

Marzo 2019

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

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

Paula Salinas¹⁰³, María Sánchez¹⁰⁴ i Maite Vilalta¹⁰⁵

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

1. ¿Qué entendemos por necesidades básicas?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Situación actual de las prestaciones sociales en Barcelona

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

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

En el caso concreto de Cataluña, en el 2011 se impulsó la reforma de su renta mínima, denominada PIRMI, con el objetivo de frenar el aumento de solicitudes derivado de la crisis económica y recortar el gasto. Mediante la Ley 7/2011, de acompañamiento de medidas fiscales y financieras, se cambió la forma de abono del subsidio (de domiciliación bancaria a talón nominativo enviado al domicilio de la persona beneficiaria). Posteriormente se aprobó el Decreto 384/2011, que incrementaba las condiciones requeridas para acceder a la PIRMI: aumento del tiempo de residencia en Cataluña (de 1 a 2 años), introducción de un periodo mínimo de 12 meses de carencia de ingresos para solicitar la ayuda y limitación de la cuantía máxima del subsidio (a 641,4 € al mes, equivalente al salario mínimo interprofesional) y de la duración máxima del subsidio (60

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Elementos para el diseño de una renta mínima garantizada

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

Objetivo y territorio de aplicación

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

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

Fórmula de cálculo

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

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

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

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

Unidad perceptora

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

Población beneficiaria

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

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

Nivel de renta que se quiere garantizar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Reflexiones finales

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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