



Barcelona Demà

Compromís
Metropolità 2030

Metròpoli Cohesionada

Habitatge i reconeixement de
drets



L'accés a l'habitatge a la regió metropolitana de Barcelona.

Cicle de la Metròpoli Cohesionada.

Autoria: Jordi Bosch Meda. Doctor Arquitecte i llicenciat en Ciències Polítiques. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Data: 25/04/2021

Resum:

La població de la regió metropolitana de Barcelona, a l'igual que la d'altres grans metròpolis europees, també pateix greus problemes d'accessibilitat econòmica i permanència en l'habitatge, sobretot entre les llars en lloguer com mostren els molt elevats nivells d'esforç econòmic i de taxa de sobrecàrrega que suporten. Aquestes dificultats, que no tenen la mateixa intensitat en tots els municipis i barris de la regió, afavoreixen la generació de processos de segregació urbana, amb la conseqüent pèrdua de cohesió social. Per a poder corregir aquesta situació s'esdevé necessari avançar en tres eixos: (i) en un major abast de la política d'habitatge, en particular, en qüestió d'habitatge de lloguer social i d'ajuts al pagament, la qual cosa passa per augmentar la despesa pública en aquest camp; (ii) en el desenvolupament d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular l'actuació de tots els nivells de govern implicats en cadascuna de les fases del procés d'elaboració d'aquestes polítiques; (iii) i en l'elaboració d'un pla metropolità d'habitatge que defineixi objectius concrets i les actuacions per assolir-los de forma eficaç i eficient.

La dimensió econòmica de l'exclusió residencial a la regió metropolitana

El procés de metropolitanització contemporani ja no es limita a l'expansió física del fet urbà-metropolità sinó que, sobretot, es caracteritza pel creixent nombre i intensitat de les interrelacions i interdependències de tot tipus que es creen entre tots els elements i actors que la conformen, és a dir, entre la població, les institucions, el teixit empresarial, el tercer sector, etc. Òbviament, aquesta integració supera els límits municipals per configurar una estructura jerarquizada en xarxa que tendeix a estendre's pel territori.

Les dinàmiques residencials tampoc són alienes a aquest procés. En les grans urbs, aquestes només adquireixen ple sentit quan són analitzades i abordades en aquesta escala metropolitana. I de fet, el problema de l'habitatge mostra uns trets comuns molt accentuats en aquests territoris: és on els preus assoleixen els valors més elevats, la qual cosa genera greus problemes d'accessibilitat econòmica d'un ampli segment de la demanda; és on els dèficits d'habitatge assequible són més quantiosos, no només a causa dels elevats preus, sinó també per les dinàmiques demogràfiques metropolitanes així com per les dificultats per generar habitatge social en la ciutat consolidada; i és on els processos de segregació urbana són majors.

La regió metropolitana de Barcelona (RMB), considerada com el territori format per les comarques del Baix Llobregat, el Barcelonès, el Maresme, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental, l'Alt Penedès i el Garraf, a l'igual que altres grans metròpolis europees, també pateix amb intensitat aquests problemes. Ara bé, la seva manifestació no és homogènia en el territori metropolità a causa, entre d'altres factors, de variacions territorials en el volum i capacitat econòmica de la demanda, de les característiques de l'oferta, i de la pressió addicional que exerceix el turisme en determinades zones. Així, els preus de mercat són superiors a Barcelona que a la resta de l'àrea metropolitana, i també més elevats en aquest darrer àmbit en comparació amb a la resta de la regió sense l'àrea (Taula 1). Aquesta gradació en els preus mitjans del centre de la metròpoli cap als àmbits més perifèrics també queda reflectida en la variació de l'esforç econòmic per accedir a un habitatge de compravenda o lloguer, així com, en les necessitats d'habitatge assequible mesurades a partir del nombre de persones inscrites en el Registre de sol·licitants d'habitatge protegit relatiu (Taula 1).

Tanmateix, però, l'anàlisi dels preus de mercat (Mapes 1 i 2) i de l'esforç econòmic per accedir a un habitatge en ambdós règims de tinença (Mapes 3 i 4) a escala municipal ofereix matisos importants. **Les majors dificultats per accedir a un habitatge de propietat es donen, d'una banda, en el centre de la regió, en concret, a Barcelona i municipis limítrofs, i de l'altra, en determinades poblacions costaneres. En canvi, el problema d'accés i permanència a un habitatge de lloguer està molt més estès en la metròpoli degut, entre d'altres motius, al fort increment que han experimentat els preus de forma generalitzada des de l'any 2014.**

Aquestes majors dificultats de les llars llogateres queden paleses en les diferents taxes de sobrecàrrega segons règim de tinença, és a dir, en el percentatge de llars que han de destinar més del 40% dels seus ingressos a cobrir les despeses residencials. D'acord amb les Estadístiques Metropolitanas de Condicions de Vida (IERMB i Idescat), durant el bienni 2018-2019, tant a l'àrea metropolitana com a

Barcelona ciutat, aquesta taxa va situar-se en el 42-43% entre les llars llogateres, mentre que entre les propietàries amb pagaments pendents (inclosa l'amortització) era només del 17-18%. Així mateix, actualment la població de l'àrea metropolitana de Barcelona que viu de lloguer, majoritàriament persones en edats joves i adultes, destina de mitjana més del 40% dels seus ingressos al pagament de l'habitatge, una xifra difícilment assumible per aquelles llars situades en els dos quintils inferiors d'ingressos. Per poder valorar correctament aquesta xifra, cal posar-la en comparació amb el conjunt de països europeus. L'any 2019, Espanya era el país comunitari amb el major percentatge del cost del lloguer sobre el total d'ingressos disponibles de la llar, i aquest valor encara era força més elevat a l'àrea metropolitana i a Barcelona, vuit punts per sobre de la mitjana nacional i més de quinze per sobre del valor mitjà de la Unió Europea (Figura 1).

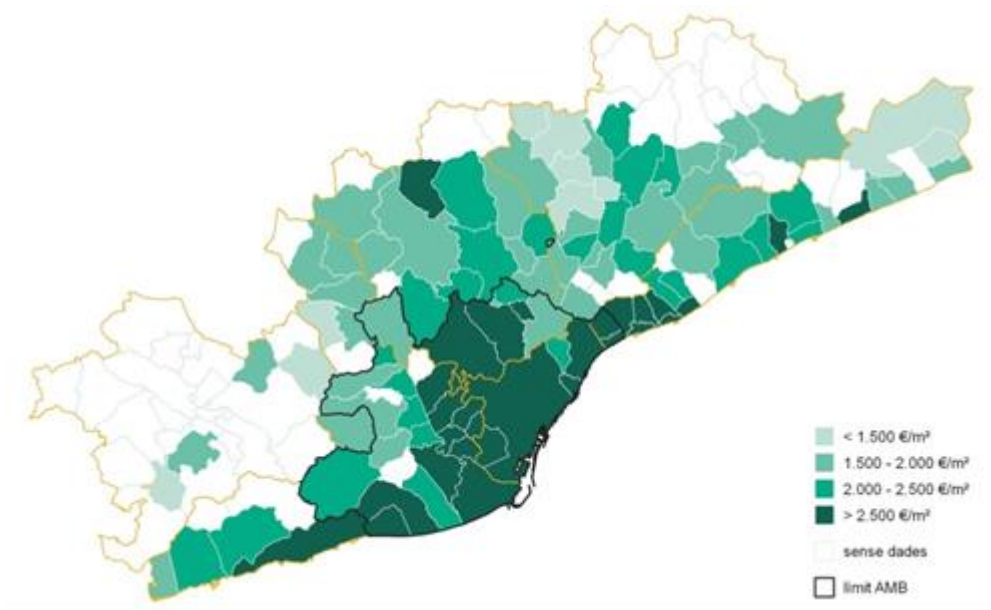
TAULA 1. Indicadors de la dimensió econòmica de l'exclusió residencial. Barcelona, àrea metropolitana, regió metropolitana i Catalunya, 2020

	Barcelona	AMB	AMB sense Barcelona	RMB	RMB sense AMB
Registre Sol·licitants Habitatge Protegit (1)					
Persones inscrites	42.941	79.367	36.426	104.085	24.718
Persones inscrites per 1.000 hab. (2)	25,8	23,8	21,7	19,9	13,1
Mercat					
Preu de compravenda (euros/m²)	4.170,4	3.361,5	2.750,5	2.799,0	1.979,6
Preu mitjà del lloguer (euros/mes)	964,8	901,2	794,3	836,9	695,8
Esforz econòmic (3)					
Esforz econòmic compra	55,4%	50,4%	47,6%	44,8%	36,0%
Esforz econòmic lloguer	49,1%	51,7%	52,6%	51,2%	48,4%

Notes: (1) a data 31 de desembre de 2019; (2) població segons Padró a data 1 de gener de 2020; (3) vegeu notes Mapes 3 i 4

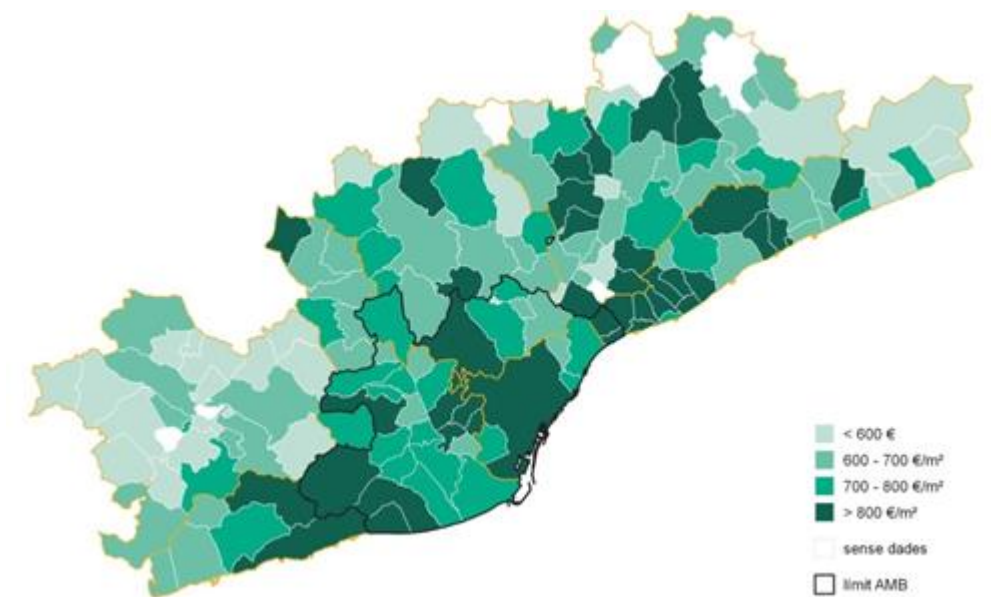
Fonts: preu compravenda, a partir de dades del Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat; preu lloguer, a partir de les fiances dipositades a l'INCASÒL, Departament de Territori i Sostenibilitat; esforç econòmic compra, a partir de preu de compravenda i Renda familiar bruta disponible (RFBD) segons el Servei d'Informació Econòmica Municipal (SIEM) de la Diputació de Barcelona; esforç econòmic lloguer, a partir preu lloguer i RFBD.

MAPA 1. Preu mitjà de l'habitatge de compravenda (euros/m²). Municipis de la regió metropolitana de Barcelona, 2020 .



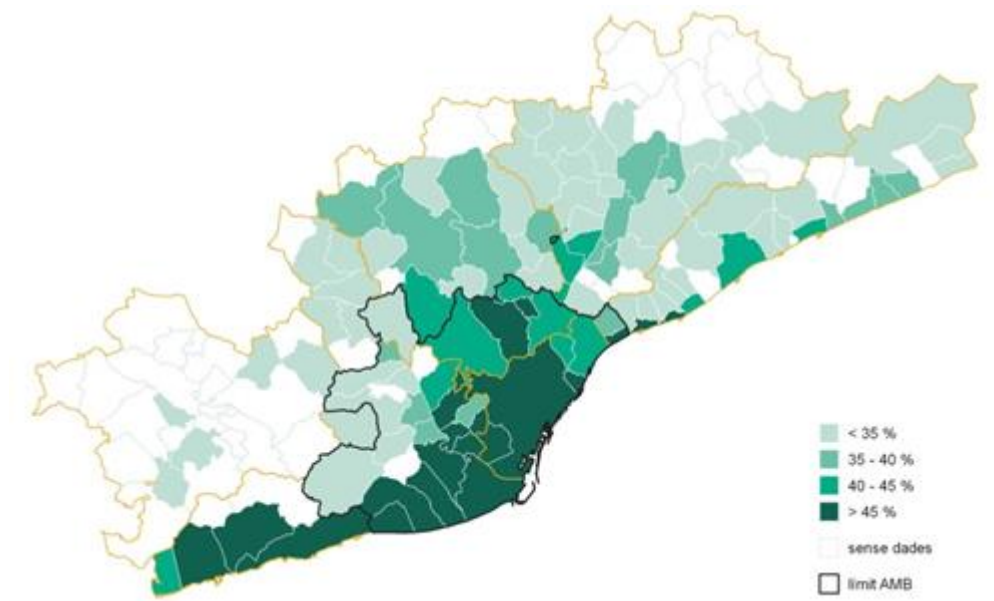
Font: elaboració pròpia a partir de dades del Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat

MAPA 2. Preu mitjà de l'habitatge de lloguer (euros/mes). Municipis de la regió metropolitana de Barcelona, 2020



Font: elaboració pròpia a partir de les fiances dipositades a l'INCASÒL, Departament de Territori i Sostenibilitat

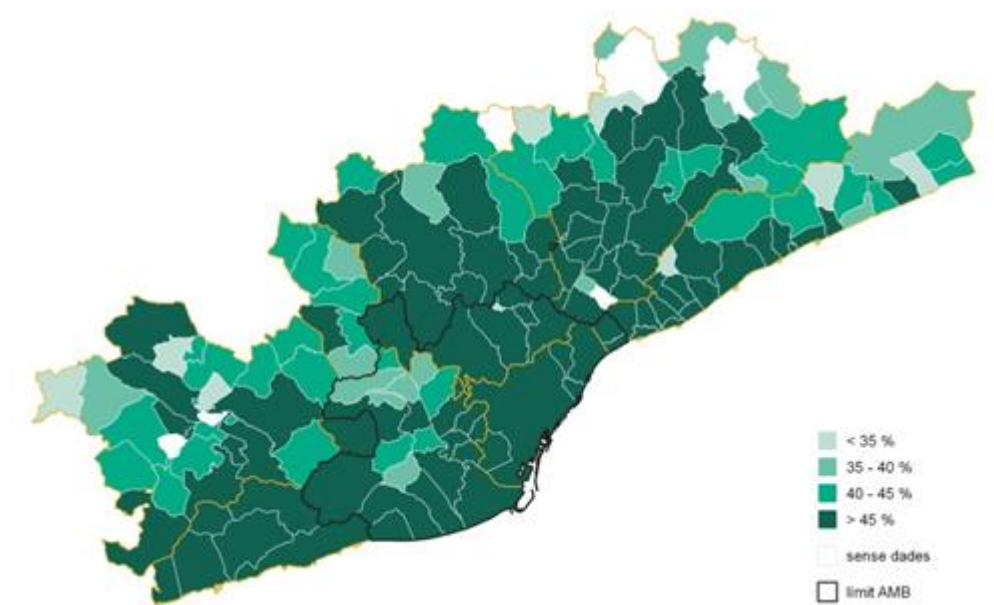
MAPA 3. Esforç econòmic de l'accés a la propietat (percentatge dels ingressos destinats) (1). Municipis de la regió metropolitana de Barcelona, 2020



Nota: (1) càlcul realitzat sobre la Renda familiar bruta disponible (RFBD) per habitant de 16 anys i més de cada municipi, i quota hipotecària resultant de la compra d'un habitatge de 80 metres quadrats amb una hipoteca sobre el 80% del seu valor (estimat segons el preu mitjà de compravenda del municipi), un període d'amortització de 25 anys i un tipus d'interès de 1,73% (tipus d'interès per l'adquisició d'habitatges lliures a més de tres anys segons Banc d'Espanya)

Font: elaboració pròpia, preu de compravenda a partir de dades del Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, Departament de Territori i Sostenibilitat, RFBD segons el Servei d'Informació Econòmica Municipal (SIEM) de la Diputació de Barcelona

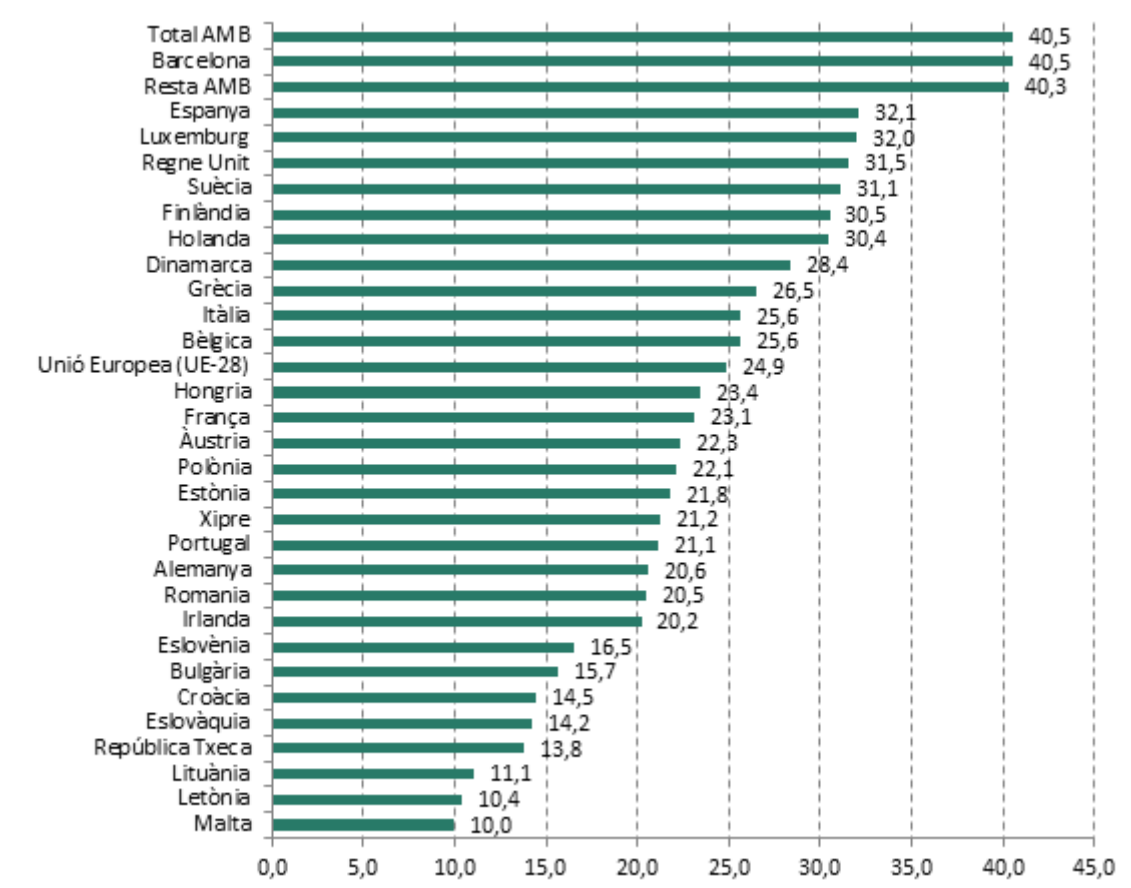
MAPA 4. Esforç econòmic del lloguer (percentatge dels ingressos destinats) (1). Municipis de la regió metropolitana de Barcelona, 2020



Nota: (1) Càlcul realitzat sobre la Renda familiar bruta disponible (RFBD) per habitant de 16 anys i més de cada municipi, i preu mitjà de l'habitatge de lloguer del municipi

Font: elaboració pròpia, preu de lloguer a partir de les fiances dipositades a l'INCASÒL, Departament de Territori i Sostenibilitat, RFBD segons el Servei d'Informació Econòmica Municipal (SIEM) de la Diputació de Barcelona

FIGURA 1. Percentatge del cost del lloguer sobre el total d'ingressos disponibles de la llar. Barcelona, resta àrea metropolitana, total àrea metropolitana i països europeus, 2018-2019



Font: Barcelona, resta àrea metropolitana i total AMB, IERMB i Idescat, EMCV anys 2018/2019 (Sistema d'Indicadors Metropolitans de Barcelona); Regne Unit segons dades de EUROSTAT, European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2018; resta de països segons dades de EUROSTAT, European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2019

L'elevat cost que representa l'habitatge en els pressupostos familiars de moltes llars té nombroses conseqüències negatives. Una d'elles és la freqüent necessitat de reduir la despesa en necessitats bàsiques com l'alimentació, la roba, l'educació, l'ús del transport públic o el consum energètic. Segons les Estadístiques Metropolitanes de Condicions de Vida de 2018-2019, un 11% de la població de Barcelona i un 9,1% de la de l'àrea metropolitana viu en llars que no es poden permetre mantenir l'habitatge a una temperatura adequada durant els mesos d'hivern.

Una altra conseqüència són els processos de segregació urbana que es generen. Davant la desigual capacitat de les llars per satisfer els costos residencials, el mercat de l'habitatge, com un filtre, afavoreix la concentració de la població amb menys recursos en aquelles parts de la regió on l'habitatge és més assequible: en general, zones de la metròpoli amb uns estàndards urbans i residencials inferiors. **Nombrosos treballs coincideixen en el fet que en els darrers anys s'ha produït un increment de la segregació residencial a la metròpoli de Barcelona (Donat, 2017; Blanco i Nel·lo, 2018), i és molt probable que la creixent crisi d'assequibilitat en el segment de lloguer hagi accentuat aquestes dinàmiques de pèrdua de cohesió social.**

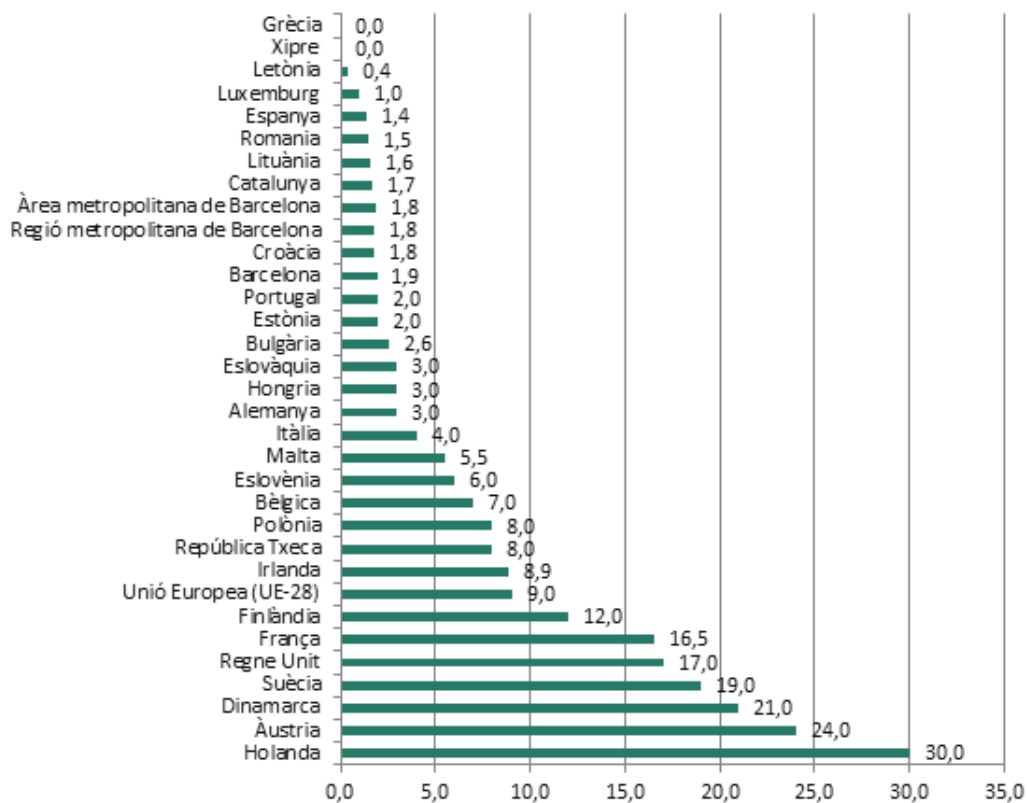


L'abast de la política d'habitatge a la regió metropolitana

Un element cabdal per entendre els nivells d'exclusió residencial a la regió metropolitana de Barcelona és la limitada incidència de la política d'habitatge desenvolupada. En general, l'abast de les polítiques metropolitanes d'habitatge reflecteix en gran mesura el grau d'intervenció en aquest camp a nivell nacional a causa, entre d'altres motius, de la necessitat de disposar d'un gruix important de finançament per la seva execució procedent de nivells de govern superiors (Bosch, 2011). I, malauradament, tots els treballs fets en aquest sentit situen l'actuació pública en habitatge a Espanya i Catalunya molt per sota de la mitjana comunitària, tant en termes de despesa pública com en indicadors específics relacionats amb determinats instruments com, per exemple, en matèria d'ajuts al pagament (Bosch, 2017; Bosch i Trilla, 2018a, 2018b). **En aquest sentit, convé tenir present que entre els anys 2009 i 2018, la despesa social en habitatge per habitant a Espanya va ser molt inferior a la mitjana comunitària: solament va representar entre un 20% i un 45% de l'import mitjà del conjunt de països de la Unió Europea. Sense la disponibilitat de recursos, la capacitat pública per atendre les situacions de vulnerabilitat residencial i corregir els processos de segregació urbana és molt limitada** (Donat, 2017).

Un dels millors indicadors per contextualitzar la nostra política d'habitatge dins la Unió Europea és la grandària del parc de lloguer social. Tant el sistema residencial català i espanyol, com el subsistema de Barcelona, de l'àrea metropolitana i de la regió es caracteritzen pel baix nombre d'habitatges de lloguer social, per sota del 2% del total d'habitatges, mentre que en la majoria de països europeus aquesta xifra és molt superior, i arriba fins al 9% de mitjana en el conjunt de la Unió Europea (Figura 2). Lògicament, **aquesta escassetat de lloguer social és un gran condicionant a l'hora d'atendre les necessitats residencials de les llars amb menys recursos.**

FIGURA 2. Percentatge d'habitatge de lloguer social a Barcelona, àrea metropolitana, regió metropolitana, Catalunya i Europa, 2019



Font: Barcelona, àrea metropolitana, regió metropolitana i Catalunya segons dades de la Secretaria d'Agenda Urbana i Territori, Espanya segons dades de EINSFOESSA; resta de països segons dades de Pittini, A., Dijol, J., Turnbull, D. i Whelan, M. (2019) The State of Housing in the UE 2019, CECODHAS, Housing Europe. Brussel·les; excepte Malta, Hongria, Lituània, Romania, Letònia i Croàcia segons dades de Pittini, A., Koessler, G., Dijol, J., Lakatos, E. i Ghekière, L. (2017) The State of Housing in the UE 2017, CECODHAS, Housing Europe. Brussel·les.

La governabilitat de les polítiques metropolitanes d'habitatge a la regió

Per poder abordar correctament el problema de l'habitatge en aquests entorns urbans, **cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular l'actuació de tots els nivells de govern implicats en cadascuna de les fases del procés d'elaboració d'aquestes polítiques, a saber, en la planificació, adopció, implementació, avaluació i revisió.**

Des d'una perspectiva internacional, malgrat la competència en habitatge no ha estat assumida de forma tant generalitzada pels governs metropolitans com en qüestió de transport, ordenació del territori o medi ambient, el cert és que cada cop són més els que de forma exclusiva o coordinada amb altres nivells de govern treballen per fer efectiu el dret a un habitatge digne en els seus territoris com, per exemple, ha succeït a les metròpolis de Sydney, Melbourne, Toronto, Montreal, Vancouver, Washington, Oregó, Brussel·les, París, Lió, Londres, Leeds, Liverpool, Manchester, Hannover o Amsterdam (Bosch, 2011; Bosch i Donat, 2018; Trilla et al., 2019). Al respecte, és important entendre que no existeix un únic model de



governabilitat vàlid per aquest objectiu. En el context internacional trobem tant governs d'un o dos nivells, com fórmules basades en la cooperació municipal que permeten el correcte desplegament de les polítiques d'habitatge des d'una dimensió metropolitana.

En el cas de la metròpoli de Barcelona, el marc legal i institucional vigent dificulta el desenvolupament d'un model de governabilitat metropolitana. La regió no compta amb una instància pròpia de govern i, en canvi, a l'àrea metropolitana existeixen cinc organismes amb competències relacionades amb l'habitatge: el govern de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), el Consorci de l'Habitatge de l'AMB (CHAMB), l'Institut Metropolità de Promoció de Sòl i Gestió Patrimonial (IMPSOL), l'operador públic-privat Habitatge Metròpolis Barcelona, i l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (OMHB).

En aquest context, **¿quin model de governabilitat es podria desenvolupar a la regió en matèria d'habitatge?** Si ens centrem en el model de governabilitat de dos nivells, hi hauria dues opcions: una seria que les funcions de govern metropolitana les exercís un àmbit superior de govern, per exemple, la Diputació de Barcelona o la Generalitat de Catalunya (o ambdós conjuntament), de forma coordinada amb els municipis i els organismes esmentats de l'àrea metropolitana; i una altra seria la modificació dels límits administratius de l'Àrea Metropolitana fins fer-los coincidir amb els de la regió, i que assumís competències d'habitatge en aquest territori. Una alternativa molt diferent a les anteriors seria un model basat en la cooperació voluntària de tots els municipis de la regió, dels diferents organismes de l'àrea metropolitana i, fins i tot, de les comarques si s'escau.

Òbviament podem imaginar altres solucions encara més allunyades de l'actual marc competencial. **La qüestió més important no és tant quin model de governabilitat és l'idoni sinó altres aspectes més qualitius relacionats amb la seva concreció com: la clara delimitació de les competències entre nivells de govern en totes les fases del procés d'elaboració i execució de les polítiques metropolitanes d'habitatge; garantir uns nivells de finançament adequats; el grau d'estabilitat política del model; el nivell de voluntat i compromís en habitatge de cada nivell de govern; i la disponibilitat d'un pla metropolitana d'habitatge que constitueixi el marc d'actuació, concertació i seguiment entre les institucions i agents implicats.** El següent apartat se centra en aquest darrer aspecte.

El repte de la planificació territorial de les polítiques metropolitanes d'habitatge

Les polítiques d'habitatge necessiten ser planificades per una multitud de motius, entre d'altres: per a poder definir objectius en funció d'un diagnòstic acurat dels problemes existents, dimensionar les actuacions, estimar el seu cost, permetre una correcta rendició de comptes i una posterior avaluació; perquè són polítiques lentes d'implementar que només tenen un impacte positiu en el mig i llarg termini; i perquè requereixen de considerables recursos públics per la seva execució i, en conseqüència, cal assegurar la seva màxima eficàcia i eficiència mitjançant, entre d'altres, el seu seguiment i avaluació.

A més, en els entorns metropolitanos, aquesta planificació és indispensable: per articular de forma coherent les actuacions en habitatge amb altres



polítiques sectorials, sobretot amb el planejament urbanístic i el model d'ordenació territorial; i per disposar d'un marc d'actuació, concertació i seguiment entre les institucions i agents implicats que permeti superar les dificultats derivades de la complexitat institucional de qualsevol model de governabilitat metropolitana multinivell.

A nivell pràctic, en el procés d'elaboració d'aquest pla d'habitatge de la regió metropolitana cal assegurar el compliment dels principis de jerarquia i coherència amb el sistema de planejament urbanístic i territorial, sobretot respecte el Pla territorial metropolità de Barcelona, el Pla director urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona (avui en redacció), i també respecte el Pla territorial metropolità de Barcelona i el Pla sectorial d'habitatge (aprovat inicialment mitjançant Resolució de 7 de març de 2019 publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya número 7830 de 14 de març). I en el seu desplegament, caldria vetllar per una correcta articulació a escales inferiors mitjançant els plans locals i supralocals d'habitatge, així com amb els programes d'actuació concertada prevists en el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

Per una major seguretat jurídica, fora convenient que una norma específica regulés el seu contingut mínim, període de vigència, tramitació, supòsits de revisió, i marc competencial (en l'impuls, redacció, desplegament, execució, seguiment i avaluació) en consonància amb el model de governabilitat metropolitana vigent.

Referències bibliogràfiques.

Blanco, I., i Nel-lo, O. (Eds.). (2018). **Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña.** València: Tirant Lo Blanch.

Bosch, J. (2011) **Les polítiques metropolitanes d'habitatge a Europa: el cas de Londres, París, Brussel·les i Barcelona.** Papers del CIL. Centre per a la Innovació Local (CIL). Diputació de Barcelona. Barcelona.

Bosch, J. (2017) **La dimensió econòmica de la exclusió residencial: Catalunya en el context europeu.** Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno 12(34), pp. 69-96.

Bosch, J. i Donat, Carles (2018) **La planificació de les polítiques d'habitatge a escala metropolitana. Barcelona en el context internacional.** Papers: Regió Metropolitana de Barcelona, 61, pp. 106-118.

Bosch, J. i Trilla, C. (2018a) **El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo.** Fundación Alternativas, Madrid.

Bosch, J. i Trilla, C. (2018b) **L'habitatge, punt de fuga d'eficàcia de l'Estat de Benestar. A: 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya. L'estat de benestar: nivell i perspectives,** pp. 347-375.

Donat, C. (2017). **Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona.** Archivio Di Studi Urbani e Regionali, 118(supl.), pp. 195-219.

Trilla, C., Bosch, J., Donat, C. i Magrinyà, F. (2019) **Habitatge i drets socials a l'àrea metropolitana de Barcelona.** Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.

Nota. Les opinions expressades per les persones autores són a títol personal i no necessàriament representen la visió del PEMB.



Com hauria de ser o com hauria de canviar la qüestió de l'habitatge i el reconeixement de drets per assolir una metròpoli cohesionada al 2030?

El paper de l'habitatge i el reconeixement de drets bàsics (a l'aigua i l'energia) com a porta d'entrada a unes vides que mereixin ser viscudes i gaudides, per a les persones i el territori, en el marc de la Regió Metropolitana de Barcelona.

Cicle de la Metròpoli Cohesionada.

Autoria: Jordi Besora, Charo Gómez, Mari Carmen Gómez, Mònica Guiteras.

Aliança contra la Pobresa Energètica (APE).

Data: 21/04/2021

Resum:

El dret a l'habitatge no s'entén sense que la llar inclogui també els serveis necessaris per a fer-la digna, habitable i segura, preparada per a acollir les necessitats bàsiques d'il·luminar-se, escalfar-se, mantenir la higiene personal, cuidar i ser cuidat.. El dret als subministraments bàsics és el garant de possibilitar totes aquestes condicions. Moviments socials com l'Aliança contra la Pobresa Energètica han empès diferents mobilitzacions i mesures, i fins i tot lleis -com la Llei 24/2015 del Parlament de Catalunya- per a aturar els talls i acabar amb el deute de les persones en situació de vulnerabilitat. Però cal que les administracions i, especialment aquelles més properes a la ciutadania (la municipal, la regional) implementin d'aquestes legislacions d'urgència que tant s'han hagut de defensar des del carrer. És imperant aconseguir arribar millorar i dignificar el dia a dia i les condicions de vida de les famílies en situació de pobresa energètica i anar més enllà dels talls aturats, caminant cap a la garantia universal del dret humà a l'aigua i del dret a l'energia. Cal posar sobre la taula, sense més demora, estratègies que tracin les línies vermelles que les grans empreses privades energètiques i de l'aigua no puguin creuar mai més.

1. Introducció i antecedents

A l'Estat espanyol, la pobresa energètica és un fenomen amb greus impactes, que afecta aproximadament a 5,1 milions de persones, l'11,1% de la població que no poden mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada. A

Europa, és una de cada quatre llars -50 milions de persones- que pateix pobresa energètica, no podent il·luminar-se o sense poder mantenir casa seva a una temperatura adequada a l'hivern o a l'estiu.

En els últims anys, **l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) ha propiciat un canvi de paradigma a Catalunya i ha cridat l'atenció de l'opinió pública i de l'agenda política sobre aquesta problemàtica.** L'APE, formada per persones afectades per la pobresa energètica, moviments socials, entitats veïnals i ONG, ha plantejat incansablement que aquesta és una qüestió que va molt més enllà del poder adquisitiu de les famílies: l'accés als subministraments bàsics d'energia i aigua és una qüestió de drets humans fonamentals. Des del suport mutu i la incidència política, l'APE acompanya l'empoderament de les persones afectades i planteja camins per a l'exercici d'aquests drets, fins i tot, quan no han estat reconeguts o quan han mancat els mecanismes institucionals que els garanteixin.

Un clar exemple n'és que l'APE va ser part integrant en la redacció i impuls d'una Iniciativa Legislativa Popular i la posterior proclamació, el 2015, d'una de les lleis més garantistes de l'UE per protegir de la pobresa energètica a les persones en situació de vulnerabilitat, la Llei 24/2015. No obstant això, tot i que la llei estigui en vigor, a algunes persones que no poden pagar la factura se'ls ha tallat el subministrament de forma il·legal, des dels primers mesos d'entrada en funcionament de la llei fins a l'actualitat. El 2016, la reacció pública a aquesta situació injusta es va veure esperonada per la tràgica mort de la Rosa, una dona de 81 anys de la ciutat de Reus, que va morir en un incendi al seu pis, provocat per una espelma que feia servir per il·luminar-lo després que Gas Natural Fenosa -ara Naturgy- li hagués tallat la llum uns mesos abans.

A l'Estat espanyol, no es parlava de pobresa energètica fins, més o menys, l'any 2014. Tot i que les famílies la patien des de feia temps, el concepte era desconegut i no s'havia organitzat cap protesta ni moviment al voltant d'aquest problema. Al febrer de 2014, coincidint amb els anys tardans de la crisi econòmica i financera de 2008, un conjunt de persones afectades, organitzacions i plataformes ciutadanes es van unir per crear l'Aliança contra la Pobresa Energètica. En aquell moment, els moviments pel dret a un habitatge digne estaven rebent cada vegada més casos en què el problema de la hipoteca quedava congelat o en espera, i la preocupació que aflorava després era la d'uns subministraments precaris o inexistents. Al seu torn, el discurs crític contra l'oligopoli energètic per part del sector ecologista i de les organitzacions en lluita per la democràcia energètica no estava calant prou entre la població. Arran d'aquesta situació, el moviment per l'habitatge i l'ecologista -a més d'organitzacions de la societat civil que treballen per la justícia socioambiental al Sud Global- van unir forces i, junts, van teixir una narrativa comuna que plantejava el dret als subministraments bàsics, com l'aigua i l'energia, com a element indissoluble del dret a un habitatge digne.



2. Context i situació

L'àrea metropolitana de Barcelona consta de 36 municipis, una superfície de 636 km² i més de 3,2 milions d'habitants. És la vuitena àrea metropolitana més gran d'Europa i, en les dues últimes dècades, la ciutat ha evolucionat de centre industrial a economia basada en els serveis, amb la centralitat del turisme dins de l'economia de l'àrea. Es tracta d'una àrea urbana densa i, en termes de pobresa energètica, es pot parlar de factors de vulnerabilitat específicament urbans: els habitants de ciutats tenen accés a més treballs i millors salaris però també estan subjectes a un nivell general de preus de béns i serveis més alt, especialment, el preu de l'habitatge. Actualment, els preus i les dinàmiques del mercat de lloguer a Barcelona són clau per entendre processos de reordenació socio-espacial, empobriment i marginació que resulten en grups poblacionals amb rendes baixes expulsats d'àrees cèntriques com a resultat dels ràpids increments dels preus de l'habitatge. Pel que fa a l'emergència climàtica i a la seva afectació a l'AMB, convé destacar el següent anàlisi del projecte Europeu EmpowerMed, destinat a empoderar dones per lluitar contra la pobresa energètica al Mediterrani:

“Aquest any, les altes temperatures estiuenques es van associar a augments de la mortalitat en països europeus, sobretot, de gent gran. Els estudis específics van establir la relació entre situació socioeconòmica i risc relatiu de mortalitat durant l'estiu de 2003 a Barcelona, atès que, en comparació amb els estius dels cinc anys anteriors, la mortalitat va ser més gran entre dones, persones d'edat avançada i persones amb menys educació que la primària. Cal interpretar, per tant, les conseqüències previstes del canvi climàtic – estius més extrems, amb menys dies de precipitacions, més calor i onades de calor més freqüents i més intenses – des d'una perspectiva de vulnerabilitat i desigualtat urbanes.”¹

Pel que fa a la Regió Metropolitana de Barcelona, de manera més àmplia, cobreix una població de prop de 5 milions d'habitants. Des d'una perspectiva de solidaritat és, com a mínim, desaconsellable que es generin desigualtats entre els diferents municipis quant a l'accés als subministraments bàsics. És necessari que s'estableixin eines per a la coordinació i per a compartir les bones pràctiques que es duguin a terme a una diversitat de municipis. Malgrat el paraigües que representa la Llei 24/2015, el seu aterratge a cada territori i als serveis socials o oficines d'assessorament energètic de cada municipi és molt diferent. **Tenint en compte que la regió metropolitana de Barcelona no compta amb un govern propi, seria recomanable identificar els buits o necessitats que diferents municipis o zones puguin presentar, per tal de trobar respostes conjuntes.**

Quant a context, també és rellevant la situació de gestió privatitzada de la totalitat de la xarxa de distribució energètica a nivell de la regió, amb més presència de gestió pública en la generació i comercialització d'energia (sent encara casos molt aïllats). Pel que fa a l'aigua, **existeix també una elevada proporció de gestió privatitzada, tot i que es tracta d'un àmbit, de competència municipal**, en el que encara la liberalització no ha pogut penetrar de la mateixa manera que a l'energia. Cal mirar a experiències de municipalització com les d'Arenys de Munt o Terrassa, així com als operadors públics que es mantenen en aquesta àrea (Aigües del Prat, Sabemsa a Barberà del Vallès, Aigües de Vilanova i la Geltrú, entre

¹ <https://www.empowermed.eu/wp-content/uploads/2020/11/Barcelona-Pilot-Site.pdf>



d'altres), davant una concentració important de la multinacional Agbar-Suez al territori.

3. Habitatge digne i drets a l'aigua i l'energia, des d'una perspectiva de base, posant les persones afectades al centre

3.1. Habitatge digne, adequat i assequible en una metròpoli territorialment cohesionada

El dret a un habitatge digne està àmpliament reconegut com a fonamental, des de la Declaració Universal dels Drets Humans, en el seu article 25, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, article 11; fins la Constitució Espanyola, article 47. Aquest dret va més enllà de garantir un espai físic per a viure-hi. La dignificació d'aquest espai comporta incloure-hi l'accés a tots els serveis necessaris per a desenvolupar una vida que mereixi ser viscuda, que implica necessàriament, l'accés a l'energia i l'aigua. En aquest sentit, **l'accés universal als serveis bàsics és fonamental per garantir el dret a un habitatge digne.**

En l'actualitat, aquests béns comuns: habitatge, energia i aigua, estan mercantilitzats i el seu accés limitat o condicionat a la voluntat de les empreses privades que el gestionen. Aquest fet, fa que aquesta limitació es basi en el nivell d'ingressos de les famílies que, si és baix, comporta un accés precari o insegur, produint-se situacions de vida infrahumanes, com l'amuntegament o la inhabilitat, portant com a conseqüència la necessitat d'ocupació d'habitatges i la connexió irregular als subministraments, ja que sense la titularitat de l'habitatge la majoria d'empreses de serveis es neguen a regularitzar-ho, amb la situació de perillositat que se'n deriva, relacionada amb el risc d'incendis ².

La precarietat en l'accés a aquests serveis també pot minvar la garantia d'altres drets, per una banda, destinant els ingressos a pagar el lloguer i les factures en detriment de les despeses destinades a l'adquisició de productes de primera necessitat: alimentació i medicaments; i per l'altra, afectant a l'educació, per no disposar d'espai necessari i digne per a l'estudi a casa, i a la salut, per la presència d'humitats i climatització insuficient. **Totes aquestes circumstàncies afecten de forma diferenciada a les dones**, ja que per una banda estan sotmeses a múltiples discriminacions que dificulten l'accés adequat a un habitatge; a la vegada que, en recaure sobre elles les tasques de cures i responsabilitat de la llar, i més en famílies de baixos ingressos que no poden externalitzar-les, fa que la impossibilitat de tenir uns serveis bàsics suficients els hi afecti més, ja que en fan més ús perquè passen més temps a casa i perquè les tasques de cures ho requereixen³

El parc d'habitatges de l'àrea metropolitana de Barcelona presenta greus deficiències en termes d'eficiència energètica, factor que encareix les factures de subministraments. Segons el Pla Metropolità de Rehabilitació d'Habitatges (PMRH),

² <https://pobresaenergetica.es/2019/01/09/els-incendis-dels-darrers-dies-amaquen-la-cara-mes-oculta-de-la-pobresa-energetica>

³ <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2018/10/Estudi-Genere-ASPB-ODESC-ESF-APE.pdf>



que farà possible la rehabilitació de 10.000 habitatges, s'estalviaran més de 20.500 MWh l'any⁴.

L'accés a un habitatge i als subministraments bàsics d'aigua i energia han d'estar garantits de forma universal, independentment del nivell d'ingressos. Actualment, amb la Llei 24/2015 existeixen mecanismes per evitar el tall de subministraments a famílies vulnerables i fer front al deute que se'n deriva. La manca de voluntat política per establir els mecanismes necessaris per la condonació d'aquest deute, ha portat a moltes famílies a patir assetjament per part de les empreses i fer-les sentir culpables de la situació en la que es troben. L'assetjament és una pràctica que té greus impactes en la salut de les persones i que és urgent erradicar, com ja han aconsellat organismes com el Síndic de Greuges de Catalunya o la mateixa APE en diferents moments i campanyes, liderades per les mateixes persones afectades que són testimoni d'aquest patiment i xacra.

Alhora, **serà important facilitar l'accés als ajuts ja existents, en excés, burocratitzats, i desenvolupar nous mecanismes en favor de les famílies vulnerabilitzades**, que també es mencionen als apartats 3.2, 3.3 i 5 d'aquest text.

3.2. Reconstrucció col·lectiva de l'aigua i l'energia com a drets bàsics

A l'APE lluitem per garantir l'accés universal als serveis bàsics d'energia i aigua, des de i per a les persones afectades, empoderades en aquesta lluita, practicant el suport mutu i la horitzontalitat. Això significa que es parteix del trencament amb la cultura dels experts, i es planteja que tothom té coneixement propi sobre l'energia, ja que aquesta forma part del nostre dia a dia. I, concretament, sobre la vivència de l'accés a ella, les persones en situació de vulnerabilitat en particular acumulen sabers que són inestimables sobre l'èxit o el fracàs de les polítiques i les mesures que les institucions i les empreses subministradores en garantir aquests drets. **La construcció col·lectiva de coneixement en l'àmbit de la pobresa energètica i de la transició energètica ha de passar, inevitablement, per un enfocament de drets, així com per posar les persones afectades al centre.** La ciutadania en general, a més, tindrà el repte de corresponsabilitzar-se, sense assenyalar, aquella part de la població que ho té pitjor per afrontar l'emergència climàtica o la descarbonització de l'economia.

Entenem que a totes aquelles famílies que no poden pagar les factures se'ls ha de garantir un servei que es consideri necessari per a una vida digna, sense riscos de talls o acumulació d'un deute. Cal recuperar el control sobre aquests serveis bàsics actualment mercantilitzats, i considerar-los com a béns comuns, com són actualment l'educació o la sanitat. Seria impensable que l'accés a l'educació o la sanitat estigués determinada al nivell d'ingressos o a l'acumulació d'un deute a pagar a posteriori. Per tant, no podem permetre que l'accés a l'energia i l'aigua generi un deute a les famílies que no poden afrontar el pagament de les factures. I, tot i que advoquem per un canvi de model energètic on es posi la vida en totes les seves formes al centre, i no el capital com en l'actualitat, entenem que en aquest context han de ser les empreses les que assumeixin aquesta càrrega, doncs, amb

⁴ <https://www.amb.cat/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/el-bei-i-l-area-metropolitana-de-barcelona-signen-un-acord-per-millorar/7424128/11696>



la mercantilització de drets bàsics estan acumulant beneficis milionaris any rere any.

El plantejament que l'accés als subministraments bàsics (aigua i energia) és un dret no ens sembla cap novetat a dia d'avui, però encara cal molt recorregut per a la seva implementació i garantia entesa de manera àmplia i en les seves diferents vessants. El Dret Humà a l'Aigua i al Sanejament està reconegut per les Nacions Unides des de 2010 i el dret a l'energia és, fa dècades, defensat per diversos acadèmics, col·lectius i organismes de referència. Que el fet de poder pagar l'aigua o la llum no sigui condició necessària per tal de gaudir-ne és, avui, un plantejament de sentit comú, igual com ho és l'accés universal a l'educació i la salut. Amb els subministraments, però, entra en joc la privatització d'aquests serveis, que fa que la perspectiva i vocació de servei públic i la participació comunitària sigui negada o impossibilitada. El plantejament, mentre aquests serveis no siguin recuperats, és senzill: el subministrament s'ha de garantir, també quan la persona no té ingressos o té ingressos baixos, i s'ha d'evitar alhora que es generi un deute. Plantejar l'acumulació de deute de subministraments en l'educació i la sanitat ha portat a països com el Regne Unit i Estats Units a situacions greus amb els deutes de sanitat i educació, que en l'àmbit espanyol no hem conegut. En canvi, aquí no ens estranya que les persones acumulin deutes energètics de milers d'euros. **Aquesta lògica d'empobriment de la població a través de les factures ha d'acabar: mentre l'empresa subministradora faci benefici amb un servei bàsic caldrà obligar-los a assumir responsabilitats.**

En aquest sentit, volem remarcar la importància de la signatura del conveni entre administració i Endesa del passat 29 de març com a exemple a seguir. Aquest conveni estableix que el pagament del deute acumulat per les famílies vulnerables en el passat, des del 2015 fins el 2020, l'assumiran amb aquests percentatges les següents institucions: Endesa el 73% i l'administració, a través de diferents estaments, el 27% restant. El deute a futur es podrà veure reduït pel finançament a parts iguals entre empresa i administració, d'un fons de solidaritat.

3.3. Reconeixement de drets bàsics i rendes garantides.

Per últim, cal destacar que gran part de les persones que pateixen pobresa energètica tenen dret a (o almenys han sol·licitat) la renda garantida o l'ingrés mínim vital. Aquests ingressos i rendes garantides poden ajudar a garantir també els drets bàsics (com poden ser l'aigua o l'energia), però cal evitar que aquests diners serveixin per pagar factures que no estan ajustades a les necessitats de les famílies o que provenen de contractacions o canvis de companyia fraudulentos que obliguen les persones consumidores a pagar més del necessari. Alhora, les rendes garantides o ingressos mínims vitals no haurien de contemplar com a ingressos els ajuts de lloguer, així com altres tipus d'ajuda en detriment de la persona afectada. Massa sovint es dona una lògica de laberint i periple burocràtic que les persones en situació de vulnerabilitat han de sostenir en mig d'uns modes de vida ja de per si precaris, tasques de cura o indisposicions per motius de salut. Aquestes rendes, si han d'anar de la mà i ajudar a garantir drets, han de simplificar els processos i requisits d'accés, així com assegurar que no es generen incompatibilitats per a altres ajuts que poden ser necessaris en un futur. **Malgrat es cobri una renda garantida o ingrés mínim vital, ha de prevaler la possibilitat del pagament d'aquests serveis (aigua i energia) en condicions de progressivitat, que permeti sostenir el present sense hipotecar el futur.**



4. Actors clau en el procés de transformació i incidència

Des de la perspectiva de les missions (objectius transversals, ambiciosos i transformadors, ahora que delimitats i assolibles, que han de servir de guia per a l'actuació coordinada d'un gran nombre d'actors de la quintuple hèlix a la Regió Metropolitana de Barcelona) a continuació **plantejem diferents actors clau que interaccionarien per tal de dur a terme aquests objectius**. L'ecosistema d'actors hauria de tenir en compte, com a mínim, els següents:

- **Persones afectades i ciutadania en general:** Dins d'aquests actors, cal posar al centre la veu de les persones afectades, moltes de les quals no estan organitzades ni formen part d'un moviment social o entitat concreta. Cal també dirigir tots els missatges sobre drets energètics al conjunt de la població, i generar processos de sensibilització i divulgació per tal de no segregiar. Sovint sembla que les persones en situació de pobresa energètica siguin més assenyalades quan cal canviar hàbits i preparar l'adequació climàtica o impulsar la transició energètica, però habitualment s'assenyala poc les persones amb rendes altes que fan un mal ús dels recursos naturals com l'aigua i l'energia, sempre que ho puguin pagar. Acabar amb aquesta lògica perversa ha de passar per la universalitat i el repartiment de les responsabilitats segons les possibilitats/capacitats.
- **Actors socials:** les associacions de veïnes i veïns, els Grups de Suport Mutu del barri, l'APE, la PAH i els diferents sindicats d'habitatge, les associacions de consumidors, així com les entitats que treballen en la transició energètica i l'emergència habitacional, etc. **Caldrà ahora convidar i fer-ne partícips els moviments i plataformes que representen les lluites ecologistes i feministes** (i en especial aquells que encarnen ambdues ahora).
- **Actors institucionals:** Ajuntaments de la regió i, concretament, les diferents regidories que treballarien en la qüestió de la pobresa energètica i el dret a l'habitatge: regidories d'Habitatge, Feminismes i Serveis Socials, representants dels Punts d'Assessorament Energètic o serveis homòlegs, representants dels serveis de mediació en qüestions d'Habitatge, així com el Consell de l'Habitatge Social de Barcelona.
Concretament en l'àmbit de la salut: Agència de Salut Pública de Catalunya i Barcelona, per treballar des de la perspectiva de salut en totes les polítiques de manera transversal. La inversió en altres àmbits, com la prevenció, l'atenció de serveis socials, o les polítiques d'eficiència energètica i habitatge, poden fer-nos estalviar en la despesa en salut. És clau que s'apunti als determinants en salut i a les desigualtats socials en salut, com les condicions de vida i de treball, l'alimentació, l'habitatge, l'accés a béns i serveis fonamentals, així com d'altres mediadors de la salut: les influències econòmiques, culturals i ambientals, que actuen sobre totes les altres capes.
Concretament en l'àmbit dels feminismes: caldrà coordinar-se amb els diferents centres d'atenció a les dones, així com aquells que treballen des de la interseccionalitat atenent col·lectius que pateixen dobles i triples discriminacions: dones grans, dones migrades, dones amb diversitat funcional, persones LGTBIAQ+.
- **Mitjans de comunicació:** Serà necessària una implicació sense precedents d'uns mitjans de comunicació plurals, que ajudin a trencar els imaginis victimitzadors, paternalistes i fins i tot criminalitzadors, de les



persones que pateixen les conseqüències de l'emergència habitacional i la pobresa energètica. Gràcies a el desenvolupament d'un procés d'empoderament col·lectiu de llarg recorregut, l'APE facilita que les persones deixin de situar-se com a víctimes dels abusos de les companyies energètiques i passin a ser subjectes polítics actius que reclamen els seus drets. No obstant, segueix sent habitual l'enfocament sensacionalista que de vegades situa les persones afectades com a mers objectes. És urgent que els mitjans locals, nacionals i internacionals es facin ressò de les lluites organitzades dels moviments socials, veïnals i de suport mutu, establint un vincle entre la pobresa energètica i la injustícia, des d'una visió crítica i assenyalant a les causes estructurals, externes a les persones afectades, i estretament lligades amb el funcionament del model energètic a nivell global i, concretament, del sistema elèctric a nivell estatal, aportant anàlisis en profunditat de la mà dels testimonis en primera persona i els casos concrets.

5. 15 recomanacions i propostes concretes

Per tal de passar de la teoria a la pràctica, creiem **indispensable plantejar propostes concretes, recomanacions en forma de mesures que puguin començar a aplicar-se des d'avui mateix, per tal de caminar cap a la garantia dels drets** que hem descrit durant els anteriors apartats.

Cal remarcar, a més, que aquestes propostes sorgeixen de la construcció col·lectiva de coneixement que es dona en el si de l'Aliança contra la Pobresa Energètica i de les persones que en formen part, així com dels diferents moviments amb qui ens agermanem i que treballen per la sobirania energètica popular.⁵

1. Impuls definitiu en la signatura de convenis que preveu la Llei 24/2015 per la condonació del deute a les famílies vulnerables, amb aquelles empreses que encara no ho han fet.
2. Persecució i denúncia de les males pràctiques de les empreses que assetgen a les famílies vulnerables protegides per la Llei 24/2015 per raó del deute acumulat.
3. Garantia dels punts de subministraments independentment del règim habitacional en el què es trobin les famílies que viuen a l'habitatge. Desplegament dels diferents protocols per a la instal·lació de comptadors provisionals en llars ocupades, tant per a l'aigua com en l'energia, garantint la mateixa aplicació als diferents municipis de la regió, per evitar la desigualtats territorials.
4. Estudi i activació de mecanismes per a detectar la pobresa energètica amagada, així com mesures per afrontar la feminització de la pobresa energètica, tenint en compte la interseccionalitat amb altres eixos de desigualtat.
5. Punts d'assessorament específic per temes relacionats amb la pobresa energètica, inclòs assessorament legal.
6. Auditories a les empreses energètiques: transparència i informació sobre els preus per saber el cost real de la producció energètica.
7. Recuperació de l'àmbit de la distribució en mans públic-comunitàries, assegurant el bon estat de les xarxes de distribució.

⁵ <https://xse.cat>



8. Impuls i creació de comercialitzadores públiques, prioritzant l'àmbit municipal i d'atenció propera, amb participació ciutadana i mesures concretes per a les persones en situació de vulnerabilitat.
9. Desenvolupament i facilitats per a la producció d'energia reproductora de vida i no destructora, és a dir, prioritzar els usos que permeten sostenir la vida, en detriment dels que es guien pel lucre i la maximització dels beneficis d'uns pocs.
10. Facilitat i acompanyament a la creació de comunitats energètiques locals, que incloguin les persones en situació de vulnerabilitat com a subjectes actius.
11. Urbanisme pensat per a les persones que hi viuen, no per a l'especulació a favor de les empreses constructores o el turisme.
12. Extensió més gran d'àrees verdes per a facilitar la regulació exterior de la temperatura.
13. Augment del parc d'habitatge públic a partir de l'expropiació legal de pisos de grans tenidors.
14. Millora de l'eficiència energètica del parc d'habitatge ja construït i el de nova construcció: el públic amb diners públics, el privat, amb obligacions als ens propietaris, per evitar, la transferència de recursos públics al benefici privat.
15. Ajuts i subvencions per a l'adquisició d'electrodomèstics eficients per a llars amb dificultats econòmiques.



Referències.

ACA (2016) Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. Asociación de Ciencias Ambientales. Recuperat de:

<https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/recursos/estudios>

ACA (2018) Pobreza Energética en España. Hacia un sistema de indicadores y estrategia de actuación estatal. Asociación de Ciencias Ambientales.

Recuperat de: <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/recursos/estudios>

Bouzarovski, S., Tirado-Herrero, S., & Petrova. (2015). Energy Vulnerability: Trends and Patterns in Europe (policy briefing num.1). Manchester: EVALUATE Project.

Bouzarovski, S., Petrova, S., & Sarlamanov, R. (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. Energy Policy, 49, 76-82.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.033>

Cotarelo, P (2015) El coste real de la energía. Estudio de los pagos ilegítimos al sector eléctrico español 1998-2013. Barcelona: Observatori del Deute en la Globalització. Disponible a:

https://odg.cat/wp-content/uploads/2015/09/3a_informe_coste_energia_esp_web.pdf

González, I. (2016) Desigualtat de Gènere i pobresa energètica. Barcelona: Enginyeria Sense Fronteres. ESFeres 17. Disponible a:

<https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2017/03/ESFeres17-Desigualtat-de-genere-i-pobresa-energetica.pdf>

Guiteras, M (2016) Pobresa energètica i models de gestió de l'aigua i l'energia a la UE: Cap a la garantia del dret universal als subministraments bàsics. Barcelona: Enginyeria Sense Fronteres. ESFeres 16. Disponible a:

<https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2017/01/ESFeres16-PobresaEnergeticaiModelsdeGestio.pdf>

IDHC. (2007). Carta de Drets Humans Emergents - Institut de Drets Humans de Catalunya. Disponible a: <http://www.idhc.org/ca/formacio/seminari-taller-el-dret-huma-a-l-acces-a-l-aigua-potable-i-alsanejame>

IDHC. (2009). Declaració Universal dels Drets Humans Emergents - Institut de Drets Humans de Catalunya. Disponible a:

<http://www.idhc.org/ca/recerca/publicacions/drets-humans-emergents/declaracio-universal-dels-drets-humans-emergents.php>

Perez Orozco, Amaia (2014). Subversión feminista de la economía. Traficantes de sueños

Síndic de Greuges de Catalunya. (2014). Informe sobre el dret als subministraments bàsics. Disponible a:

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments_cat_cobertes.pdf

Walker, G. (2016). The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition. L'Europe en Formation, (378), 26-38.

Walker, G., & Day, R. (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. Energy Policy, 49, 69-75. Disponible a:

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.044>

Nota. Les opinions expressades per les persones autores són a títol personal i no necessàriament representen la visió del PEMB.



¿Hacia sistemas multinivel de garantía de ingresos?

Ciclo de la Metròpoli Cohesionada.

Autoría: Manuel Aguilar Hendrickson, Universitat de Barcelona.

Fecha: 22/04/2021

Resumen:

En este artículo se pretende abordar, en primer lugar, algunos elementos de contexto que contribuyen a explicar el renovado interés por esta cuestión y los retos con los que se enfrenta una reforma de los mecanismos de garantía de un ingreso mínimo, sólo parcialmente abordados por las medidas tomadas hasta ahora. En segundo lugar, se analizan algunas cuestiones clave sobre la conveniencia o no de articular un sistema de garantía de ingresos mínimos multinivel, con implicación de las administraciones general, autonómica y local y con qué escalas. Finalmente, se proponen algunas líneas de reforma en las que tendría un papel relevante una política local, articulada, en este caso, a escala metropolitana.

El problema de **cómo garantizar un nivel mínimo de ingresos a todas las personas** ha tenido durante decenios un espacio muy reducido en el debate político a escala estatal en España. Mientras que el futuro y la reforma de las pensiones o la insuficiente cobertura de las prestaciones por desempleo han recibido bastante atención en algunos momentos, hasta 2015 la cuestión de cómo asegurar un nivel mínimo de ingresos a las personas en edad activa ha estado ausente casi por completo de los programas y debates en las elecciones generales. Desde que, a finales de los años 1980, se produjera la controversia sobre la creación por parte del gobierno vasco de la primera renta mínima autonómica, esta cuestión parecía haber quedado confinada en el ámbito de la asistencia social autonómica.

En las elecciones generales de 2015, por primera vez, la mayoría de los partidos políticos llevaban propuestas explícitas sobre cómo abordar la cuestión, con iniciativas de diverso alcance y ambición (Noguera, 2019). Desde la simple coordinación de las rentas mínimas autonómicas del PP hasta el complemento salarial de Ciudadanos, el IMV del PSOE o las propuestas de renta garantizada de Unidas Podemos entre otras. Desde 2019, el programa del gobierno incluyó una propuesta de reforma en esta dirección y, en 2020, en condiciones y con características muy diferentes de las previstas en un inicio, el gobierno español creó el Ingreso Mínimo Vital, cuya regulación legal está en estos momentos en discusión en el Congreso de los Diputados.

1. La garantía de un ingreso mínimo en España: un modelo en crisis

1.1. La herencia bismarckiana

Una de las dificultades para abordar la cuestión de cómo asegurar un nivel mínimo de ingreso para cubrir necesidades básicas en el segundo decenio del siglo XXI es la pervivencia de concepciones ligadas a la etapa "clásica" del Estado de bienestar en un contexto radicalmente transformado desde los años 1980.

El Estado de bienestar "clásico", sobre todo en su versión bismarckiana o continental, construyó la garantía de ingresos a partir de tres elementos:

1. En primer lugar, el salario del cabeza de familia (varón), definido como salario familiar y complementado por prestaciones familiares adicionales, era el mecanismo que debía de garantizar seguridad material a la gran mayoría de la población. Ese salario derivaba de un empleo a tiempo completo y duradero y estable en el tiempo, en un contexto de mantenimiento a largo plazo del pleno empleo (masculino, conviene recordar).
2. En segundo lugar, un sistema contributivo de seguro social servía para sustituir el salario perdido en determinadas circunstancias: interrupciones temporales de la actividad laboral por enfermedad o desempleo, interrupciones más largas o definitivas por invalidez o jubilación. Incluso se extendió el sistema para cubrir el riesgo de perder el salario del cónyuge sustentador del hogar (el varón) mediante las pensiones de viudedad.
3. En tercer lugar, se estableció un último nivel de asistencia social para ofrecer una protección básica a grupos de población excluidos del empleo



estándar y la protección contributiva, concebidos como población marginal claramente diferenciada de la población trabajadora.

Esta configuración social y laboral y su correlato institucional están en la raíz de algunas ideas presentes aún hoy, cuando la realidad se ha transformado muy profundamente: entre ellas, la de que "el empleo es la mejor política social" (porque el empleo garantiza la seguridad y suficiencia económica) y la de la separación radical entre una población *trabajadora*, protegible por mecanismos sobre todo contributivos y de ámbito estatal, y una población *marginal* ("excluida" se diría hoy) objeto de la protección de una asistencia social predominantemente local. Algo parecido sucede con la idea de que la asistencia social iría perdiendo peso con el tiempo y con la incorporación de la gran mayoría de la población a los mecanismos generales ligados al empleo fijo.

En el caso español, hay que señalar que mientras que las reformas del desarrollismo franquista de los años 1960 sentaron las bases e iniciaron la construcción de un sistema de seguro (pensiones y desempleo) relativamente sólido, la articulación del nivel de asistencia social nunca se llevó a término, a pesar de estar en discusión en aquella época. Llegada la Transición, se optó por traspasar a las comunidades autónomas (sin demasiado orden ni estructura) los dispositivos de asistencia social centrales (FONAS, INAS y Obra de protección de menores fundamentalmente).

1.2. La recalibración de los años 1980-1995

A principios del decenio de 1980 empezaba a quedar claro que la crisis iniciada en 1973 era algo mucho más profundo que uno de los breves frenazos en el largo ciclo de crecimiento continuado y mantenimiento del empleo que los países desarrollados habían conocido entre 1945 y 1973. El desempleo de larga duración se había empezado a asentar y los mecanismos de protección por desempleo empezaron a mostrar una grave distorsión con una protección bastante generosa en unos casos y una grave desprotección en otros (en especial paro de larga duración y paro sin empleo anterior). Además, la destrucción de una parte sustancial del empleo industrial puso en entredicho la posibilidad de generalizar las formas de empleo "fordistas" que permitían asegurar la seguridad económica del hogar al empleo del sustentador.

Las principales líneas de transformación desarrolladas desde los últimos años de gobierno de UCD (1979–82) y a lo largo de los gobiernos socialistas presididos por Felipe González (1982–1995) fueron las siguientes (Arriba González de Durana & Aguilar Hendrickson, 2021):

1. Una serie de reformas de la protección por desempleo limitaron la duración y "generosidad" de la protección contributiva al tiempo que se creaba y expandía un nivel asistencial (menos ligado a la cotización, con límite de otros recursos y focalizado por colectivos) de menor intensidad protectora, pero de mayor alcance. Esa "asistencialización" (Rodríguez Cabrero, 1993) ha marcado al sistema de protección por desempleo hasta hoy.
2. Las comunidades autónomas pusieron en marcha, con amplitud e intensidad muy desiguales, rentas mínimas. Aunque los orígenes y raíces de cada una son particulares, la creación de estos programas constituyó un intento de ampliar y racionalizar la acción protectora de la asistencia social dirigida a sectores activos o potencialmente activos, limitado a ayudas económicas puntuales hasta entonces.



Se trataba de reformas "recalibradoras" que aspiraban a reorientar un gasto cuyo crecimiento se pretendía limitar a la vez que se cubría mejor a grupos sociales que habían quedado desprotegidos como resultado de las transformaciones laborales y sociales en curso. Estas reformas mantenían la dualidad entre trabajadores (aunque en paro) frente a "excluidos sociales" por medio de la distinción institucional entre "seguridad social" (ahora con un componente asistencial importante) y "asistencia social". En este sentido, suponían una ruptura con la idea "clásica" de que la protección asistencial iría desapareciendo. Muy al contrario, y de forma similar a lo que sucedía en el conjunto de los países desarrollados, la "asistencia" adquiría un peso creciente.

Hay que señalar que las reformas no buscaron establecer (de hecho, lo evitaron abiertamente) un sistema de cobertura generalizada (aunque fuera mediante varios programas combinados). La protección asistencial por desempleo tuvo desde el principio y ha mantenido hasta hoy una focalización en grupos de edad, circunstancias familiares y otras situaciones particulares que pretendía evitar una protección a todas las personas desempleadas (incluso a todas las que no alcanzaran un cierto nivel de ingresos). Por su parte, con la excepción de la experiencia vasca (y en menor medida la navarra), las rentas mínimas han utilizado de manera general diversos instrumentos de "selección" y focalización de la población protegida más allá de la simple carencia de ingresos.

Conviene recordar, además, que las dos "partes" de la reforma (desempleo asistencial y rentas mínimas) no fueron diseñadas en conjunto ni bien articuladas a posteriori. Mientras las rentas mínimas autonómicas procuraban situarse en un nicho propio separado del desempleo en unos casos o complementar las prestaciones del SEPE en unos pocos, la regulación del desempleo asistencial ignoró primero a las rentas mínimas para después, de forma bastante sorprendente, considerarse a sí mismas subsidiarias de la asistencia social autonómica.

Las reformas de los años 1979–1995 tomaban nota de los cambios en la configuración del empleo, con una extensión de las formas "no estándar" de relación laboral (sobre todo la contratación temporal) y la consiguiente pérdida de la capacidad del empleo (de muchos empleos) de garantizar seguridad y suficiencia económica. Sin embargo, lo hicieron sin poner en cuestión la tríada ocupados (seguros), desempleados (pendientes de acceder a un empleo) y excluidos sociales y su correlato en los sistemas institucionales de prestaciones. Así, el sistema no ofrecía ninguna protección a la "pobreza en el empleo". Dos factores contribuyeron a hacer posible ignorar esa parte del problema.

En primer lugar, la principal respuesta a la creciente dificultad de mantener un nivel suficiente de ingresos para un hogar con un único empleo fue la progresiva incorporación al empleo de otros miembros del hogar. La combinación de varios salarios, unos más estables y otros menos, permitió mejorar el nivel de ingresos de muchos hogares (Fernández Ordóñez, 1987) en un contexto de moderación salarial, precarización del empleo y encarecimiento de la vivienda (sobre todo para los nuevos hogares). Esa combinación se produjo mediante la incorporación laboral de las mujeres adultas (que empezó a crecer con rapidez a partir de 1987) pero también mediante el retraso de la emancipación de los hijos e hijas jóvenes. El retraso en la emancipación permitió "absorber" socialmente un desempleo que en su mayor parte convivía con progenitores con al menos un empleo, pero también el impacto de la creciente flexibilidad laboral.



En segundo lugar, la forma típica en nuestro país de "empleo flexible" la ha constituido hasta tiempos recientes el empleo temporal. Otras formas de flexibilidad frecuentes en otros países, como el empleo a tiempo parcial, las diversas formas de trabajo "autónomo" y "parasubordinado" y similares han sido menos frecuentes en España. Eso ha hecho que en lugar de las situaciones permanentes de "empleo de baja intensidad" como las que caracterizan la "pobreza en el empleo" en muchos países, en nuestro caso lo que han abundado son las oscilaciones entre meses de empleo (con salario más o menos aceptable) y meses de desempleo. La baja intensidad se daba más en cómputo anual que a lo largo de todos los meses del año. Esto permitía tratar esa insuficiencia de ingresos en términos de desempleo y no de ingresos insuficientes.

Estos esquemas de gestión social e institucional de la precariedad laboral han sido bastante coherentes con un modelo de flexibilidad laboral externa, más proclive a destruir una parte del empleo que a reducir su intensidad sin destruir puestos de trabajo en momentos de crisis. El mercado de trabajo español ha sido un gran productor de desempleo total en las crisis y, correlativamente, España se caracteriza por un gasto en protección social con un fuerte peso de la protección por desempleo, mientras que otras formas de garantía de ingresos mínimos (rentas mínimas, prestaciones familiares, complementos salariales) se han desarrollado muy poco o nada.

1.3. Límites y crisis del modelo

El impacto de la Gran Recesión y del proceso de salida de esta ha puesto en entredicho la efectividad de este "modelo", que ya antes de la crisis había mostrado su insuficiencia para reducir la pobreza durante la fase de crecimiento (Ayala Cañón et al., 2016).

Varios factores han contribuido a esta "crisis del modelo". Por una parte, han aumentado significativamente formas de empleo más propensas a proporcionar ingresos reducidos (trabajo a tiempo parcial, trabajo autónomo y otras formas "atípicas") de forma continuada. También lo han hecho los contratos temporales de muy corta duración. Por otra, se ha producido una disminución del tamaño de los hogares y una mayor propensión a que las situaciones de desempleo o baja intensidad laboral afecten a la "generación principal" del hogar. Paralelamente, el encarecimiento de la vivienda y de otros servicios para al menos una parte de la población ha aumentado su precariedad económica.

Además, mientras que la protección contributiva y asistencial por desempleo jugaron un papel importante en la fase más dura de la crisis, el agotamiento de la primera y el recorte de la segunda desplazaron una parte sustancial de las situaciones de pobreza hacia las rentas mínimas autonómicas. Las rentas mínimas crecieron bajo esta presión, que puso en cuestión su orientación (en la mayoría de las comunidades) hacia una población definida como "excluida". En el contexto de una extensión de una pobreza "precaria" más que "marginal", ni la lógica de sólo proteger cuando falta por completo el empleo (desempleo asistencial) ni la de una protección tutelar desde los servicios sociales (rentas mínimas) podían hacer frente a las situaciones de dificultad.

Así las cosas, 2015 marca la reaparición de la cuestión en el debate político, tanto a escala estatal como autonómica. Mientras que en el nivel central durante la legislatura siguiente (2016–2019) el asunto quedó aparcado, varias comunidades autónomas realizaron o intentaron reformas orientadas a ampliar la cobertura de



las rentas mínimas, a reducir su condicionalidad y, en algunos casos, a facilitar su compatibilidad con el empleo (Navarra, Cataluña y el País Valenciano son los casos más claros). En el caso de Cataluña, en 2017 se creó la Renda Garantida de Ciutadania en sustitución de la Renda Mínima d'Inserció. Con esa reforma se pasó de una de las rentas mínimas más condicionadas a un modelo de incondicionalidad parcial, se aumentó el importe garantizado, pero se optó por una compatibilidad muy limitada con el empleo.

La cuestión de la compatibilidad con el empleo ha pasado a ser uno de los principales objetos de debate, junto con la voluntad de dar un carácter menos estigmatizante a las rentas mínimas, bien resaltando su carácter de derecho, traspasando su gestión a los servicios de empleo o "objetivando" la condicionalidad. La incompatibilidad con el empleo se ha convertido en uno de los problemas de un modelo muy fundado en prestaciones por desempleo y rentas mínimas poco o nada compatibles. Por un lado, deja sin protección a las personas que se encuentran por debajo de los ingresos a garantizar si tienen empleos (habitualmente de muy baja intensidad y retribución). Por otra, no ofrece ningún incentivo a acceder a empleos salvo que la remuneración mensual sea muy superior a las prestaciones, especialmente cuando la rapidez en recuperar las prestaciones al perder el empleo no está garantizada.

Este problema, junto con la peculiar focalización de los subsidios por desempleo, parece estar en el centro de las preocupaciones que la AIREF expresó sobre la iniciativa legislativa sindical e indirectamente sobre la propuesta de IMV del PSOE (AIREF, 2019). La AIREF hace una propuesta alternativa de IMV que tendería a absorber al menos una parte de los subsidios por desempleo ajustando su focalización por ingresos e introduciendo la compatibilidad con el empleo. Se trataría de una reforma en la línea de la fusión de renta mínima y desempleo asistencial en Alemania en 2005 (Hartz IV) y de las políticas de garantía de mínimos de otros países de la Unión Europea.

El IMV que finalmente ha visto la luz con la urgencia de la pandemia (y sin el período de estudio y negociación con las comunidades autónomas previsto inicialmente) tiene un alcance más modesto. **En el fondo, lo que hace con su configuración actual es establecer un nivel básico de renta mínima común** (de "asistencia social" para toda España), sobre el cual se espera que algunas o todas las comunidades añadan cuantías complementarias. **El IMV introduce la compatibilidad con el empleo, aunque las formas de incentivo mediante descuento parcial están por precisar. Esto hace pensar que el modelo puede ir modificándose en un plazo no muy largo, y algunas declaraciones parecen apuntar lo mismo.**

2. Hacia un sistema de garantía de ingresos multinivel

2.1. Centralización o descentralización: escalas en la garantía de un ingreso mínimo

Más allá de una posible reorganización más amplia que afecte al desempleo asistencial, la creación del IMV pone sobre la mesa con mayor urgencia la cuestión de cómo articular un sistema de garantía de ingresos mínimos multinivel,



cuando, además, la distinción entre asistencia social y seguridad social no contributiva que parecía delimitar la responsabilidad central y la autonómica se ha desdibujado aún más. Aunque no haya un mandato explícito, la regulación del IMV deja abierta la posibilidad de su complementación autonómica. Mientras algunas comunidades parecen haber optado por ver si el IMV les permite eliminar la renta mínima autonómica, algunas bastante significativas aspiran a construir un sistema de complementariedad.

Una primera cuestión es si tiene sentido centralizar o descentralizar las prestaciones de garantía de mínimos, con independencia de cuál ha sido la historia reciente en nuestro país. **¿Tiene más sentido un único sistema centralizado, igual para todo el país, en el marco de la Seguridad social? ¿O es preferible un sistema descentralizado, que permita niveles de cobertura y ajustes a las necesidades diferentes en cada territorio o incluso en cada ente local? ¿O tal vez convenga encontrar una fórmula más compleja que incluya la participación de los diversos niveles de la administración? Y si es así, ¿con qué encaje de responsabilidades?**

Desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia, la respuesta a estas preguntas es compleja (Castells Oliveres & Cubel Sánchez, 2003). La función redistributiva aconsejaría en principio la centralización, en la medida en que permitiría aumentar el ámbito en el que se comparten recursos. Recurrir a unidades menores plantea el problema de la compensación entre unidades más y menos ricas. El papel de "amortiguador social" contracíclico de este tipo de prestaciones, sobre todo cuando salen del nicho de la exclusión social extrema aconseja que estén financiadas por gobiernos con capacidad de endeudamiento en las fases recesivas, que es mayor en los niveles centrales.

Sin embargo, las muy notables diferencias de costes de la vida entre territorios contradicen estos argumentos (Costa et al., 2021) y sugieren que hay espacio para un modelo parcialmente descentralizado. **Hay diferencias de coste de la vida entre comunidades autónomas que alcanzan unos 30 puntos porcentuales, y esas diferencias aumentan si se desglosan espacios metropolitanos, urbanos y rurales dentro de las propias comunidades.** Eso significa que un mismo nivel de ingresos garantizado tiene valores reales y capacidades de satisfacer necesidades muy diferentes en función de dónde se viva.

Esto sugiere que hay espacio para justificar una diferenciación territorial de las prestaciones de garantía de mínimos. Puesto que sería de dudosa legalidad establecer prestaciones estatales de cuantía diferenciada por territorios (aunque hayan existido prestaciones asistenciales circunscritas a territorios), **parece que la fórmula más adecuada sería la de una garantía básica centralizada para todo el país, complementada con cuantías adicionales por comunidades autónomas y, tal vez, por las administraciones locales.** La escala y la intensidad de dichas acciones complementarias de modulación a las características de cada territorio deberán tener en cuenta los problemas ligados a una descentralización de este tipo de medidas: riesgo de capacidades muy diferentes entre unidades territoriales, límites de la redistribución entre unidades, concentración de las situaciones de dificultad.

Finalmente, hay que subrayar que una de las diferencias más notables entre situaciones con un mismo nivel de ingresos es la que deriva de los diferentes costes individuales o "de hogar" de la vivienda. La vivienda no sólo tiene precios medios muy diferentes entre territorios, sino también entre hogares. Mientras que



unos hogares tienen la vivienda en propiedad y pagada, otros hacen frente a pagos sustanciales de alquiler o de compra en el mismo territorio. Eso significa que sería necesaria una doble modulación (coste de la vida "territorial" y coste "individual" de la vivienda). Las formas de abordar el coste de la vivienda son diversas (oferta de vivienda accesible, prestaciones para el pago de alquileres, etc.), y el tratamiento desde las políticas de vivienda y las de garantía de ingresos debe de ser coherente.

2.2. Líneas para avanzar

Esbozamos a continuación algunas líneas sobre cómo podría configurarse un sistema de garantía (asistencial) de ingresos con participación de los tres niveles de gobierno, así como del papel de la escala metropolitana en el marco del nivel local.

Un sistema multiprestacional y más legible

Una primera característica de un sistema de garantía de ingresos articulado es que no puede ser eficaz con una sola prestación. La idea de una "prestación única" resulta atractiva por su simplicidad, y a menudo se ha señalado la "compactación" o fusión de prestaciones como una fuente de mayor eficiencia e incluso de ahorro. Sin embargo, **la diversidad de situaciones de dificultad, de contextos y de necesidades específicas harían poco efectiva una única prestación que aspirase a cubrir todas las necesidades básicas**. Es cierto que en la actualidad el sistema es excesivamente complejo y poco legible, y una simplificación mejoraría su legibilidad. Sin embargo, es bastante dudoso que los ahorros vayan a ser significativos, en especial cuando una deseable mayor legibilidad conllevaría probablemente una mejora de los niveles de *take-up*. La excesiva complejidad puede estar siendo un mecanismo de contención del gasto y restricción del acceso.

La idea de un sistema "multiprestacional" nace de la diversidad de las necesidades a cubrir. Sin pretender ser exhaustivos, se pueden identificar algunos tipos de necesidades que requieren de un tratamiento diferenciado.

1. **Las necesidades de tipo cotidiano básico**, que incluyen la alimentación, el vestido, el acceso a suministros básicos, en definitiva, los principales gastos corrientes de los hogares pueden ser cubiertos con prestaciones de cuantía igual o similar para los hogares de un territorio de acuerdo con su composición. Este es el terreno en el que una prestación mensual de importe igual (o que complete hasta un mismo nivel) puede cubrir razonablemente las necesidades de la mayoría de los hogares. Son las que mejor pueden cubrirse con una renta mínima, siempre que su cuantía sea la adecuada y la garantía de acceso sea alta.
2. **Los gastos de acceso a la vivienda** suelen ser también de carácter mensual y con frecuencia son estables para cada uno de los hogares. Sin embargo, son muy diferentes entre hogares que pueden compartir composición y nivel de ingresos. Tienen, además, naturaleza variada. En los casos de alquiler, son un gasto corriente (aunque desigual entre hogares). Pero en los casos de compra y acceso a la propiedad, son gastos de inversión que crean un patrimonio para sus propietarios. Por estas razones, es aconsejable un tratamiento diferenciado que puede combinar prestaciones para pago de alquiler (con las cautelas para evitar



su traspaso directo a los arrendadores), acceso a vivienda de alquiler con precio reducido y otras en el caso de la propiedad. En todo caso, este tipo de prestaciones deben de diseñarse juntamente con los servicios de vivienda.

3. Un tipo de necesidades con frecuencia infravaloradas en los programas de garantía de ingresos son las que están ligadas a la "pobreza de acumulación" (Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, 2019). Se trata de **una serie de gastos ligados a la adquisición y conservación de bienes de consumo duradero**, como los elementos básicos de equipamiento doméstico (muebles, electrodomésticos), pero también a la constitución de un ahorro de reserva que permita hacer frente a gastos imprevistos "no periódicos", así como a la cancelación de deudas acumuladas. En este terreno se debe pensar en prestaciones no periódicas de carácter principalmente finalista.
4. **El acceso a determinados servicios (educativos, sanitarios, culturales)** conlleva en ocasiones gastos, bien por la existencia de copagos inasumibles por algunos hogares, o bien porque algunos servicios gratuitos implican gastos indirectos (libros o material en relación con la escuela, transporte, acceso a tratamientos de salud, etc.). Este tipo de necesidades están con frecuencia ligadas a las características o situaciones de algunos miembros del hogar. Por ejemplo, los gastos de material escolar, libros, comedor o transporte escolar están ligados (para un determinado nivel de ingresos) a la condición de escolar o estudiante de uno de sus miembros, condición que tiene una cierta duración en el tiempo. En la actualidad existe una diversidad de prestaciones que pueden cubrir diferentes aspectos de esas necesidades. Sería posible, para muchos de estos casos, diseñar "paquetes" prestacionales ligados a la condición mencionada y al nivel de ingresos. Por ejemplo, podrían diseñarse ayudas de primera infancia que abarcasen las necesidades adicionales de un niño o niña entre 0 y 3 años, o ayudas escolares que hicieran lo propio con las ligadas a la edad escolar. Otro tanto se podría diseñar para problemas crónicos de salud que supongan gastos adicionales. Una variante de este tipo de prestaciones podría estar ligada a procesos de acompañamiento e inclusión social, para facilitar el acceso a procesos de recuperación, formación o inserción.
5. Finalmente hay **una serie de necesidades mucho más imprevistas ligadas a problemas urgentes o emergentes de muy diverso tipo**, pero de naturaleza breve y puntual. Estas deberían ser protegidas mediante prestaciones puntuales no periódicas.

Un sistema escalonado por niveles de renta.

Un elemento importante a la hora de diseñar un sistema de garantía de ingresos es **graduar la protección ofrecida a lo largo de diversos estratos de renta**. La tentación de la simplicidad lleva en ocasiones a proponer asociar todas las diversas prestaciones al nivel ligado a la garantía de ingreso mínimo general. Así, el acceso a ayudas para el alquiler, a ayudas escolares (comedor, libros) estaría automáticamente garantizado a los perceptores de una renta mínima o equivalente, y sólo a ellos.

Este modelo ignora, en primer lugar, las diferentes dimensiones asociadas a los tipos de necesidades que acabamos de detallar. Es posible estar en condiciones de hacer frente a los gastos corrientes básicos y no a los de vivienda o a los de equipamiento del hogar, o tener graves dificultades para hacer frente a los



relacionados con la escolaridad, por ejemplo. En segundo lugar, este tipo de planteamiento corre el riesgo de incrementar la "trampa de la pobreza" al aumentar la "imposición de hecho" sobre ingresos adicionales obtenidos por el propio hogar. Si para evitar la trampa de la pobreza se gradúa el descuento de los ingresos propios respecto a la prestación, con el fin de que haya una "ganancia neta" clara, la pérdida de otras prestaciones conllevaría en buena medida la anulación o reducción de esa "ganancia". Además, la legitimidad política y social de los programas de asistencia social es mayor cuando alcanzan, aunque sea con menor intensidad, a estratos situados por encima de los mínimos asegurados.

En este sentido, un sistema articulado de garantía de mínimos debería establecer prestaciones como las apuntadas en el apartado anterior diferenciando, además de las situaciones antes indicadas, los límites máximos de ingresos aplicables. Podría pensarse, por ejemplo, en el caso de la *ayuda escolar* mencionada que podría cubrir gastos adicionales corrientes, material escolar, libros y comedor, su concesión íntegra a los hogares por debajo de un umbral de referencia básico (el de la renta mínima o el IRSC), su concesión también a los hogares que estuvieran, por ejemplo entre el 100 y el 125% de ese umbral, y su concesión reducida para quienes estuvieran entre el 125 y el 150% (por ejemplo, sólo con las cuantías para libros y material). Este ejemplo es meramente ilustrativo del tipo de "escalonamiento" que podría organizarse.

Finalmente, **convendría insistir en la necesidad de un sistema coherente de valoración de la capacidad/necesidad**, que incluya la posibilidad de establecer los mencionados estratos. En la actualidad se utilizan criterios muy diversos e incoherentes entre sí. En el caso de Cataluña parecería lógico utilizar como punto de partida el IRSC, creado precisamente con ese fin, con las mejoras o correcciones que sean necesarias.

Un sistema multinivel

Un sistema de protección económica para hacer frente a las necesidades básicas como el que hemos esbozado tendría que articularse entre diferentes niveles de gobierno. Sus principales componentes podrían ser:

1. **Un ingreso mínimo garantizado básico de ámbito estatal, de cuantía necesariamente igual para el conjunto del país.** Ese papel lo puede jugar el IMV, siempre que algunos ajustes en su diseño y su gestión permitan darle el alcance que sus propios creadores aspiran que tenga.
2. **Un ingreso mínimo autonómico complementario del estatal que eleve las cuantías garantizadas hasta un nivel adecuado para los gastos corrientes básicos en función del coste de la vida en la comunidad correspondiente.** Ese ingreso mínimo autonómico podría servir también para cubrir algunas situaciones no cubiertas por el ingreso mínimo estatal. Este ingreso mínimo autonómico necesitaría de una definición coherente con el estatal de algunos elementos básicos (unidad perceptora, forma de cómputo de los recursos). Es probable que este ingreso mínimo autonómico sólo se establezca en comunidades en las que el coste de la vida es superior al promedio estatal.
3. **Las prestaciones para cubrir gastos de vivienda pueden articularse de diferentes maneras. Una combinación de financiación autonómica y local parece razonable,** para asegurar la coherencia con las políticas de vivienda y compensar desigualdades entre territorios, al tiempo que se ajustan a especificidades locales.



4. **Un nivel local de prestaciones orientadas a cubrir otras necesidades:** de "acumulación", las específicas de acceso a servicios ("paquetes" de primera infancia, escolar, de incorporación, etc.) y las de tipo puntual.

Uno de los elementos delicados de esta configuración es la del nivel local. El mapa local es muy heterogéneo con unidades de dimensiones y capacidad económica y de gestión muy diversas. A eso se añaden las desigualdades y diferencias entre unidades locales (unas "solo" ricas, otras "solo" pobres, otras "mixtas"), y la elevada movilidad que se da entre algunas unidades, sobre todo en el ámbito metropolitano.

En relación con esta cuestión habría que buscar una solución equilibrada, que no podemos formular aquí, pero que debería tener en cuenta los siguientes elementos y posibilidades, específicamente en el caso de Cataluña:

1. Se podría **establecer un "mapa" de las responsabilidades locales en materia de asistencia social material y garantía de ingresos de "geometría variable"**, en la línea de la actual zonificación de servicios sociales, aunque corrigiendo algunas de sus disfunciones. En muchos territorios el Consell Comarcal sería la unidad más razonable, evitando en lo posible la ruptura entre el área comarcal y su capital (al superar ésta un cierto tamaño). En el otro extremo, en el caso de la metrópoli barcelonesa, tendría sentido establecer el "escalón" local para el conjunto (o para una parte sustancial) del área metropolitana.
2. **La gestión de este tipo de prestaciones (sometidas a límites de ingresos) requiere de sistemas de gestión y verificación de los ingresos que son fácilmente escalables y con previsibles mejoras sustanciales de la eficiencia.** El sistema actual de gestionar muchas de estas prestaciones desde servicios de intervención social en cada administración local carece de sentido desde casi todos los puntos de vista. De hecho, desde el punto de vista técnico, el tipo de trabajo a realizar sería el mismo que el que necesitarían el ingreso mínimo autonómico e incluso el estatal. Al mismo tiempo es un tipo de gestión muy diferente de la de las prestaciones contributivas.

En este sentido, una posible fórmula organizativa podría ser **la creación de una agencia de gestión de prestaciones**, concebida sobre todo para las de tipo asistencial (o en algunos casos universal). Esa agencia podría encargarse de la valoración y verificación de los niveles de ingresos de las personas solicitantes, prioritariamente a través de cruces de fuentes de información, pero también, cuando fuera necesario, mediante procedimientos de inspección. Si esa agencia tuviera como ámbito Cataluña, podría encargarse de la gestión de las prestaciones con condiciones de ingresos de nivel autonómico (RGC, la gestión de las PNC y otras) y podría encomendarse o consorciarse la gestión de las prestaciones locales. Eso permitiría a los gobiernos locales (comarcales, municipales o metropolitano) fijar sus políticas locales de garantía de ingresos y asistencia social material, pero con una gestión mucho más eficiente.

El proceso de rediseño de los programas de garantía de ingreso mínimo en un contexto complejo como el español no será un proceso sencillo. La sociedad y sus instituciones de protección social hacen frente a las dificultades y desigualdades de una sociedad "postfordista" intermedia con herramientas en parte propias de una sociedad "fordista" que nunca llegó a madurar plenamente en nuestro país y en algunos casos aún marcadas por tradiciones más arcaicas. **Están por ver los impactos a corto plazo de la pandemia y a medio y largo**



plazo de los procesos de digitalización, cuyo alcance aún es difícil anticipar.

Una puesta al día del nivel asistencial o de "garantía de mínimos" de nuestra protección social aparece hoy como una cuestión urgente. Es probable que su reaparición en la agenda política sea un reflejo (aún pálido) de la gravedad del problema.



Referencias

- AIREF. (2019). Los programas de rentas mínimas en España. Estudio. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Arriba González de Durana, A., & Aguilar Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista española de Sociología*, 30, 1-12. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Ayala Cañón, L., Arranz, J. M., García Serrano, C., & Martínez Virto, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantIngresosEnEsp.pdf>
- Castells Oliveres, A., & Cubel Sánchez, M. (2003). La descentralización de las políticas de inclusión social. *Hacienda Pública Española, Monografía 2003*, 211-235.
- Costa, À., Galletto, V., García, J., Raymond, J. L., & Sánchez-Serra, D. (2021). El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España. *IERMB Working Paper in Economics*, 20.01. <https://iermb.uab.cat/es/workinpapers/el-coste-de-la-vida-en-las-comunidades-autonomas-areas-urbanas-y-ciudades-de-espana-w-p-in-economics-20-01/>
- Fernández Ordóñez, M. Á. (1987). Sobre la política económica, los sindicatos y la incorporación de la mujer al trabajo. *Sistema. Revista de ciencias sociales*, 80–81), 145-156.
- Noguera, J. A. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos. *Panorama social*, 29), 71-90.
- Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2019). Encuesta de necesidades sociales 2018. Módulo EPDS-Pobreza. Gobierno Vasco. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/epds_2018/es_epds2012/data/Informe%20EPDS%202018_FINAL.pdf
- Rodríguez Cabrero, G. (1993). Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar. In J. Albarracín, D. Anisi, F. Esteve Mora, J. González Calvet, J. F. Martín Seco, P. Montes, R. Muñoz del Bustillo, J. Roca Jusmet, & G. Rodríguez Cabrero (Eds.), *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Icaria–Instituto Sindical de Estudios.

Nota. Las opiniones de los autores y las autoras no representan necesariamente el posicionamiento del PEMB.





**Barcelona
Demà**

**Compromís
Metropolità 2030**



**Pla Estratègic
Metropolità
de Barcelona**

#CompromísMetropolità
@pembarcelona

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona
Canòdrom - Ateneu d'Innovació Digital i Democràtica
C/ Concepció Arenal 165
08027 Barcelona
Tel. +34 93 318 70 51