

06

Septiembre 2024
CP-2024-06

**INSTRUCCIONES GENERALES
PARA TODAS LAS PARTES**



**LOOKING FOR
THE BEST WAY OUT
OF POVERTY
AND EXCLUSION**

UAB
Universitat
Autònoma
de Barcelona

El experimento B-Mincome de Barcelona

Xavier Ballart

Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0).

All Cases are available at:
<https://ddd.uab.cat/> - <https://igop.uab.cat>

How to quote this case.

Ballart, Xavier (2024). El experimento B-Mincome en Barcelona. Case Program Series Ref. CP-2024-06.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0) which permits noncommercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way.

Authors

Xavier Ballart (Full Professor Universitat Autònoma de Barcelona)

UAB
Universitat
Autònoma
de Barcelona

Facultat de
Ciències
Polítiques
i de Sociologia


IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

CONTENT

Introducción	4
Antecedentes	4
Características del experimento.....	4
Resultados.....	6
Reflexiones finales sobre elementos de diseño del experimento y la duración	7
PREGUNTAS	8

Introducción

Entre 1917 y 1919, la ciudad de Barcelona realizó un experimento con el objeto de ver cómo se puede tratar desde las administraciones públicas la desigualdad social y económica. El experimento replicó experiencias que se habían desarrollado en Norte América y en Europa desde los años 70 del siglo pasado al combinar una renta mínima con políticas activas de empleo. El experimento fue impulsado por el Departamento de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona cuando la alcaldesa era Ada Colau, líder de una formación de izquierdas y alcaldesa de Barcelona durante ocho años. El experimento se desarrolló en la parte noreste de la ciudad conocida como Eix (eje) Besós. Este caso presenta cómo se decidió realizar este experimento y sus principales resultados.

Antecedentes

La crisis económica de 2008 y la llamada crisis de la deuda europea de 2011 tuvieron un fuerte impacto en España y en Barcelona. Entre 2008 y 2013, la renta per cápita real bajó hasta un 27% en las zonas más pobres de Barcelona, se incrementó de forma muy notable el desempleo, así como el número de personas sin hogar. La desigualdad se incrementó hasta el punto de existir una diferencia de casi 8 puntos en la esperanza de vida entre las personas que viven en las zonas de nivel de renta más alta y más baja de la ciudad. La recuperación económica en los años posteriores no consiguió revertir la desigualdad económica y las administraciones públicas pudieron constatar cómo los habitantes de algunos barrios de Barcelona y otras ciudades del área metropolitana viven en una situación de precariedad y pobreza que se transmite de generación en generación. A ello hay que añadir las dificultades que encuentran las administraciones para hacer llegar los programas de renta mínima autonómicos, así como el nuevo Ingreso Mínimo creado por el gobierno central a las personas y familias que más los necesitan.

En este contexto la ciudad de Barcelona se planteó qué podía hacer para mejorar la situación de la población más vulnerable y qué políticas podían dar mejores resultados. Con el objeto de dar una

respuesta a estas preguntas, el Departamento de Derechos Sociales optó por combinar distintas intervenciones en el ámbito social y del empleo con un ingreso mínimo municipal siguiendo ejemplos conocidos y, más concretamente, el experimento desarrollado en la provincia de Manitoba en Canadá en los años 70 conocido como "Mincome," de ahí la denominación B-Mincome. El proyecto se diseñó como una intervención de 2 años con un doble objetivo: mejorar la situación de los beneficiarios, pero al mismo tiempo mejorar su situación a largo plazo de manera que no fueran dependientes de los subsidios. En este sentido, el programa se planteaba empoderar a las personas vulnerables y huir de planteamientos menos exigentes en este sentido.

Para desarrollar el experimento se optó por la zona del llamado "Eix Besós". El río Besós atraviesa la Ciudad de Barcelona hasta llegar al mar, marcando la frontera con las ciudades del área metropolitana al noreste de Barcelona, en particular con el municipio de Sant Adrià del Besós. En el lado de Barcelona del eje Besós viven unos 150.000 habitantes de procedencia muy diversa ya que es lugar de residencia de muchos migrantes recién llegados a la ciudad. Como era de esperar, el impacto de la gran crisis en Barcelona fue mayor en las zonas más vulnerables como es el eje que marca el río Besós.

Características del experimento

A pesar de que la intención inicial de los responsables del Departamento de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona era implantar directamente un nuevo subsidio municipal, muy pronto se planteó la opción de realizar previamente un experimento. En su fase de preparación se fue añadiendo complejidad al experimento al incluir distintas combinaciones de ingreso mínimo garantizado y de varias políticas activas. Al finalizar el experimento, se vería qué políticas podía adoptar la ciudad en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la inclusión social. La puesta en marcha del proyecto fue compleja y requirió su tiempo, pero se consiguió empezar a finales del año 2017 cuando la economía ya se había recuperado de la gran crisis iniciada casi diez años antes.

Objetivos

Al plantearse como un experimento, sus principales objetivos tenían que ver con generar conocimiento sobre la base de su análisis y evaluación. A diferencia de otras experiencias previas, se pretendía observar los efectos, no únicamente sobre el empleo sino también sobre la educación, la salud, la vivienda y la seguridad en la alimentación de los beneficiarios. Al igual que otras experiencias previas, se quería ver los diferentes efectos de distintas modalidades de ingresos y de sus combinaciones con políticas activas. Asimismo, se quería saber con qué grupos sociales funcionaba mejor y cómo se podían reducir las barreras y los costes administrativos.

Participantes

El proyecto identificó a 5.000 familias susceptibles de participar en el experimento y les envió cartas a sus domicilios. Durante el mes de setiembre de 2017 se hicieron más de 400 sesiones informativas. Los participantes tenían que ser residentes en Barcelona desde el año 2015 como mínimo, tener al menos un miembro de la familia entre 25 y 60 años de edad, una situación familiar estable y no tener un patrimonio superior al que representarían cuatro años de ingresos a través del programa. De las 2.525 familias que se presentaron, sólo 1.527 cumplían los requisitos. A través de un sistema de muestreo aleatorio se seleccionaron a 1.000 como población activa del experimento, 383 como grupo de control y 144 como reserva para suplir a los que pudieran abandonar el experimento. Al final participaron 950 familias de las que 550, además de recibir el subsidio, participaron en alguna política activa. En su mayoría, los beneficiarios con los que contactaba el programa fueron mujeres (80%).

Aquellos que participaron en el experimento, comparados con la población general de Barcelona, eran en mayor medida migrantes (47,1%), con un mayor número de miembros en la familia, experimentaban un mayor nivel de privación material, utilizaban en mayor medida los servicios sociales, tenían ingresos menores (635€ de media mensual), menor tasa de propiedad de sus viviendas (7,9%), menores niveles de conexión con Internet (39,8% no tenían), salud más precaria (51,5% definen su salud como pobre) y menos empleo (38,1% todos sus miembros en el desempleo o en subempleos).

Subsidios y activaciones

La intervención variaba dos elementos: la cantidad de dinero que recibían los participantes y su participación en políticas activas o de inclusión social. La subvención máxima fue de 1.5675€ pero la media se situó entre 462€ y 592€. La idea era complementar los ingresos que ya tenían las familias. Los beneficiarios debían documentar cómo se gastaban el dinero que recibían a través del programa que sólo se podían gastar en alimentación, ropa, acceso o mantenimiento de la vivienda.

La políticas activas adoptaron cuatro modalidades:

- a). Formación de 3 meses en un empleo seguida de un contrato de 12 meses;
- b). Participación en la creación de un proyecto emprendedor tipo negocio;
- c). Participación en un proyecto de una asociación u organización local;
- d). Percepción de fondos extras para renovación y mejora de sus viviendas con el objeto de generar ingresos extras con el alquiler de habitaciones.

Las cuatro opciones tenían un mismo coste per cápita para el programa (7.000€) y cada alternativa perseguía observar los efectos de distintos tipos de intervención pública sobre los participantes. La primera opción se inspiró en los programas clásicos de empleo, la segunda intentaba ver si es posible generar empleo ayudando a los beneficiarios a emprender. La tercera opción buscaba generar capital social más que ingresos dado que los habitantes del Eix Besós son en una gran parte migrantes y es necesaria su integración, en particular la de las mujeres que el programa quería invitar a salir de casa y a integrarse en la esfera pública. La última opción respondía a una posibilidad que ofrecía el mercado de la vivienda de Barcelona en el que las empresas tipo Airbnb empujan los precios para arriba mientras que cabía ofrecer habitaciones por un precio más razonable.

La combinación de subsidios y políticas se articulaba a partir de cuatro alternativas: condicionada, no condicionada, limitada y no limitada.

- En la condicionada, los seleccionados aleatoriamente debían participar en políticas activas.

- En la no condicionada, la participación en las políticas activas no era obligatoria para recibir el subsidio.
- En la limitada, los nuevos ingresos adicionales que consigan los beneficiarios reducían los subsidios que recibían.
- En la no limitada, la percepción de ingresos adicionales no reducía la cantidad del subsidio que recibían.
- Los que sólo recibieron el subsidio con los que además de recibir el subsidio podían participar en políticas activas, ambos en relación con el grupo de control.
- Los grupos condicionados y no condicionados, y ambos con el grupo de control.
- Los grupos en versión limitada y no limitada y ambos con el grupo de control.

Un último detalle que añadir a todos los elementos anteriores es que, además, el experimento puso en marcha una moneda digital propia con el objeto de testar si servía para reforzar el comercio local y el consumo de proximidad. La mitad de los beneficiarios recibieron un 25% de sus subsidios en esta moneda que se podía gastar en determinados comercios de la zona a través de una aplicación por teléfono móvil o con una tarjeta con un código QR.

Distribución de los beneficiarios por modalidades de intervención

La distribución final de los 1.500 beneficiarios fue la siguiente:

- 450 participantes que solamente recibieron el subsidio, no participantes por tanto en la ninguna política activa: 200 en versión limitada y 250 en versión no limitada.
- 550 participantes que recibieron el subsidio y que pudieron o estaban obligados a participar en las políticas activas: 150 en formación y empleo (75 condicionada y 75 no condicionada); 100 en emprendimiento (50 condicionada y 50 no condicionada); 24 subsidios a la vivienda (12 condicionada, 12 no condicionada); y 276 en participación comunitaria (138 en versión limitada y 138 en versión no limitada).

Los datos se recogieron en base a dos encuestas, una de línea base que se realizó en setiembre de 2017 y otra de seguimiento que se realizó en noviembre de 2018. La evaluación de impacto se realizó en base a las siguientes comparaciones:

- Grupo de tratados (1.500) con el grupo de control (383).

Además de la evaluación de impacto, un equipo de investigadores realizó 77 entrevistas con beneficiarios potenciales antes de empezar, tres rondas de entrevistas con 40 familias antes, durante y después del proyecto y 75 entrevistas en profundidad con beneficiarios individuales después de la intervención, además de grabar 52 videos de beneficiarios explicando sus experiencias. Esta parte cualitativa de la evaluación permite interpretar mejor los datos cuantitativos, así como recoger algunas enseñanzas respecto al proceso de implementación del experimento.

Resultados

Los resultados de la evaluación cuantitativa se presentaron en base a seis dimensiones: bienestar, finanzas familiares, empleo, salud, educación y comunidad. Para cada una de estas dimensiones se distinguieron posibles impactos hasta un total de veintitrés para las seis dimensiones. Así, por ejemplo, en bienestar se distinguía entre bienestar general, situación financiera, privación material, pobreza energética, inseguridad alimentaria e inseguridad relativa a la vivienda.

El informe de la evaluación de impacto presenta los resultados en términos de si existían diferencias significativas entre los grupos comparados para cada uno de los veintitrés posibles impactos y se fundamenta en dos encuestas, una pre y otra post intervención.

Los principales resultados fueron que, por el lado positivo, los beneficiarios percibieron:

- Una mejora de su percepción de bienestar familiar (mayor en el grupo de la política activa, condicionada y con subsidio no limitado) a

pesar de que no se observaron cambios en la prevalencia de pobreza energética o inseguridad respecto a la vivienda. El subsidio permitió a las familias cubrir costes básicos en comida, ropa o alquiler mejorando su percepción de inseguridad alimentaria o de privación de bienes materiales.

- Una mejora de su percepción de inseguridad financiera (con pequeñas diferencias entre los grupos, menor incertidumbre entre los grupos no condicionados y no limitados). La percepción de necesidad de alquilar una habitación para generar nuevos ingresos disminuyó entre todos los grupos
- Una mejora de su percepción de salud respecto al grupo de control que sólo en un 43% consideró que su salud era buena o muy buena (la diferencia con el grupo de tratados no es significativa y no se da entre el grupo condicionado) y una mejora en la calidad del sueño (excepto en los grupos condicionado y limitado). Una menor percepción el riesgo de desarrollar enfermedades mentales (excepto en el grupo limitado).
- Una mejora en la percepción de entretenimiento social (similar entre todos los grupos). Se interpreta que el subsidio les permite disfrutar de algunas actividades como ir al cine o a comer fuera de casa. Si embargo, no hay una mejora en la participación comunitaria (salvo para aquellos que lo hicieron a través de las políticas activas).

En sentido negativo para los objetivos del programa,

- La probabilidad de estar trabajando en 2018 era menor en todos los grupos respecto al grupo de control (la probabilidad de trabajar entre el grupo de control fue un 8,6% mayor). Los beneficiarios redujeron significativamente sus niveles de participación laboral y su actividad de búsqueda de empleo (este efecto fue mayor entre los que participaron en políticas activas por el hecho de ocupar su tiempo en estas actividades). La probabilidad de que al menos uno de los miembros de la familia se encontrara trabajando al terminar el programa fue negativa para todos los grupos.
- En términos generales, el nivel de participación en las políticas de activación, formación y empleo fue bajo.

- Algunos resultados en relación con la percepción de la propia salud (grupo de condicionados) y en relación con la participación comunitaria se pueden interpretar como negativos tal y como se ha comentado previamente. Concretamente, en relación con el riesgo de desarrollar enfermedades mentales, la prescripción de analgésicos y calmantes entre las beneficiarias se incrementó durante el programa. La mejora en la participación comunitaria se limita a aquellos que lo hicieron a través de las políticas activas.
- No se observaron efectos en educación de los hijos o en la inscripción en programas de formación cuando estos alcanzaron la edad de 16 años.

Otros resultados interesantes que se desprenden de la parte cualitativa de la evaluación son que la fuente principal de satisfacción para las familias participantes fue poder contar con algo más de dinero para llevar un estilo de vida más acorde con el que es normal en Barcelona y que aquellos que participaron en las políticas activas tuvieron otra fuente de satisfacción derivada de la interacción social que supusieron estas actividades. Los informes indican asimismo como algunas mujeres se sintieron empoderadas al disponer de más recursos para gastar en el ámbito familiar y que algunas mujeres se sintieron capaces de separarse de su pareja abusiva. La mayor independencia financiera y autonomía personal, junto con el hecho de conocer a personas en una situación similar y sentir que tenían una red de apoyo entre otras participantes mejoró su autoestima.

Reflexiones finales sobre elementos de diseño del experimento y la duración

Al finalizar el experimento, tanto los responsables municipales, como los beneficiarios como los analistas y evaluadores coincidieron en que el programa era demasiado complejo y que dos años era un tiempo insuficiente.

La complejidad del programa era percibida por los beneficiarios que al principio tuvieron dificultades para entender la estructura de subsidios y políticas activas y las condiciones. Sin embargo, los principales problemas fueron para ellos los derivados de tener que pagar con las tarjetas a través de las que recibían los subsidios y que una parte de los pagos tuviera que hacerse con moneda digital creada por el experimento. En el mismo sentido, los evaluadores creían que un experimento podía responder a una o dos cuestiones y que cuantos más resultados se persiguieran más difícil resultaba poder realizar un análisis preciso. Para los responsables del Ayuntamiento, la utilización de un sistema aleatorio para decidir los niveles de subsidio y la participación en políticas activas complicaba la explicación inicial del programa, pero también hacía que las personas no pudieran optar por la opción que más se adecuaba a sus habilidades o intereses. Ello se hizo evidente en el caso de la política activa de mejora de las viviendas dado que sólo un 30% de todos los participantes en el experimento eran propietarios y sólo un 10% pudo participar en la modalidad relacionada con la vivienda.

El plazo de dos años era asimismo percibido como insuficiente para generar cambios en las familias participantes que pudieran tener efecto a medio y largo plazo. Al finalizar el experimento, la mayoría de los participantes se encontraron en la situación inicial y muchos tuvieron que volver al mercado informal de trabajo (aún no sabían que en unos pocos meses llegaría la pandemia de Covid). Tampoco habían cambiado los problemas legales que mucho de ellos tenían por su procedencia de países de fuera de la Unión Europea. La intención inicial del Departamento de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona no había sido hacer un experimento sino implantar directamente un nuevo subsidio municipal. Ahora tiene algunas evidencias para decidir si esta es una buena opción para luchar contra la pobreza y la exclusión social en Barcelona.

PREGUNTAS

Los resultados del experimento B-Mincome son muy similares a los obtenidos en experimentos anteriores o en evaluaciones formales de las políticas activas de empleo en Europa. ¿Tenía sentido que Barcelona hiciera su propio experimento?

¿Es suficiente mejorar la situación en la que se encuentran familias e individuos vulnerables o es necesario ir más allá y encontrar maneras de que puedan salir de su situación (la llamada "poverty trap") y progresar socialmente?

¿El tratamiento debería ser igual para todas las personas o hay perfiles que son más susceptibles de necesitar un apoyo en forma de política pasiva mientras que otros deben deberían ser incluidos en planes que les activen y no permitan la recepción pasiva de ayudas sin un esfuerzo por su parte?

Si fueras el alcalde de Barcelona, a la vista de los resultados del experimento B-Mincome, ¿cómo procederías?

06

Septiembre 2024
CP-2024-06

El experimento B-Mincome de Barcelona

Xavier Ballart

Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0).

All Cases are available at:

<https://ddd.uab.cat/> - <https://igop.uab.cat>



UAB

Universitat
Autònoma
de Barcelona