

ENTRE EL TRABAJISMO Y EL UNIVERSALISMO. APUNTES SOBRE LA RENTA GENERAL DE CIUDADANÍA DE CATALUÑA*

por Pilar Arcidiacono ** y Gustavo Gamallo ***

I. Presentación

En España, un desempleo elevado y persistente desde los años ochenta y las consecuencias de la crisis económica internacional de 2007-2008 provocaron la reaparición del debate respecto de los modos de asegurar ingresos independientemente de la participación de los individuos en el mercado de trabajo.

En septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó por votación unánime la creación de una Renta General de Ciudadanía (RGC) (Ley 14/2017), la cual estaba prevista sin reglamentar en el Artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía vigente desde 2006. La RGC es una transfe-

* Una versión anterior fue presentada en el 14º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 7 al 9 de agosto de 2019.

** Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Profesora Adjunta de la Universidad de Buenos Aires (Carrera de Sociología y Ciclo Básico Común). Docente de programas de Maestría y Doctorado (UNLP, UBA, UNSAM). Codirectora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” (UBA). Codirectora del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT “Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)”. E-mail: pilar.arcidiacono@gmail.com.

*** Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires (Carrera de Sociología y Ciclo Básico Común). Docente de programas de Maestría y Doctorado (UNLA, UBA, UNSAM). Codirector del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” (UBA). Codirector del Proyecto Interdisciplinario de Investigación “Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)”. E-mail: ggamallo@sociales.uba.ar.

rencia mensual de ingresos a las familias con características definidas que reemplazó al Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (RMI) ejecutado desde 1990 y modificado en sucesivas ocasiones. Interesa destacar que la RGC fue propuesta mediante una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y contó con el apoyo de 121 mil firmas ciudadanas, de 73 organizaciones sociales, y de 52 resoluciones de distintos ayuntamientos catalanes, aglutinando en el proceso de movilización a promotores del universalismo con actores próximos a los esquemas condicionados. El trámite legislativo alteró el texto original de la ILP. En forma inmediata se inició su implementación¹.

El estudio de la experiencia catalana ofrece pistas para alimentar discusiones vigentes en el campo de la política social al menos en dos niveles. Primero, permite considerar la tensión conceptual en materia de rentas sintetizada en el par “universalismo/incondicionalidad”—“focalización/condicionalidad”². El primer término responde a robustos antecedentes y marcos justificatorios de la Renta Básica Universal (RBU) destinada a toda la ciudadanía sin requerir el cumplimiento de exigencias laborales (incondicionales). Mientras que el segundo par conceptual obtuvo mayor pregnancia en las respuestas de política pública. De hecho, las experiencias europeas más comunes transitan en clave de programas de rentas que responden a la lógica del *workfare* y en el contexto latinoamericano—además de esos esquemas— cobraron protagonismo y carácter masivo los conocidos “Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos” (PTCI) extendidos en toda la región (Arcidiácono 2018). Como elemento en común, el universo de intervenciones vinculadas con el par “focalización-condicionalidad” que se implementan sostenidamente desde hace más de tres décadas se caracteriza por contar con numerosos dispositivos burocráticos orientados a distinguir a los beneficiarios legítimos e ilegítimos (Fassin

¹ La Comunidad Autónoma de Cataluña es considerada nacionalidad histórica y tiene 7,5 millones de habitantes (2018), está compuesta por cuatro provincias (Barcelona, Girona, Tarragona y Lérida) y 947 municipios, si bien dos tercios de su población habitan en el área metropolitana de Barcelona, su principal aglomeración urbana. Es la comunidad autónoma más próspera de España.

² En este artículo se agrupará dentro de “condicionalidades” todas aquellas exigencias por parte de la política a quienes reciben las prestaciones sociales. No se desconoce que la literatura diferenció entre “contraprestaciones” para denominar actividades de capacitación o laborales y “condicionalidades” para aquellas exigencias de control de salud y educación que tienen los adultos en relación con los hijos a cargo (Arcidiácono 2018).

2003), desalentando el comportamiento de los “pícaros”³ (Le Grand 1998) y fomentando el efecto conocido como “trampa de la pobreza”⁴.

Segundo, el análisis del caso catalán permite iluminar la difícil tramitación pública de la opción universalista frente a la llamada “trampa laborista”, un emergente de la fortaleza simbólica y material de los esquemas históricamente contributivos de la seguridad social. En otras palabras, el caso da cuenta de recurrentes apelaciones y esfuerzos gubernamentales por establecer condicionalidades (laborales/capacitadoras) en el marco de una idealización de la actividad laboral asalariada despreciando otras concepciones sobre el “trabajo” (Standing 2014) y bajo el supuesto moral de la responsabilidad individual por la situación transitada en detrimento de un foco en la estructura del mercado laboral.

Para la elaboración del presente artículo se recopiló material empírico mediante entrevistas a participantes del Grupo Promotor de la ILP en sus dos vertientes: por un lado, los orientados hacia el “universalismo”, con un fuerte compromiso intelectual hacia la RBU; y por otro lado, los orientados hacia el “laborismo”, pertenecientes en especial al movimiento de parados y al mundo sindical, actores decisivos en la movilización de la cuestión. Además, se entrevistaron a un conjunto de actores detentadores de “saberes expertos”, vale decir, que desarrollaron conocimiento sobre el tema en discusión, con una práctica reflexiva respecto de la gestión estatal de esos asuntos, en constante vinculación con la producción académica, y con pertenencia explícita a grupos definidos de opinión⁵. En conjunto, se entrevistaron a ocho personas. En suma, el estudio osciló entre una aproxi-

³ De acuerdo con un texto clásico de David Hume, se encuentran dos categorías de motivaciones y comportamientos humanos: quienes se guían por su exclusivo interés personal (los “pícaros”) y los “caballeros”, que a diferencia de aquellos se inspiran en una ética altruista vinculada con el bien común (Le Grand 1998).

⁴ La “trampa de la pobreza” sugiere que si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, se abre un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado. La “trampa de la pobreza” es ese rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de esos subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes (Lo Vuolo et al. 1999).

⁵ El conocimiento “lego” o “profano” es la expresión de un saber hacer práctico, sin necesidad de teorización particular sobre la práctica —conciencia práctica— mientras que el “saber experto” “no sólo proporciona ese cálculo, sino que efectivamente crea (o reproduce) el universo de acontecimientos como resultado de la continua aplicación reflexiva de ese mismo conocimiento” (Giddens 1994).

mación tradicional al “informante clave” y a la figura del “compañero intelectual en la pesquisa” (Marcus 1998: 69) que enriqueció con aportes diversos y significativos la orientación y el contenido de la investigación.

Las entrevistas fueron realizadas por los autores, en febrero y marzo de 2018 en Barcelona, en el marco de una Estancia de Investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona⁶. La indagación contó con un aporte extraordinario basado en la forma de vinculación entre los entrevistados y los entrevistadores dada la condición de “extranjeros” de los segundos: desde el punto de vista desarrollado por Georg Simmel (1908), entre un individuo o grupo cualquiera y un “extranjero” o “extraño” en términos de nacionalidad, pertenencia grupal, de clase, de formación o cualquier otro rasgo que plante que uno de ellos es un recién llegado a la experiencia del otro, se despliega de forma fluida una configuración vincular que permite un contacto a la vez primero y profundo. El “extranjero” aparece como alguien que combina la exterioridad y la confrontación, la cercanía de lo lejano. Su rasgo fundamental es ser portador de una “objetividad” en base a esa combinación de lejanía y proximidad, indiferencia e interés. En tanto ajeno al grupo, es portador de una libertad para la indagación que seguramente está negada a los “nativos”. Vale decir, el distanciamiento del “extranjero” con el grupo conforma una “geometría social” con características específicas y particulares de interacción.

Además, se relevó información de diversas fuentes documentales (documentos y registros estadísticos y administrativos oficiales, textos legales y materiales generados por el Grupo Promotor) y noticias de prensa⁷.

El horizonte temporal del estudio abarcó el período ordenado por el cambio en la gestión del RMI y la aprobación de la moción parlamentaria para la creación de una renta garantizada (2011) hasta la sanción y la primera fase de implementación de la RGC (febrero de 2019).

⁶ Meses previos a la visita se produjo el hito más álgido del proceso soberanista de Cataluña con la celebración del referéndum de independencia (1/10/2017), la declaración unilateral de independencia del Parlamento Catalán (27/10), la posterior intervención del gobierno central y el cese del presidente de la Generalidad Carles Puigdemont. Pese a la envergadura y la anormalidad de los hechos, no significaron un entorpecimiento en el curso de los asuntos bajo estudio.

⁷ El análisis de contenido de las fuentes documentales contó con la colaboración de María Julieta Vázquez (estudiante de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires).

El artículo se propone comprender el proceso de creación e implementación de la RGC a partir de cuatro ejes: 1) las tensiones entre el ideario del universalismo incondicionado y el de las rentas condicionadas y focalizadas; 2) la oportunidad política en el contexto socioeconómico español y catalán; 3) las orientaciones de sentido del Grupo Promotor de la ILP enfatizando las distintas visiones sobre el alcance de la RGC (“trabajista” versus “universalistas”); 4) el aporte de la RGC respecto de las políticas anteriores y los problemas iniciales en su implementación, que reactualizó el debate sobre las “trampas” de las políticas focalizadas y condicionadas.

II. Los debates clásicos sobre la Renta Básica Universal

España fue epicentro de un debate robusto en favor de la RBU (también llamada ingreso ciudadano o rentas de ciudadanía); la revista electrónica “Sin Permiso” y la Red Renta Básica, situada en Barcelona, fueron sus grandes animadores⁸.

Si bien el establecimiento de garantías de ingresos independientes de la venta de la fuerza de trabajo estructuró el debate contemporáneo sobre la RBU, pueden encontrarse reflexiones en esa dirección anteriores al desarrollo de una economía de mercado y de la difusión del trabajo asalariado.

En textos antiguos se encuentran referencias a nociones análogas. Por ejemplo, en la *Utopía* de Thomas Moro (1516), el viajero Rafael la recomienda elocuentemente al arzobispo de Canterbury como un instrumento más eficaz que la pena capital para luchar contra la criminalidad. Años más tarde, Johannes Vives, un humanista catalán, propuso el primer plan detallado (*De Subventiones Pauperum* de 1526) invocando a los poderes municipales para que se hagan cargo de los pobres. Thomas Paine (1796), en un opúsculo titulado *Agrarian Justice*, propone asignar incondicionalmente una modesta dotación uniforme a cada hombre y a cada mujer que hayan alcanzado la edad adulta y también una modesta jubilación. El socialismo utópico recuperó esas ideas en el excedente distribuable de

⁸ En <http://www.sinpermiso.info/monograficos> se publicaron seis estudios monográficos sobre la RBU entre 2013 y 2018. En <http://www.redrentabasica.org/rb/> se puede encontrar material diverso que recorre distintas dimensiones de la RBU (financiación, relación con el trabajo, género, salud, entre otros).

Thomas Spence (1797), el mínimo de subsistencia de Charles Fourier (1836) y el mínimo garantizado de Joseph Charlier (1894). En la literatura, Bertrand Russell, en *Caminos de la libertad* (1918), alegó en favor de un modelo de sociedad que combinaba las ventajas del socialismo y del anarquismo incluyendo la atribución de una renta modesta, suficiente para todos (trabajen o no), con el fin de cubrir las necesidades primarias. El Premio Nobel de Economía James Meade defendió un “dividendo social” en diferentes escritos (1935 y los últimos en 1989 y 1995) financiado por el patrimonio público con el objetivo de alcanzar una solución conjunta a los problemas del desempleo y la pobreza promoviendo una “ágotopía” o asociación de intereses entre capitalistas y trabajadores⁹.

La discusión recobró fuerza a fines del siglo veinte ante las transformaciones de los estados de Bienestar y los cambios en los mercados laborales, que provocaron formas precarizadas, flexibilizadas e informales de empleo a gran escala, el aumento del desempleo, y el retorno de la figura de los supernumerarios (“trabajadores sin trabajo”). Mientras la “cuestión social” de fines del siglo diecinueve se caracterizaba por el “pauperismo”, la “nueva cuestión social” se mostraba mediante la “precarización” del empleo (Castel 1997). En los últimos años, Standing (2011) propuso el concepto de “precariado” con el propósito de identificar a la “clase emergente” propia de un mundo laboral flexible e inestable en la actual fase de capitalismo global¹⁰.

En 1984 se organizó la *Basic Income Earth Network* (BIEN). A partir del Colectivo Charles Fourier, un grupo de investigadores y sindicalistas de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) presentaron un estudio titulado “La Renta Básica” a un concurso sobre el futuro del trabajo¹¹.

Supriman los seguros de paro, los sistemas legales de jubilaciones, los sistemas existentes de ayuda social y de renta mínima garantizada, los subsidios familiares, los créditos impositivos para personas a cargo, las becas de estudios, las subvenciones al empleo, la

⁹ La reconstrucción se basa en Van Parijs y Vanderborgh (2006: 34-39).

¹⁰ Cabe señalar que a fines de los años sesenta, intelectuales latinoamericanos (José Nun, Fernando H. Cardoso y Aníbal Quijano, entre otros) habían dado cuenta del fenómeno de la “superpoblación relativa” y de la “masa marginal” desafiando a la teoría de la modernización en boga en el contexto de un capitalismo periférico y dependiente. Un resumen de ese debate se encuentra en Salvia (2012).

¹¹ Ver texto en www.etes.ucl.ac.be.

ayuda a empresas con dificultades. Pero abonen cada mes a cada ciudadano una suma suficiente para cubrir las necesidades fundamentales de un individuo que viva solo. Abónenla trabaje o no trabaje, sea pobre o rico, viva solo o con su familia, en concubinato o en comunidad, haya trabajado o no en el pasado. Hagan todo eso y observen después lo que ocurre (Colectivo Charles Fourier 1985: 345).

Posteriormente, trascendió la propuesta de André Gorz basada en una renta universal con la contrapartida de un servicio social de 20 mil horas (1985), que evolucionó hacia la defensa de una renta universal, incondicional y suficiente a partir de su rechazo frontal a la relación laboral como mecanismo privilegiado de inclusión social (1997). Con los años y sobre todo a partir de la crisis europea de 2007-2008, la discusión cobró un nuevo vigor (Arcarons, Raventós y Torrens 2017).

La institución de una RBU a la vez que la reestructuración de los sistemas históricos de bienestar fue planteada como una vía adecuada para enfrentar la tendencia a la incertidumbre, la inseguridad y la desigualdad formando parte de una suerte de “carta de derechos de ciudadanía del precariado” (Standing 2014). Dicha renta debería ser “básica” en términos de suficiencia (que cubra las necesidades materiales pero no tan generosa como para dar una seguridad total), de carácter universal, individual y regular, y sin contraprestación; considerarse la base para el usufructo de otros derechos y que pueda ser un derecho exigible. En todo caso, el autor arremete contra la “trampa laborista” que estructuró el Estado de Bienestar de posguerra a partir de la relación estrecha entre los derechos sociales y la participación en el mercado formal de trabajo.

En este sentido, los defensores del universalismo sostienen que justamente la RBU genera un potencial emancipatorio al permitir “no aceptar empleos que sean repulsivos, degradantes y sin perspectivas (...) favorece el empleo, pero no en cualquier condición, razón por la cual no podría justificarse un principio de ocupación máxima” (Van Parijs, y Vanderborght 2006: 93) asociando la independencia económica con la posibilidad de reapropiación de la vida, la generación de mecanismos de negociación frente al mercado de trabajo o de formas de producción alternativas y de organización colectiva del trabajo libre. “Ese ‘rescate’ es también el embrión de múltiples y multiformes procesos sociopolíticos a través de los cuales las clases trabajadoras (re)proletarizadas pueden tratar, nuevamente, de ‘ha-

cerse a sí mismas⁷ y, a partir de ahí —o gracias a ello—, construir órdenes sociales capaces de sentar las bases de su propia disolución en tanto que clases proletarias, es decir, subalternas.” (Casassas 2018: 23). Erik Olin Wright (citado en Casassas 2018: 33) invita a pasar de las “justificaciones estáticas” que refieren al mundo que la renta básica constituye (con menor pobreza, con menor precariedad, etc.) a sus “justificaciones dinámicas”, que refieren al mundo que la renta básica “pone en movimiento”.

En esa línea se plantea la posibilidad de recuperar el ocio como elección o el “derecho al parasitismo”: “Un número pequeño de personas tienen derecho de vivir sin trabajar (los ricos que cuentan con rentas no ganadas), la RBU podría universalizar este derecho. Nadie que albergue posiciones igualitarias morales podría soslayar este argumento (...) La preocupación de los ricos no es que no trabajemos sino que no lo hagamos para ellos” (Van Parijs y Vanderborght 2006: 14)¹².

Por otro lado, frente a los argumentos que subrayan el potencial inequitativo de esas propuestas en tanto estarían destinadas a quienes “no lo necesitan”, sus defensores argumentan que la estrategia requiere de previas transformaciones fiscales y redefiniciones de prestaciones preexistentes con altos costos de gestión¹³. Desde esa posición, se constituye en el garante no sólo de la condición de ciudadanía sino que opera como forma de eliminar las “trampas de la pobreza”.

Lejos de los esquemas de RBU, España —como la mayoría de los países europeos y latinoamericanos— contó desde los años noventa con diferentes políticas de rentas focalizadas y condicionalidades.

III. Las políticas condicionadas y focalizadas

La envergadura y solidez de los argumentos de los defensores de las RBU no se tradujeron hasta el momento en experiencias concre-

¹² Las propuestas de reducción de la jornada laboral se articulan con estas ideas en la medida en que se sostienen que la estrategia de repartir el (escaso) trabajo remunerado que habrá en el futuro combinado con la RBU (que garantiza ingresos mínimos) ayudaría a garantizar el bienestar y la cohesión social (Arcarons, Raventos y Torrens 2017:119).

¹³ Según Van Parijs y Vanderborght (2006:37), en el mapa sociopolítico europeo del ecologismo, los liberales de izquierda, y la socialdemocracia fueron los más adeptos a apoyar la RB. Mientras que el Partido Comunista o aquellos asociados al cristianismo (salvo Irlanda y Austria) no manifestaron adhesión.

tas¹⁴. Las respuestas corrientes de los gobiernos europeos y latinoamericanos para hacer frente a la falta de ingresos sostenidos en contextos laborales expulsivos se basaron en “la comprobación de medios, la condicionalidad comportamental y la contraprestación de trabajo” (Standing 2014: 306).

“*From welfare to workfare*” fue una de las consignas que enmarcó la reestructuración de la seguridad social y la asistencia en Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda, Canadá y otros países durante la década de los ochenta y noventa del siglo veinte. Los antecedentes de la reforma *workfare* pueden rastrearse hasta 1961, momento en que J. Kennedy implementaba esquemas de “*work for benefits*” (“trabajo/e por beneficios”). Sin embargo, su despliegue y consolidación debieron esperar hasta las administraciones de Ronald Reagan y la de Bill Clinton (Grondona 2017). La expresión resulta del juego de palabras entre bienestar (*welfare*) y trabajo (*work*). Se trató de una perspectiva crítica al “bienestarismo” al tiempo que proponía una “nueva” programática neoliberal de tratamiento de un mundo muchas veces indiferenciado de “desempleo”, “inactividad”, “pobreza material” e “inconductas morales” (Grondona 2017).

Esas políticas colocan al receptor del beneficio en la obligación de cumplir con algún tipo de actividad como “condición” para recibir una ayuda o subsidio estatal. A través de diferentes repertorios políticos emerge cierta impronta de “responsabilización individual” de la población destinataria por la situación que atraviesan al no tener supuestamente las calificaciones, las competencias sociales o la voluntad necesaria para obtener un empleo (Lo Vuolo 1995). Por esa razón, están compelidos a participar en programas de trabajo, de capacitación o de fomento de su “empleabilidad” (Shragge 1997: 18).

¹⁴ Alaska es un ejemplo destacado ya que desde 1982 ha tenido su propia forma particular de RBU, un dividendo incondicional anual pagado de forma individual a todas las personas que vivieron allí durante al menos doce meses (excepto los condenados por delito grave en el último año), financiado por el Fondo Permanente de Alaska (FPA), que consiste en 25% del capital de la venta o regalías de minerales (petróleo y gas) por parte del Estado. El pago anual se basa en un promedio de los ingresos del FPA de cinco años y ha variado desde los 331,29 dólares en 1984 a los 3.269 de 2008, si bien, dadas las características del fondo, hay años cuya cantidad es menor que la del año precedente. Esta “RBU” no implicó una reforma fiscal. Alaska es uno de los estados con las tasas más bajas de pobreza en los Estados Unidos y uno de los menos desiguales. En 2009, el beneficio añadió unos 900 millones al poder adquisitivo de los habitantes de Alaska, el equivalente a 10.000 nuevos puestos de trabajo (Von Parijs y Vanderboghdt 2008: 32).

Pierre Rosanvallon (1995) condensa algunas de las oposiciones al universalismo y a la incondicionalidad de la RBU: las señalaba como intentos por “asalarar la exclusión” produciendo una sociedad de la “indemnización” mediante una extraña convergencia entre el ultraliberalismo y una suerte de “comunismo utópico”; bajo la estela de las enseñanzas de la ley de Speenhamland, mencionaba la necesidad de no confundir el “derecho a vivir” con el “derecho a vivir en sociedad”¹⁵. En tanto el vínculo social se sostenía con actividades de utilidad social, ponderaba positivamente el mantenimiento de la inscripción laboral como mecanismo de inserción; por lo tanto, la creación de formatos contractualistas, mediante compromisos, contraprestaciones y corresponsabilidades entre el Estado y los receptores, daba origen a una nueva era en la concepción de los derechos sociales cuyo vehículo fueron las llamadas rentas de inserción (o *work fare*) y su tratamiento biográfico de la condición particular y singular del desempleado por parte de la administración (Rosanvallon 1995).

Como variante y con una gran pregnancia a nivel latinoamericano surgieron los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) destinados a las mujeres con hijos consideradas con mayores problemas de empleabilidad¹⁶. Suelen contar con financiamiento de los organismos internacionales de asistencia crediticia y, con todas sus variantes, en general transfieren ingresos en cabeza de las mujeres (madres) a cambio del control de la asistencia escolar y de la salud de los niños/as y adolescentes integrantes de los hogares (condicionalidades) responsabilizándolas por su cumplimiento. En general, entre sus objetivos se proponían aumentar la asistencia escolar y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil y, fundamentalmente, evitar que las

¹⁵ El sistema de Speenhamland nació en mayo de 1795 en el municipio de Speen (condado de Berkshire en Inglaterra) consagraba un “derecho a la vida” mediante un sistema de complemento a los ingresos salariales [aid-in-wages], tomando como referencia un nivel de ingreso mínimo que variaba según la composición de las familias y ajustado según el precio del trigo. De ese modo aparece lo que podría considerarse como la primera política pública de sostenimiento del poder de compra (ingresos) destinada a las familias cuyos ingresos quedaban por debajo de un nivel establecido como básico para cubrir ciertas necesidades (especialmente de alimentación y vivienda).

¹⁶ Los PTCI se implementaron como iniciativas aisladas en Chile, Brasil y México y poco a poco comenzaron a ser replicados en América Latina. En 2010 ya se encontraban en 18 países de la región (Cecchini y Madariaga 2011). Fueron abordados por una vasta literatura de manera descriptiva y comparativa (Villatoro 2005, CEPAL 2012).

familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas (Cecchini y Madariaga 2011).

En el horizonte de esas propuestas aparecen permanentemente reactualizadas las discusiones de Speenhamland (Lo Vuolo y Aguirre 2011) sobre cuáles son las rentas que se deben transferir sin desincentivar la búsqueda de empleo y/o sin potenciar la baja de los salarios que podría traer aparejado la masividad o universalidad de las acciones. Asimismo como veremos para el caso de la RGC, resulta frecuente la preocupación por limitar el “efecto llamada” que sugiere la posibilidad de que la migración se incremente con el fin de acceder a los beneficios de la política; en otras palabras donde los extranjeros “abusarían de la generosidad que tenemos como Nación” (Dubet 2016).

IV. La Renta Mínima de Inserción (RMI) en Cataluña

El sistema de seguridad social español distingue un régimen contributivo y otro no contributivo. A partir del denominado “Pacto de Toledo” (1995) se definió que las prestaciones contributivas fueran financiadas con su propia recaudación, mientras que las no contributivas lo hicieran a través de impuestos generales y otros ingresos fiscales¹⁷. Éstas últimas se asimilaron a un sistema asistencial reproduciendo la brecha de bienestar entre beneficios contributivos y no contributivos que articulan los sistemas duales (Autor 2015).

La protección frente al desempleo mantiene tal distinción: por una parte, una prestación de carácter contributivo para quienes hubieran perdido involuntariamente su empleo y cotizado durante cierto período con derecho a la precepción de una cuantía de duración variable en base al aporte individual; por otra parte, pueden acogerse a una prestación no contributiva (Subsidio por Desempleo) tanto quienes no hayan contribuido como quienes hayan agotado la prestación contributiva. Por último, frente a la finalización de ambas y de continuar la situación de paro y en función de las características del individuo, se contemplan otras ayudas extraordinarias como la Renta Activa de Inserción, el Plan Prepara y el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo orientadas a la

¹⁷ Para mayor información ver http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF

reinserción laboral. Como lo describió un entrevistado, es un sistema de ayudas “en cascada”.

En particular, las prestaciones no contributivas denominadas “rentas mínimas de inserción” fueron desarrolladas por las comunidades autónomas españolas (CCAA) durante los años noventa. Esas transferencias se situaron como el “último elemento de una red de seguridad pública dispersa y jerarquizada según la relación pasada y presente con el mercado laboral formal” (Ballester y Garriga 2015: 24). Fueron dirigidas a personas sin derecho a las prestaciones de la seguridad social (contributiva y no contributiva) cuyo propósito no era únicamente impedir que los individuos cayeran en situaciones de pobreza sino que tuvieran la expectativa de una posterior incorporación al mercado laboral. Esa línea de intervención se articuló con la reestructuración de los estados del Bienestar europeos, en especial a partir de mediados de los años noventa, que combinó la ausencia de garantía de empleo con la proporción de medidas para que a las personas puedan aumentar sus competencias laborales (Adelantado 2017)¹⁸.

En la década de 2010, a partir de la evaluación de la falta de eficacia en la disminución de la pobreza y frente a la dinámica restrictiva del mercado de trabajo asalariado registrado, comenzó a ponerse en tela de juicio esa modalidad de protección no contributiva, focalizada y condicionada en tanto no proporcionaba un sustento mínimo que permitiera a las familias

¹⁸ El mercado laboral español se caracterizó por un alto y persistente nivel de desempleo, por la flexibilidad para la contratación y el despido dada la difusión de los contratos laborales temporales, por el elevado número de personas trabajando a tiempo parcial, y por las limitadas recompensas salariales. En las últimas cuatro décadas, España presentó una tasa de paro superior al 15% durante unos 30 años. En 2007 alcanzó el nivel más bajo de desempleo (7,9%) desde fines de los años ochenta para luego presentar un incesante incremento hasta 2013, cuando alcanzó su pico mayor (26,2%) para luego descender pero permaneciendo en valores elevados. Las mujeres mostraron tasas de desempleo superiores durante todo el período (recuperado de <https://datosmacro.expansion.com>). Desde 2010 se observó el notable crecimiento de los contratos temporales y el estancamiento de los contratos indefinidos, en tanto los contratos a tiempo parcial alcanzaron al 15% de las personas empleadas (recuperado de <http://www.mitramiss.gob.es>). El crecimiento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), desde 2005 a 2009 osciló alrededor del 5% anual pero la tendencia decayó a partir de 2010 recuperándose recién en 2016: en 2018 alcanzaba un valor de 858,60 euros, por debajo de países como Alemania (1.498), Reino Unido (1.463,50) o Francia (1.498,50). Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com>.

salir del umbral de la pobreza ni tampoco garantizaban la reincorporación al empleo. A partir de entonces se introdujeron modificaciones y algunas CCAA como el País Vasco y Navarra apostaron por un sistema de “rentas garantizadas no contributivas”, también focalizadas y condicionadas a ciertos requisitos pero con criterios menos estrictos de meritocracia, elevando la cuantía mensual y con un compromiso por invertir mayor presupuesto para aumentar su cobertura (Raventós y Raventós 2014, Raventós 2014).

En Cataluña, el escenario laboral mostraba un paro significativo; amesetamiento entre 2001 y 2004, mejoramiento entre 2005 y 2007, y un notable empeoramiento a partir de los efectos de la crisis, con una tasa de paro que superó el 26% en 2013 y un número de parados de alrededor de 635 mil en 2013 y en 2014 (Gráfico 1). No puede dejar de notarse que las mejoras ocurridas a partir de 2014 muestran un nivel de desempleo y de parados superior al período previo a 2007. En consecuencia, la discusión sobre el carácter de las rentas se estableció en ese contexto.

El Decreto 144/1990, modificado por el Decreto 213/1991, estableció el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalán. Fue actualizado con el Decreto 228/1995 y la Ley 10/1997. De carácter no contributivo, comprende servicios sociales, prestaciones económicas, apoyo para la integración laboral y formación de adultos; en particular, es una prestación económica de carácter mensual asociada a un plan individual de apoyo y capacitación para promover la inserción laboral de las personas afectadas por el paro y su cuantía depende de las cargas familiares (Toledano et al. 2011). Se financió con el presupuesto de la Generalidad.

El número de familias beneficiarias de la RMI mantuvo cierta estabilidad entre 1997 y 2001, en un primer escalón que osciló entre los 9 mil en promedio anual (Gráfico 2). En un segundo momento, entre 2002 y 2008 comienza a crecer el contingente oscilando alrededor de los 13 mil; con la crisis, se dispara el número de beneficiarios, llegando a los 30 mil en 2011.

La gestión de la crisis fue un punto destacado del gobierno del “tripartito de izquierda”¹⁹. La coalición gobernante impulsó el Acuerdo Estratégico

¹⁹ En 2006, fruto del acuerdo entre el Partido Socialista Catalán-PSC, la *Esquerra Republicana de Catalunya*-ERC, y la *Iniciativa per Catalunya Verds*-ICV con la *Esquerra Unida i Alternativa*-EUiA, conocido como el “tripartito de izquierda”, José Montilla (PSC) asumió la presidencia de Cataluña superando al partido más votado (*Covergència i Unió*-CiU) volcado a la centroderecha, que había dominado las elecciones autonómicas desde 1980, con excepción del período 2003-2010 (Sánchez Medero 2011).

por la Internacionalización, la Calidad de la Ocupación y la Competitividad de la Economía Catalana 2007-2008 y 2008-2011, firmados entre el gobierno y los principales agentes económicos y sociales, promoviendo cambios en la RMI (reducción de los plazos de asignación de los beneficios, incorporación de nuevos colectivos sociales e incremento de la cuantía de la prestación), que mejoraron la posición de las numerosas familias afectadas por la crisis. Un entrevistado, protagonista de la gestión y con orientación “universalista”, señalaba que el sentido de los cambios iba en dirección de “aproximarla lo más posible a una renta básica”, si bien no universal, porque no podía ser así con la ley vigente, pero que diera respuestas a las necesidades de colectivos que no podían incorporarse con facilidad al mercado de trabajo; en esa experiencia se mencionaba que la RMI, pensada como un incentivo para la búsqueda de empleo, en verdad funcionaba para sostener los gastos habituales, mínimos y necesarios para la reproducción de la unidad doméstica. En suma, se produjeron mejoras sin comportar ninguna reforma en profundidad (Toledano et al. 2011).

La cuantía de la prestación mensual por persona partió de un monto modesto: en 2001 se ubicó en 298,9 euros y hasta 2007 recibió aumentos moderados y progresivos que la elevó a 385 euros; posteriormente alcanzó los 412 euros en 2011 (Toledano et al. 2011). La cuantía se calculó de acuerdo con los ingresos totales de la unidad de convivencia (UC), no en función del ingreso por persona, por lo cual cada perceptor conviviente recibía un porcentaje que disminuía de acuerdo con la cantidad de integrantes. Para las personas receptoras de otro tipo de pensión con ingreso insuficiente funcionaba como complemento. De manera similar, los ingresos computables totales en la UC se restaban al total del monto de la RMI.

Las elecciones autonómicas de 2010 mostraron una nueva y abultada victoria del CiU que condujo al reemplazo del gobierno catalán y a la posterior introducción de modificaciones a la RMI restringiendo el acceso a la prestación a partir de 2011: se vinculó su concesión a las disponibilidades presupuestarias perdiendo la consideración de derecho subjetivo; cesó la actualización anual de la prestación en función del IPC; el importe de la prestación y los complementos no podría superar en ningún caso el techo máximo que era el SMI; se extendió de cuatro a doce meses el período de cálculo en la valoración de los ingresos para el acceso; se aumentó de uno a dos años el requisito de residencia continuada en Cataluña; se estableció la obligatoriedad de residir de forma permanente en el país mien-

tras se percibiera la prestación; se fijó un período máximo de percepción de la prestación de cinco años; se rechazó a solicitantes o a cualquiera de los miembros de la unidad familiar que percibiera otras prestaciones públicas, ayudas o subvenciones que superasen, por unidad familiar y conjuntamente con otros ingresos de cualquier naturaleza, el importe mensual del SMI; quedaron fuera las personas que solamente presentaban una problemática laboral derivada de la carencia o de la pérdida de trabajo y que no acreditaran una dificultad social añadida y, por lo tanto, que no requirieran ningún tipo de intervención social y continuada; se cambió el sentido del silencio administrativo y el plazo de resolución: si antes de los cuatro meses la Administración no respondiera una solicitud se consideraba denegado (Toledano et al. 2011).

Los efectos de la reforma se observaron en la caída en el número de beneficiarios a partir de 2012 pero que, dado el contexto restrictivo en el plano laboral, se mantuvo en niveles superiores a los años previos a la crisis (Gráfico 2). Frente al número de parados, la cobertura de la RMI era poco significativa y si se consideran el conjunto de prestaciones al desempleo se advierte la misma situación: frente a un paro registrado en 2017 que alcanzaba a 418 mil personas, el conjunto de ayudas alcanzaba a 214 mil, sin analizar la calidad de las prestaciones²⁰.

Otro efecto de la reforma de 2011 fue la limitada evolución de la cuantía mensual individual (base de cálculo para la prestación de cada UC) que se observó en los años posteriores, que alcanzó a 426 euros en 2017. Vale decir, entre 2007 y 2011 se elevó en 113 euros mientras entre 2011 y 2017 lo hizo en apenas 14 euros. Pero si se consideran los montos efectivamente percibidos por las familias beneficiarias, la evolución es siempre positiva hasta 2010, cuando llegó a 507 euros (promedio), cae en 2011 a 448 y se recupera con posterioridad hasta su valor máximo de 517 en 2014 y luego descender para estabilizarse alrededor de los 500 euros promedio (Gráfico 2)

Considerando las restantes comunidades autónomas, el monto de la RMI catalana se ubicaba en una posición intermedia, por debajo de las más generosas (País Vasco y Navarra con 665 y 548 euros mensuales respectivamente), a la vez que era una de las más permisivas en cuanto a su duración (12 meses prorrogable hasta 60) (Tabla 1). Sin embargo, en términos de co-

²⁰ Recuperado de www.indescat.org.

bertura (medida como la proporción de perceptores respecto del padrón electoral), las prestaciones en el País Vasco alcanzaban alrededor del 62 por ciento y en Navarra al 49 por ciento, mientras que en Cataluña apenas llegaban al 8 por ciento en el ejercicio 2013 (Ballester y Garriga 2015).

V. La Iniciativa Legislativa Popular

Como se mencionó, la ILP recibió un amplio apoyo ciudadano y asociativo superando con creces el umbral requerido de 50 mil firmas. Su objetivo fue hacer efectivo el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que estableció en 2006: “las familias o personas en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una Renta Garantizada Ciudadana que les garantice una vida digna”²¹. Sin embargo, dado que no se había desarrollado ley alguna para su aplicación, la definición del contenido y del alcance de la prestación atravesó el proceso de movilización social, de sanción legislativa y de su posterior implementación administrativa.

El Grupo Promotor de la ILP se originó en 2011 y contó con la participación de 34 referentes y la adhesión de partidos políticos, sindicatos y asociaciones (Red Renta Básica, CCOO, Unión General de Trabajadores de Cataluña-UGT, *Justícia i Pau*, ATTAC, ERC, ICV, EUiA, PSC), entre otras²². Dos hechos ocurridos ese año, uno nacional y otro local, según surge del relato coincidente de varios entrevistados, se entrelazaron para poner en marcha el *clinamen*²³. Primero, el acontecimiento conocido como “15M” planteó un “cambio de hegemonía cultural” y generó un encuen-

²¹ Un entrevistado comentó que el debate sobre la nominación de esa renta como “garantizada” o “básica” tuvo lugar al momento de la sanción de dicho artículo.

²² Para un detalle de la conformación del Grupo Promotor, ver www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/miembros-comision. Para un detalle de organizaciones adheridas, ver www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/entidades-adheridas.

²³ En base a la interpretación de Althusser sobre Epicuro, de Ipola (1999) sostiene la idea de una filosofía “de la lluvia, del encuentro, de la desviación” para la comprensión de un hecho histórico. Sintéticamente, el mundo se crea en el momento en el cual uno de los tantos átomos que caen de manera incesante y permanente en forma vertical y paralela se desvía infinitesimalmente provocando un encuentro con los otros generando una suerte de carambola que constituye un “mundo”; para ello es necesario que esa desviación no sea fugaz sino que dé lugar a un encuentro duradero. Epicuro denomina “*clinamen*” a esa desviación originaria y fundadora.

tro entre diversas generaciones atravesadas por una problemática común: la falta de empleo de calidad traducida en la dificultad para obtener ingresos sostenidos, tal como se ilustró previamente. En ese contexto, un primer acuerdo mínimo fue la necesidad de construir una propuesta política con un esquema de rentas como arreglo de largo plazo²⁴.

El segundo disparador estuvo vinculado con el repudio que desencadenaron los nuevos controles del RMI. A mediados de 2011, en pleno período estival, las nuevas autoridades promovieron un empadronamiento de beneficiarios y un endurecimiento de las condiciones de acceso y permanencia imponiendo controles adicionales a las condicionalidades y trabas para acceder a la prestación resultando en una merma de la población cubierta, que se reflejó en el Gráfico 2. Según coinciden los entrevistados, el mecanismo consistió en el envío de cartas a los domicilios de los beneficiarios, muchos de ellos inmigrantes con familiares en el extranjero, que se encontraban fuera de su residencia habitual provocando intencionadamente la infracción y consecuentemente la baja del beneficio²⁵. En consecuencia, frente a ese episodio se originó un segundo acuerdo mínimo: construir una propuesta que si bien no estaba planteada en clave universal e incondicional, al menos redujera las exigencias de contraprestaciones laborales a fin de evitar los errores de exclusión (es decir, dejar fuera de la prestación a quienes estuvieran en condiciones de cobrarlo) y los costes burocráticos de control, fuera más generosa en términos de la transferencia de dinero y no dependiera de la disponibilidad presupuestaria.

Ahora bien, la evidencia recogida tanto en las entrevistas como en los documentos de la RGC marcó una separación entre dos sectores impulsores

²⁴ El Movimiento 15M surgió el domingo 15 de mayo de 2011 pocos días antes de las elecciones autonómicas, autodefinido como los “indignados”. De carácter apartidario y asindical, descentralizado y asambleario, sus manifestaciones por toda España causaron gran impacto e interpelaron a la clase dirigente y a la opinión pública internacional. Su texto programático puede consultarse en <http://www.movimiento15m.org/2013/07/que-propone-el-movimiento-15m-el.html>.

²⁵ Los medios de comunicación reflejaron la situación, de acuerdo con las reseñas de fines de agosto de 2011: https://elpais.com/politica/2011/08/18/actualidad/1313704053_403751.html; <http://www.expansion.com/2011/08/18/catalunya/1313693823.html>; https://elpais.com/diario/2011/08/25/catalunya/1314234441_850215.html; <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/17/barcelona/1313607956.html>; <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-cada-tres-perceptores-renta-minima-catalana-queda-subsidio-revision-2011-20120816110054.html>.

de la ILP. Por un lado, los “universalistas”, muchos de ellos articulados en la Red de Renta Básica, que ingresaron en la alianza sosteniendo las diferencias con el planteo inicial de la RGC, a la vez que reafirmando que el plan debía concebirse como un “paso” hacia una RBU o, al menos, como “un movimiento bastante claro hacia rentas cada vez más amplias. Sobre todo porque, si tenemos trabajo o no tenemos trabajo, o tenemos trabajos tan precarios que no sirven para poder vivir, entonces eso se tiene que complementar con rentas”. En esa dirección, el argumento central del grupo se articulaba en torno al deficiente funcionamiento del mercado de trabajo español. Un entrevistado vinculado con la visión universalista, no participante en la ILP, señalaba:

Se está creando con una sociedad dual, entre los que han continuado manteniendo un puesto de trabajo más o menos bien retribuidos, con un sueldo más o menos decente, y toda una masa de gente que está abocada a la precariedad, ya sea porque los contratos son cortos, ya sea porque trabajan a tiempo parcial, o ya sea porque los sueldos son bajos. Antes de la crisis la crítica era “el mileurismo”: el sueldo de un joven que se criticaba que con 1.000 euros no se podían emancipar. Ahora el sueldo más probable de un joven es de 800 euros, o sea: después de la crisis y después de quejarnos de que 1000 euros era poco ahora nos encontramos con que los sueldos que se ofrecen en muchos sectores (de servicios, etc.) son de 800.

En julio 2015, en el marco de una estrategia de posicionamiento de sus ideas, los “universalistas” realizaron una encuesta en Cataluña cuyos resultados, según sus interpretaciones, derribaban los mitos de la “trampa laborista” y permitían instalar en la opinión pública el respaldo a una medida universal²⁶.

²⁶ Se preguntaba lo siguiente: “La RB es un ingreso de 650 euros mensuales que recibirá toda la población como derecho de ciudadanía, que sería financiado mediante reforma fiscal que supondría una redistribución de la renta del 20 por ciento de las personas más ricas al resto de la población, ¿Estaría usted de acuerdo o más bien en desacuerdo que se implantase en nuestro país?” Un 72,3% respondieron encontrarse “más bien de acuerdo” y un 20,1% “más bien en desacuerdo”. Los sectores de mayores ingresos eran quienes estaban en desacuerdo. Entre quienes tenían trabajo remunerado, un 86,2% respondieron que se seguirían “desempeñándolo igual” y entre los parados, un 84% seguiría “buscando trabajo”. Los resultados son similares

De todos modos, reconocían la difícil instalación pública de la idea de la “renta básica” dado que se utiliza esa designación con poco rigor, y de tal modo “se pervierte la idea primigenia y, de hecho, todavía a día de hoy hay muchas confusiones entre lo que es una renta mínima, una renta garantizada, una renta básica, la condicionalidad, o la universalidad y hay una cierta confusión interesada a veces al respecto y cuando entran en el ámbito político más aún. A veces yo tengo la sensación que es un poco buscada esta confusión” y el problema central es “que no hay ni partidos ni sindicatos que apoyen decididamente una idea como ésta”.

Por otro lado, el segundo grupo (“los trabajistas”) apareció mayormente preocupado por convencer a los trabajadores en actividad y obtener un masivo apoyo de la propuesta. Desde esa visión, cualquier transferencia universal e incondicional de ingreso hubiera traído aparejada cierta desconfianza y rechazo entre los trabajadores y sus esquemas de representación partidaria y sindical, en la medida en que “veían injusto pagarle a los hijos de los ricos” y “con preocupación que los propios hijos se acostumbren a no trabajar”. En apretada síntesis, en una relectura del proceso, los referentes de ese grupo sostuvieron que un planteo políticamente viable debía contar con un esquema de ingresos con límites de acceso (o sea abandonando la pretensión universalista) y una condicionalidad laboral (al menos opcional y laxa). En ese último punto, identifican el PSC como aquel actor político que sostuvo el “mantra trabajista” que luego se tradujo en un Plan de Inserción Laboral incorporado en la propuesta final. Además, sus discursos se vieron atravesados por un repertorio de argumentos pragmáticos donde destacaron que el dinero de la renta sostendría el consumo en el mercado interno y potencialmente impulsaría la oferta de empleo; a la vez, mejoraría el acceso a los alimentos y, por lo tanto, redundarían en una disminución de los gastos en salud en el mediano plazo. Los “universalistas” sostienen que “los sindicatos siguen estando en una posición defensora del pleno empleo como estrategia para garantizar una vida digna a las personas” lo cual refuerza la idea de la condicionalidad.

La coincidencia es unánime al considerar al movimiento de parados como el “actor central” en cuanto a la movilización de las expectativas sociales en torno a la RGC.

a una encuesta realizada por la Unión Europea en 2016: el 64% votaría a favor de una RB y solo un 4% dejaría de trabajar. Recuperado de http://www.redrentabasi.ca.org/rb/wp-content/uploads/2015/07/1028_O* MNGESOP_Estiu15_XRB_Informe.pdf.

En suma, la propuesta surgida de la ILP se construyó desde el comienzo con mayor cercanía a los idearios trabajistas. En tal sentido, desde el ala “universalista” se resumía la convicción de no haber logrado esa separación al reconocer que “era uno de los puntos que más acercaban a una renta básica universal el que no estuviera ligada al empleo, pero al final está ligado. Porque sabemos (y mucha gente sabe) que en realidad hay muchos colectivos que no van a trabajar. Pero así todo en este caso está ligado a eso”. A la vez, se reconocía el logro de “imponer a un gobierno conservador la renta garantizada”.

VI. La Renta General de Ciudadanía

La propuesta promovida por la ILP fue objeto de modificaciones introducidas en la tramitación parlamentaria para la aprobación de la RGC. En los relatos de los entrevistados se desprende que durante la negociación del texto normativo se debieron sacrificar algunas cláusulas en pos de su viabilidad; fue caracterizada como una “tramitación accidentada” o “ejercicios desgaste” (por ejemplo, se llamaron a 84 expertos y se hicieron numerosos foros de discusión que ralentizaban el proceso) y que, en definitiva, “el problema con una iniciativa popular es que se sabe qué entra pero no qué sale”.

Un análisis comparativo entre los textos de la propuesta de la ILP y de la Ley 14/2017 permite apreciar un espíritu concordante en aspectos significativos: i) definida como un “derecho subjetivo” no condicionado a la obligación de participar en actividades de inserción ni denegado por razones de carácter presupuestario; ii) titularidad individual, dependiente de los ingresos de la UC, y único perceptor de las totalidad de las rentas reunidas por la UC; iii) garantía de ingresos por encima de un mínimo; iv) complementariedad a otro tipo de ingresos; v) obligación a sus receptores de mantenerse inscriptos como demandantes de empleo y no rechazar una oferta de trabajo “adecuada” (esto es, adecuada a su profesión o titulaciones académicas, siempre que la retribución no se viera disminuida como consecuencia de los gastos de movilidad o de otra naturaleza derivadas de la aceptación de la oferta de trabajo); vi) obligación de no declinar o perder prestaciones contributivas o no contributivas que correspondieran o que estuvieran percibiéndose al momento de solicitar la RGC; vii) derogación

de la RMI y traspaso de todos sus perceptores al nuevo esquema; viii) ausencia de un período máximo de percepción, con renovación cada dos años; ix) residencia permanente en Cataluña durante el tiempo en que se cobre la prestación (sin computar las salidas, previamente comunicadas al organismo de seguimiento, que no superen un mes en un período de doce meses); x) aceptación del “silencio positivo” administrativo (ante una falta de respuesta por parte del organismo se considera concedida la solicitud). Vale decir, la ley recogió un núcleo relevante de la propuesta original.

En cuanto a sus diferencias, la ILP carecía de criterios denegatorios, no contemplaba requisitos de reinserción laboral, proponía una edad de acceso a los 18 años, una residencia legal mínima de un año en Cataluña, una carencia de ingresos inferiores al Índice de la Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC) por un término de cuatro meses y un plazo de 30 días para conceder la prestación por parte de la autoridad competente. La ley aprobada, en cambio, propuso dos prestaciones (una incondicional y otra optativa condicionada a un plan de inserción laboral), acceso a partir de los 23 años (con excepciones), exclusión de quienes hubieran renunciado voluntariamente a una actividad laboral dentro de los doce meses previos a la solicitud, una residencia legal mínima de dos años, ingresos inferiores por seis meses previos a la solicitud, y extensión del plazo de respuesta administrativa a cuatro meses. Como puede apreciarse, la ley fue más restrictiva que la propuesta de la ILP en los aspectos mencionados.

Si bien ambas coincidían en el monto mensual de 664 euros para una persona titular en función del IRSC vigente en cada momento, la ley dispuso una transición gradual de 564 euros iniciales equivalente al 85% del IRSC con incrementos sucesivos: 604 en septiembre de 2018 (91%), 644 en septiembre de 2019 (97%) y 664 en abril de 2020 (100%). Esa secuencia no estaba contemplada en la ILP, estableciendo también en función de los beneficiarios adicionales de cada UC con derecho a la percepción del beneficio (Tabla N° 2) y hasta un máximo del 182% de la IRSC²⁷.

²⁷ El límite de ingresos individuales y de la UC por debajo del cual se tiene derecho a la RGC se calculó sumando las rentas de los integrantes y en función de la cuantía anual de la prestación. Se computa el patrimonio de que dispone la persona y la UC pero en ningún caso la vivienda habitual. En el caso de mujeres que sufran o que superen una situación de violencia y que cumplan los otros requisitos, se han de tener en cuenta exclusivamente los ingresos individuales de la mujer y de las personas de las cuales tenga la potestad parental; en esos casos, no se computan los ingresos de otros

Además, como se dijo, se previó un adicional de 150 euros mensuales para quienes se incorporasen al Plan de Inserción Laboral.

En términos generales, la RGC depende del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalidad de Cataluña mientras que el Plan de Inserción Laboral es administrado por el Servicio de Ocupación de Cataluña. Durante el proceso de implementación, el Grupo Promotor mantuvo reuniones con las autoridades a los fines de discutir la reglamentación y las deficiencias identificadas. En septiembre de 2017 se inició la primera etapa cuando los perceptores de la RMI pasaron a cobrar automáticamente la nueva prestación y, además, 44.895 pensionados no contributivos comenzaron a percibir complementos y actualizaron sus haberes hasta alcanzar el umbral de la RGC. Los beneficiarios de la RMI recibieron importantes mejoras: la cuantía nominal pasó de 423 euros mensuales a 564 y la cuantía efectivamente pagada en promedio a las UC beneficiarias lo hizo de 507 a 738 euros mensuales²⁸. Según información oficial, en promedio se incrementaron un 35% el monto de las prestaciones para quienes cobraban RMI y un 22% para las restantes prestaciones (Departamento de Trabajo 2018: 61). Según el Grupo Promotor, no se detectaron incumplimientos en esta fase.

Una segunda etapa se inició con la tramitación de las nuevas solicitudes cuando, según la misma fuente oficial, se presentaron demoras, rechazos y falta de información de los receptores potenciales. A septiembre de 2018 hubo 69.709 nuevas solicitudes de RGC y complementos. Un entrevistado señaló que un acierto de la administración fue la disposición de un sitio de internet que permitió que los potenciales postulantes conocieran si tenían derecho al beneficio e iniciar la solicitud, lo que redundó en un exponencial aumento de las peticiones²⁹. Fueron valoradas 51.814 (74%), de las cuales se denegaron 38.124 (74%) y se aprobaron 5.300 (10%), mientras que 5.674 (11%) fueron desistidas por la persona solicitante y a 2.711 (5%) se les requirió información adicional. De esa manera quedaron pendientes 17.895 (26% del total).

miembros de la UC. Si en una misma UC hay más de una persona con derecho a ser titular de prestación, tendrá preferencia quien no tenga ningún tipo de ingreso económico o lo tenga en menor cuantía, con preferencia para quien tenga la potestad parental.

²⁸ Recuperado de www.indescat.org.

²⁹ https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/rgc_complement_estatal_activable.

Las causas de denegatoria fueron: 1) superar los ingresos familiares o no demostrar esa cantidad los seis meses últimos (23%); 2) trabajo tiempo completo del jefe familia (19%); 3) trabajo a tiempo parcial y no ser hogar monoparental (13%); 4) no acreditar la unidad familiar (10%); 5) no estar inscripto como demandante de empleo (7%); 6) no tener residencia continua en Cataluña (7%); 7) tener muebles inmuebles/mueble (5%), 8) tener derecho a otras prestaciones (3%) y otro conjunto de razones menores (13%). Vale decir, la principal causa denegatoria se vinculó con la extensión del plazo de percepción de ingresos inferiores, una de las modificaciones restrictivas incorporadas en el debate parlamentario, mientras que las dos que le siguen en orden de importancia son decisiones arbitrarias de la administración.

Además, el 85 por ciento de los solicitantes de la RGC demandó su incorporación a los Planes de Inserción Laboral, de los cuales un 75 por ciento realizó una sesión grupal de inicio. Sin embargo, el Grupo Promotor señaló la dificultad operativa para avanzar en la concreción de los itinerarios de inserción, aspecto que resulta frecuente en la implementación de programas con contraprestaciones laborales. En tal sentido, como señala un entrevistado del ala “universalista”, “esto ya nos da un primer indicador y es que la gente quiere trabajar, o sea: que esto que te tomas una renta para tumbarte a la bartola no es verdad”.

Frente a los incumplimientos de la administración, a febrero de 2019 se presentaron 3.200 recursos de alzada y cientos de Recursos Contencioso Administrativo tanto para exigir la rectificación de las resoluciones denegadas por razones injustas, así como para reclamar el cumplimiento del silencio positivo al agotarse el plazo administrativo para notificar la resolución³⁰. Según los informes del Grupo Promotor, el Departamento de Trabajo deniega prestaciones alegando por ejemplo que algunas familias no llevaban a sus hijos a la escuela o por no encontrarse inscritos como demandantes de empleo; al no ser causales habilitadas, demuestra un incumplimiento de la ley. En otros casos no se concreta claramente el motivo de la denegatoria.

³⁰ Una vez recibida la notificación de la administración de resolución denegatoria por la persona solicitante de la RGC, esta dispone desde ese día de un mes para presentar el correspondiente recurso de alzada ante la oficina del Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC) o el Departamento de Trabajo. Desde la fecha de registro del recurso de alzada, la administración tiene hasta tres meses para responder, en caso de respuesta negativa o de silencio administrativo tras agotarse el plazo de tres meses, la persona solicitante puede interponer el correspondiente Recurso contencioso administrativo.

Asimismo, el Grupo Promotor motorizó denuncias ante el *Síndic de Greuges* de Cataluña y ante el presidente del Parlamento por el incumplimiento de la ley de Transparencia ante la solicitud de información pública y organizó numerosas movilizaciones frente al Departamento de Trabajo³¹.

Los propios actores de la iniciativa consideraron “que el impulso de la ley era un gran trabajo pero fue mucho más problema la implementación”. Entre otras cosas refieren las resistencias de las burocracias para atender a la población demandante, la insuficiencia inicial de empleados frente a la “avalancha” de solicitudes con la consecuente demora en su evaluación, la falta de previsión estatal respecto de la demanda por los planes de Inserción Laboral. Esas situaciones se tradujeron en la posterior contratación de 400 técnicos para esa tarea. Uno de los impulsores de la ILP del ala universalista sintetiza: “la gestión es tremendamente cara y complicada”.

VII. Conclusiones

El deficiente funcionamiento del mercado laboral potenció el desacople con los esquemas protectorios históricos estructurados sobre una base contributiva. Parafraseando a Castel (2013: 39) a la hora de “elegir riesgos prioritarios para gestionar” la respuesta política de los gobiernos tanto en Europa como en América Latina se orientaron a proporcionar ingresos mediante esquemas focalizados y de tipo *workfare* o de los típicos programas condicionados de transferencias de ingresos. Eso implicó el despliegue de un conjunto de dispositivos burocráticos que robustecieron el escrutinio público sobre quien merece o no el acceso y la permanencia a las prestaciones. El universalismo, respaldado con una prolífera producción intelectual, no se reflejó como opción de política social.

Cataluña fue escenario de varios de esos asuntos: por una parte, mostró a un gobierno autonómico comprometido en la implementación de “rentas de inserción” con el fin de gestionar la situación de las población con ingresos insuficientes mostrando toda la variedad de recursos administrativos orientados al control de la población beneficiaria; por otro lado, permitió advertir la “trampa laborista” en toda su dimensión: desempleo persistente y sostenido a la vez que divorcio estructural entre las acciones

³¹ Para mayor información consultar www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es.

contributivas y no contributiva que reforzaron de manera sistemática la situación de privación; además, fue escenario de la tramitación pública de un debate sobre la ampliación de la política de rentas; por último, es un centro de producción intelectual de ideas orientadas hacia la RBU que condimentaron de manera particular ese mismo debate poniendo de manifiesto sus dificultades y reparos. La creación e implementación de la RGC condensó esas dimensiones.

El Grupo Promotor de la ILP integrado por “universalista” y “trabajista”, moldeó su identidad colectiva procesando sus diferencias internas y alejándose de un espíritu universalista. Logró una propuesta y llevó adelante la recolección de las voluntades ciudadanas a través de un instrumento de participación política cuya base de legitimidad trascendió identificaciones partidistas. Se consolidó un espacio autopresentado como “virtuoso” frente a un Estado “ineficiente” y carente de ideas innovadoras para dar respuesta a las demandas del contexto catalán, en especial a partir de la radicalización de las medidas de vigilancia y recorte que tuvieron lugar en 2011 con la RMI.

Pese a sus diferencias, ambas alas de la ILP coincidieron en dos puntos. Por un lado, la RGC mejoró sustancialmente la prestación de la RMI en aspectos claves: reintrodujo la nominación de “derecho subjetivo”; aumentó notablemente la cuantía individual y la ubicó por encima de la mayoría de las RMI existentes en las diversas CCAA; eliminó la obligatoriedad del plan de inserción laboral; disminuyó la edad del solicitante (de 25 a 23 años); vinculó el monto de la prestación a la evolución del ISRC y eliminó su relación con el SMI; disminuyó de doce a seis meses el período de cálculo en la valoración de los ingresos; eliminó el período máximo para percibir la prestación; y “positivizó” el silencio administrativo. Por el otro, se destacó el logro de la ILP en instalar la temática de la “renta” en la agenda pública desbordando una reflexión entre “saberes expertos” y sobre todo la construcción política que implicó la alianza aglutinadora de la iniciativa.

Los problemas de implementación fueron consecuencia directa de un texto normativo donde primó el pragmatismo de la línea trabajista en pos de obtener un resultado político. Más allá de sus avances con respecto al RMI y su espíritu inclusivo, la RGC se caracteriza por una alta complejidad en su entramado burocrático y por destinar numerosos recursos para distinguir beneficiarios legítimos o ilegítimos. El esquema institucional

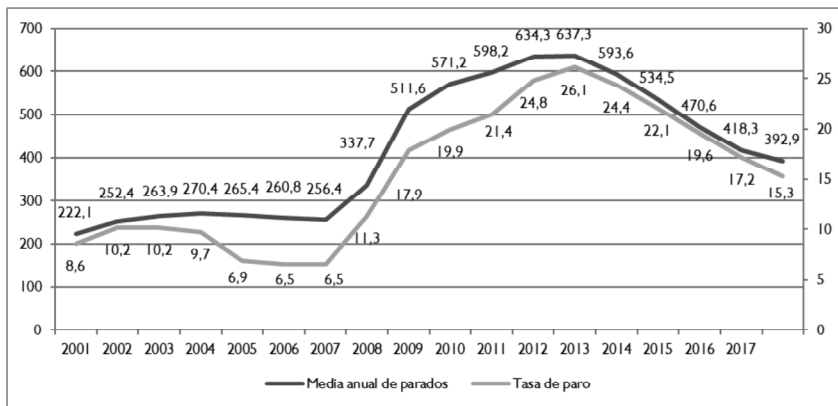
potencia el rol de “guardianes” de las burocracias (Vismann 2008) operando como un sistema de barreras para la definición de quienes merecen disfrutar de las prestaciones. De esa manera reforzaron e incluso exacerbaron los requisitos de la RGC cruzando las fronteras de lo exigido normativamente. A la par, el propio Grupo Promotor quedó atrapado en los laberintos de la implementación y sus consecuentes reclamos resignificando su rol en clave de contralor, monitoreo y denuncia de la acción de la administración.

Otro aspecto relevante es la situación de los planes de inserción laboral: por una parte, ofrece los típicos problemas relevados en otras experiencias relacionados con las dificultades administrativas para elaborar esos “itinerarios” ante la masiva adhesión; por otro lado, la masiva adhesión que tuvo la propuesta podría indicar que las rentas no necesariamente desincentivan la incorporación al mundo del trabajo. Por último, y matizando la última afirmación, queda en pie un interrogante sobre lo cual se carece de evidencia, respecto de la orientación de sentido de la población demandante frente a un incentivo de 150 euros adicionales sin certeza de una contraprestación cuya exigencia sea efectiva.

Bajo la polifónica noción de “rentas” se cobijaron opciones diversas. En el caso catalán se desplegaron recursos recurrentes en la historia de las políticas sociales focalizadas y condicionadas destinados a desalentar a los “pícaros”, enfatizando de manera notable el control del “efecto llamada” sobre la población beneficiaria en términos de estancia y ausencia del territorio con la consecuente restricción de la autonomía y libertad de esos grupos sociales. El escrutinio de la trayectoria de los potenciales candidatos incurrió en los típicos errores de exclusión opuestos a las supuestas ventajas del universalismo. La RGC reeditó la clásica combinación entre merecimiento y control propio de las políticas sociales destinadas a quienes no logran una inserción plena en el mercado de trabajo. La “trampa laborista” mantuvo toda su potencia simbólica e institucional.

GRÁFICO I

Comunidad Autónoma de Cataluña. Media anual de parados registrados (en miles de personas) y tasa de paro (en porcentajes, 2001-2018)

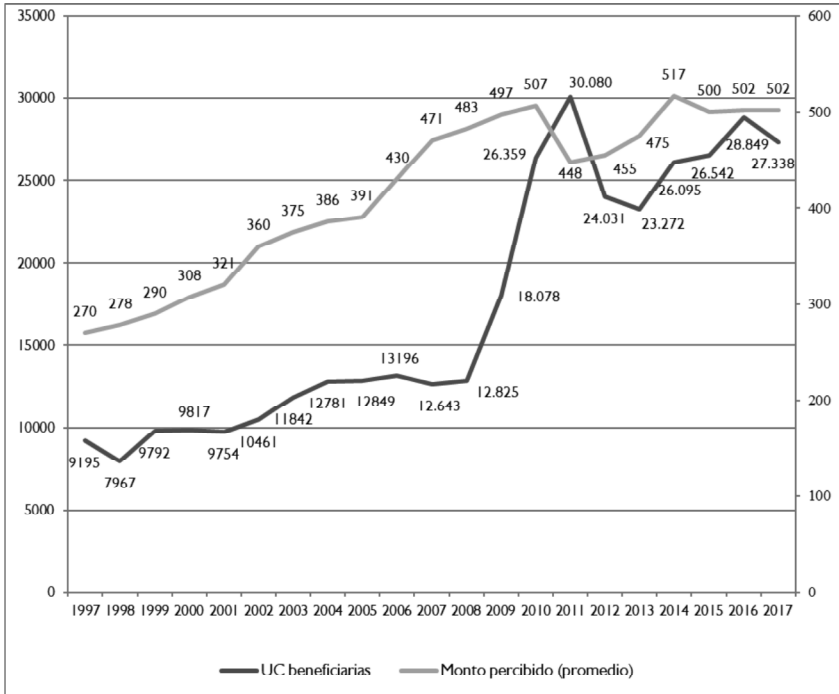


Nota: “Paro registrado” expresa a las personas de 16 años y más que, en un mes específico, tienen demandas de ocupación pendientes de satisfacer el último día de este mes en las oficinas de trabajo de la Generalidad o del INEM. Su magnitud es inferior a la “población desocupada” obtenida mediante la Encuesta de Población Activa (EPA) y a partir de la cual se calcula la “tasa de paro”.

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de Estadística de Cataluña.

GRÁFICO 2

Comunidad Autónoma de Cataluña. Media anual de unidades de convivencia beneficiarias y monto promedio percibido (en euros) por unidad de convivencia de la Renta Mínima de Inserción (1997-2017)



Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de Estadística de Cataluña.

TABLA I

España. Rentas Mínimas de Inserción por comunidad autónoma según cuantía mensual y duración (2013)

Comunidad Autónoma	Cuantía mensual (en euros)	Duración
Andalucía	400	6 meses
Aragón	441	12 meses
Asturias	442	Sin límite
Baleares	426	12 meses
Canarias	472	12 meses ampliable a 24
Cantabria	426	12 meses con posibilidad de renovación
Castilla-La Mancha	372	6 meses prorrogables a 24
Castilla-León	426	Sin límite
Cataluña	423	12 meses prorrogables hasta 60
Extremadura	426	6 meses prorrogables sin límite
Galicia	399	12 meses
Madrid	375	Sin límite
Murcia	300	12 meses
Navarra	548	6 meses hasta 30
País Vasco	665	24 meses
La Rioja	399	6 meses hasta 24
Valencia	338	36 meses

Fuente: Tornos Mas (s/f).

TABLA 2

Comunidad Autónoma de Cataluña. Evolución del importe económico de la prestación de la Renta Garantizada de Ciudadanía (septiembre 2017 – abril 2020)

# personas	15/09/2017	15/09/2018	12/09/2019	01/04/2020
1	564	604	644	664
2	846	906	966	996
3	921	981	1.041	1.096
4	996	1.056	1.116	1.196
5	1.071	1.131	1.191	1.208

Fuente: Correcció D'Errades a la Llei 14/2017, 20 de julio de 2017.

Bibliografía

- Adelantado, José (2017) “Reestructuración de los Estados del Bienestar. ¿Hacia un cambio de paradigma?”, Documentos de Trabajo N° 97.
- Arcarons, Jordi, Daniel Raventós y Luis Torrens (2017) *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Barcelona, Del Serbal.
- Arcidiácono, Pilar (2018) “La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 55, N° 1, Instituto de Asuntos Públicos.
- Ballester, Ramón y Anna Garriga (2015) “De la reforma de la Renta Mínima de Inserción Catalana a la Renta Garantizada de Ciudadanía: ¿Un cambio de paradigma?”, en *Revista de Economía Crítica*, N°20.
- Casassas, David (2018) *Libertad Incondicional. La renta básica en la revolución democrática*, Barcelona, Paidós.
- Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós.
- Castel, Robert (2013) Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad, en Castel, R. y otros (eds.), *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011) “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95.
- CEPAL (2012) *Base sobre programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/programa>.
- Collectif Charles Fourier (1985) “L’ allocatoin universelle”, en *La Revue Nouvelle*, N° 81.
- Comisión Europea (2012) *La Seguridad Social en España. Empleo, asuntos sociales e inclusión*, Unión Europea.
- de Ípola, Emilio (1999) “El hecho peronista”, en Altamirano, C. (ed.) *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Ariel.
- Departamento de Trabajo, Generalitat de Cataluña (2018) Documento de aplicación y efectividad de la RGC, disponible en <http://www.rendagarantidaciudadana.net/files/informegovernRGC28DES2019.pdf>.
- Donzelot, Jacques (1998) *La policía de las familias*, Barcelona, Pre-Textos.
- Dubet, Francois (2016) *¿Por qué preferimos las desigualdades? (aunque digamos lo contrario)*, Siglo XXI, México.

- Fassin, Didier (2003) “Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”, en *Cuadernos de Antropología Social*, Nº 17.
- Gamallo, Gustavo (2015) “Aproximaciones al concepto de brecha de bienestar” en Pautassi, L. y G. Gamallo, *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, Buenos Aires, Biblos.
- Giddens, Anthony (1994) *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Goetz, André (1985) “Allocation universelle: versión de droites et versión de gauche”, en *La Revue Nouvelle*, Vol. 81.
- Goetz, André (1997) *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*, Barcelona, Paidós.
- Grondona, Ana (2017) “La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una Historia del Presente”, en Arcidiácono, P. y C. Zibecchi (orgs.) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires, Biblos.
- Le Grand, Julian (1998) “¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social”, en *Desarrollo Económico*, Nº 151.
- Lo Vuolo, Rubén (1995) “A modo de introducción: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, en Lo Vuolo y otros (comps.) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enríquez (1999) *La pobreza... de la política social contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén y Julio Aguirre (2011) “El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la “retórica de la reacción”, Documento CIEPP Nº 79.
- Marcus, George (1998) *Ethnography Through Thick and Thin*, Princeton, Princeton University Press.
- Merklen, Denis (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en Castel, Robert y otros, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.
- Raventós Daniel y Raventós Sergi (2014) “La confusión va en aumento: ¿rentas mínimas, rentas garantizadas, renta básica?”, en *Sin Permiso*, 13 de abril de 2014.
- Raventós Sergi (2014) “¿Una Cataluña sin paro, sin pobreza y sin desigualdad? Entrevista”, en *Sin Permiso*, 29 de junio de 2014.
- Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Salvia, Agustín (2012) *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso: 1990-2003*, Buenos Aires, Eudeba.
- Shragge, Eric (1997) *Workfare: Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press.
- Simmel, George (1908) “Sociología. Estudios sobre las formas de socialización”, *Revista Biblioteca de Occidente*, Tomo I.

- Standing, Guy** (2014) *Precariado. Una carta de derechos*, Barcelona, Capitán Swing.
- Standing, Guy** (2011) *The Precariat*, Londres, Bloomsbury Academic.
- Sanchez Medero, Gema** (2011) “El sistema de partidos en Cataluña (1980-2010)”, en *Revista Derecho Electoral*, N° 12.
- Toledano, Luis, Toni Codina y Rai Barba** (2011) “Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción”, en *Dossiers del Tercer sector*, Taula d’ entitats del Tercer sector de Cataluña, Barcelona.
- Tornos Mas, Joaquín (s/f)** “Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica”, disponible en file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-DerechosSocialesComunidadesAutonomasYCrisisEconomi-5906152.pdf.
- Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderborght** (2006) *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Barcelona, Paidós.
- Villatoro, Pablo** (2005) “Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 86.
- Vismann, Cornelia** (2008) *Files: Law, Media and Technology*, Stanford, Stanford University Press.

Resumen

Hacia fines de 2017, Cataluña inició el proceso de implementación de la Renta General de Ciudadanía (RGC) surgido a través de una Iniciativa Legislativa Popular. El artículo se propone comprender el proceso de creación e implementación de la RGC a partir de cuatro ejes: 1) las tensiones de sentido entre el ideario del universalismo incondicionado cristalizado en las propuestas de Renta Universal y las rentas condicionadas y focalizadas; 2) su oportunidad en el contexto socioeconómico español y catalán;

3) las orientaciones de sentido del Grupo Promotor de la Iniciativa enfatizando las distintas visiones sobre el alcance de la RGC (“trabajistas” versus “universalistas”); 4) el aporte de la RGC respecto de las políticas anteriores y los problemas iniciales en su implementación, que reactualizaron el debate sobre las “trampas” de las políticas focalizadas y condicionadas. El estudio trasciende la experiencia catalana y ofrece pistas para alimentar discusiones vigentes en el campo de las políticas sociales.

Palabras clave

rentas de ciudadanía — universalismo — trabajismo — Cataluña — bienestar

Abstract

Towards the end of 2017, Catalonia began the process of implementing the General Citizenship Income (GCI) that emerged through a Popular Legislative Initiative. The article aims to understand the process of creation and implementation of the GCI based on four axes.: 1) the tensions of meaning between the ideology of “universalism unconditionally” crystallized in the Universal Income proposals and the “conditioned and targeted” rents; 2) its opportunity in the Spanish and Catalan

socio-economic context; 3) orientation of meaning of the Promoter Group of the Initiative emphasizing the different views on the scope of the GCI (“Labor” versus “universalists”); 4) the contribution of the GCI regarding the previous policies and the initial problems in its implementation, which updated the debate on the “traps” of the targeted and conditioned policies. This article transcends the Catalan experience and offer clues to feed current discussions in the field of social policies.

Key words

income of citizenship — universalism — workfare — Catalonia — welfare