social (tabla 4), 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. Esto se explica porque la población elegible en el escenario 1 parte de niveles de renta inferiores a los de 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 podría situarse en unos 1.000 € por hogar (83 € mensuales). Con esta cuantía, la pobreza moderada en el escenario 1 no se alteraría, mientras que los escenarios que tienen en consideración el costo de vida diferencial partes de la metrópoli se reducirían ligeramente, del 18,9% al 18,4%.

Sin embargo, el impacto más apreciable de la prestación metropolitana complementaria se produce nuevamente en la reducción de la pobreza severa (figura 4). 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 el 2,4% en los escenarios 2 y 3. Tal y como se ha señalado 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 hogares.

En cuanto al impacto de la prestación metropolitana complementaria en la reducción de la desigualdad en el seno de la metrópoli destacan dos aspectos (tabla 5). 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, es el escenario 2 el que parece ser más efectivo en la reducción de la desigualdad cuando no se establece un tope presupuestario. Ahora bien, si se toma como referencia el gasto actualmente destinado a las ayudas de urgencia social por parte de los municipios (1.000 euros anuales como cuantía de la prestación), las

diferencias entre los diferentes escenarios son mínimas.

En definitiva, los resultados derivados de la simulación de la hipotética prestación complementaria metropolitana apuntan que, en general, la relación eficacia-eficiencia sería más favorable en el escenario que bonifica a la población pobre que reside en los municipios con viviendas más caras de la metrópoli, solo en los criterios de elegibilidad (escenario 2). Pero esto siempre y cuando 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). Si el presupuesto de la prestación complementaria metropolitana se quedara en los niveles de gasto actual, no habría prácticamente diferencias entre la eficiencia de los escenarios 2 y 3, con los que (eso sí) se obtendrían claramente mejores resultados que con el escenario 1.

6. Conclusiones

La gran recesión ha puesto en evidencia las carencias y debilidades del sistema de garantía de rentas y de la *descentralización del bienestar* en España: el nivel de gasto es comparativamente bajo y poco eficiente. A nivel metropolitano, las políticas municipales hacia la pobreza son de muy baja intensidad y retroalimentan la desigualdad existente.

Con la reciente aprobación de la RGC, se establece un nuevo punto de partida desde el que avanzar en la garantía de ingresos de la población metropolitana con una lógica redistributiva. El argumento presentado en este artículo es sencillo: aglutinar los recursos que actualmente se destinan, de forma descoordinada, a las ayudas municipales de urgencia social para dotar de más presupuesto a una prestación metropolitana de garantía de rentas complementaria que llegue allí donde previsiblemente no lo hará la RGC.

Los resultados de la simulación de esta prestación metropolitana 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. Pero lo que resulta más interesante es que el diseño de la prestación que se perfila como ligeramente más eficiente es aquel que considera diferentes escenarios de elegibilidad según los precios de la vivienda de los municipios, manteniendo la misma cuantía de la ayuda en todo el ámbito metropolitano (escenario 2). Por lo tanto, a la espera de estudios más exhaustivos, parece que combinar en el diseño de una prestación de este tipo elementos que muestren sensibilidad en relación con la diversidad del coste de vida municipal, junto a otros que mantengan criterios de homogeneidad territorial en su implementación metropolitana (cuantía), es una cuestión importante para reducir la desigualdad de ingresos en el conjunto de la metrópolis de un modo 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. 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, es preciso construir herramientas que superen y corrijan la falta de eficiencia que se deriva de la heterogeneidad de las políticas municipales en el ámbito metropolitano.