



AVALUACIÓ DEL FONS D'AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL PER A INFANTS MENORS DE 16 ANYS DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

Resum executiu

Abril de 2016

Equip de treball: Jaume Blasco, Albert Julià i Federico A. Todeschini

Coordinació: David Casado

1. Introducció

L'Ajuntament de Barcelona va aprovar el desembre de 2014 un "pla de rescat social", amb una dotació de 20 milions d'euros en el pressupost de 2015, dels quals 9,2 milions es van destinar a un programa d'ajuts per a infants en situació de pobresa, que inicialment havia d'abastar 7.500 infants i joves de 0 a 16 anys en risc d'exclusió social. El Fons d'Ajuts d'Emergència Social per a Infants Menors de 16 anys de l'Ajuntament de Barcelona és un programa de transferències monetàries consistent en una subvenció de 100 euros mensuals per a un període d'un any a famílies amb infants, instrumentada en una targeta moneder no nominativa, utilitzable per a despeses en alimentació, material escolar, higiene i roba.

El pla de rescat social preveu un seguiment de la situació de vulnerabilitat a la ciutat i una avaluació del programa d'ajuts a infants en situació de pobresa per si escau ajustar-ne el disseny. Per aquest motiu, l'Ajuntament de Barcelona es va encarregar a Ivàlua, a través de la Gerència de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports i de l'Institut Municipal de Serveis Socials, l'avaluació del programa. En aquest document presentem un resum dels resultats d'aquesta avaluació.

2. Principals resultats

2.1 Què diuen les dades?

Segons la informació provinent del registre de beneficiaris del fons d'ajuts d'emergència social per a infants menors de 16 anys de l'Ajuntament, i la base de dades de tots els sol·licitants de beca menjador dels cursos 2014-15 (del qual n'és titular el Consorci d'Educació de Barcelona) podem extreure els següents resultats:

- Entre el conjunt de perceptors de beca menjador (que constitueixen un subconjunt d'infants amb rendes baixes respecte el conjunt d'infants de la ciutat), **les famílies amb menor renda i amb necessitats socials greus han estat les que han tingut més probabilitats de percebre l'ajut**. Així, els infants perceptors de l'ajut d'emergència social tenien una renda familiar mitjana de 6.482,8 € anuals, que correspon a una renda equivalent per persona de 3.147 € anuals. Aquestes mitjanes són un 26,7% i un 28,2% més baixes, respectivament, que les de la resta de perceptors de la beca menjador. La presència d'una persona discapacitada a la llar i, sobretot, la condició reconeguda de "necessitat social greu", acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic: el 90,6% dels perceptors de l'ajut d'emergència social, respecte un 9,8% dels no perceptors.

- S'ha detectat **una eficiència horitzontal** (grau de cobertura respecte la població diana) **relativament baixa**, ja que un percentatge molt significatiu de famílies en situació de vulnerabilitat econòmica han quedat excloses d'aquest ajut. Al llarg de 2015 l'ajut va donar cobertura a 11.015 infants, la qual cosa suposa, aproximadament, un 15,5% dels infants en risc de pobresa de la ciutat.
- Tenint en compte només els demandants de beca menjador podem afirmar que la cobertura a 2015 va ser del:
 - **39,3% per als infants en famílies en risc de pobresa severa** (renda equivalent inferior al 25% de la mediana de Catalunya)
 - **23,4% per als infants en famílies en risc de pobresa greu** (renda equivalent superior al 25% i inferior al 40% de la mediana de Catalunya)
 - **10,0% per als infants en famílies en risc de pobresa moderada** (renda equivalent superior al 40% i inferior al 60% de la mediana de Catalunya)
 - **86,1% per als infants en famílies en “necessitat social greu”** acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic en el procés de sol·licitud de beca menjador.
- Si, per millorar aquest dèficit de cobertura, es volgués estendre un ajut d'import equivalent a l'actual (1.200 €/any) a tots els infants que habiten en llars sota el llindar de pobresa detectats mitjançant la sol·licitud de beca menjador i que actualment no estan coberts (18.597 infants) **el cost addicional seria de 22.316.400 € si es cobris només als demandants de beca menjador, i de 30.338.400 € si aquests demandants fessin emergir un 35,9% més d'infants germans no demandants.**
- **L'ajut ha tingut un alt nivell d'eficiència vertical** (capacitat de donar cobertura només a la població diana), degut essencialment a que els requeriments per ser considerat beneficiari estan molt centrats en els més vulnerables.
- **Si l'import de tots els ajuts d'emergència hagués estat de 1.200 € anuals per a tots els beneficiaris, s'hauria reduït en 1,8 punts el percentatge de llars en risc de pobresa total; en 7,4 punts la taxa de risc de pobresa greu, i en 11,6 punts la taxa de risc de pobresa severa.** L'impacte real, ha estat lleugerament menor, ja que els ajuts a 2015 han estat, de mitjana, de 995,6 € anuals.

2.2 Què diuen els professionals de serveis socials?

Els professionals de serveis socials destaquen impactes col·laterals positius i negatius de l'ajut en el treball amb les famílies en tractament:

- **L'ajut ha relaxat la relació amb serveis socials, ha permès sortir d'una dinàmica de regateig, centrar-se en el pla de treball i pensar, més enllà de les urgències, a mig i**

llarg termini. Es valora positivament que es pugui donar estabilitat econòmica a les famílies amb un únic ajut. En aquest sentit, els fons d'emergència 0-16 dóna a les famílies autonomia perquè s'autogestionin i puguin prendre opcions de consum sense control dels serveis socials, la qual cosa les dignifica i normalitza. Això resulta particularment positiu per a aquelles famílies que no pateixen problemes més enllà de la precarietat econòmica.

- Tant el disseny com el procés d'implementació de l'ajut han suscitat **crítiques** força compartides entre els professionals de Serveis Socials que ha fet que algun d'aquets s'inclinessin per substituir l'ajut per altres instruments que tinguin un efecte directe sobre la mateixa població diana (infants en llars econòmicament i socialment vulnerables), com ara ampliar les beques menjador –als que no en reben o en que no tenen el 100% de la despesa coberta–; finançar o atorgar ajuts per a activitats extraescolars tant de reforç escolar com de lleure; o millorar la capacitat dels serveis socials a fer la seva funció. Les principals crítiques serien:
 - **L'ajut no parteix d'una diagnosi tècnica d'un problema**, sinó d'una interpretació simplificada i esbiaixada de la relació causal entre pobresa i alimentació inadequada en els infants; que l'ajut té un caràcter assistencialista i deslligat del treball social, i és per tant aliè a les funcions i objectius dels Serveis Socials.
 - **Carrega els Serveis Socials de funcions burocràtiques de tramitació d'ajuts i prestacions.**
 - Consideren que és un **instrument inadequat per garantir un dret social** (simula una renda garantida per famílies, però no funciona mitjançant una convocatòria anual i està vinculada a una valoració de serveis socials).
 - En alguns casos **l'ajut ha interferit negativament en els plans de treball**, especialment greu en els casos d'algunes famílies que han deixat de voler continuar el treball amb serveis socials perquè ja obtenien els diners que necessitaven sense condicions.
 - Hi va haver certa **confusió en el procés d'implementació de l'ajut**. Malgrat que es van atorgar als Serveis Socials funcions de comunicació i interlocució amb els sol·licitants i beneficiaris, la informació que han rebut era incompleta.
 - L'ajut els ha implicat una **sobrecarrega de tasques administratives** difícil de gestionar, tant per la manca de recursos humans com per l'escassa planificació de les tasques que els suposaria el nou ajut.

3. Recomanacions

A partir de la revisió d'altres programes, avaluacions anteriors de programes semblants al pla de rescat social, de les dades recollides per la participació dels professionals de serveis socials i les derivades de les bases de dades es presenten les següents recomanacions:

- **Definició de la població diana.** És necessària una clarificació de quina és la població vulnerable a la que es vol adreçar l'ajut, especialment si el criteri no és estrictament de renda.
- **Mantenir els indicadors d'exclusió social com a part de l'estratègia d'identificació** de la població diana. Un ampli ventall d'estudis assenyalen la importància d'emprar definicions i instruments d'identificació de la població diana multidimensionals (és a dir, que incloguin altres variables més enllà d'ingressos) per copsar les diferents formes de privació que pateixen els infants més enllà de la pobresa monetària, i distingir situacions de pobresa persistent d'altres situacions de renda temporalment baixes.
- **Realitzar un estudi de base sobre la distribució de rendes de les famílies amb infants a la ciutat i determinar la informació que hauria de registrar-se de forma sistemàtica a SIAS sobre les famílies amb infants.** Així poder estimar amb més precisió la quantitat de famílies que es troben sobre determinats llindars de renda.
- **Millorar l'estratègia de comunicació a la població diana amb mitjans formals** (campanyes informatives, tríptics, etc.), per garantir que la població atesa es correspongui i cobreixi la totalitat de la població diana inicialment definida (eficiència horitzontal). Al 2015 el fons d'ajuts 0-16 no va comptar amb una estratègia de difusió i comunicació adequada degut a la seva ràpida posada en marxa, i a l'impàs d'incertesa fins que es va decidir ampliar l'ajut.
- **Garantir l'eficiència horitzontal** mitjançant:
 - **Augmentar el pressupost** de tal manera que cap família que compleixi els requisits quedi sense prestació
 - **Reduir la quantia** que es transfereix per infant, ja sigui reduint la quantia a mesura que augmenta el nombre d'infants tenen les famílies i/o limitar el nombre d'infants que poden ser beneficiaris en una mateixa llar.
 - **Restringir la mida de la població diana** i concentrar la transferència en les famílies més vulnerables, canviant els requisits per accedir a l'ajut. Per exemple, es pot fixar un topall de renda més baix o emprar indicadors de privació més severos que ajudin a focalitzar els recursos en les famílies que estan en situació de pobresa severa.
- **Introduir un sistema de quanties variables per trams de renda:** Una forma d'incrementar la cobertura de la població diana, contenir el cost alhora que intentar mantenir l'impacte, i reduir els incentius negatius que pot generar un ajut no

condicionat sobre les famílies, és passar d'un sistema de topall i quantia únics com l'actual a un de topalls i quanties múltiples, talment que la quantia de l'ajut decreixi a mesura que augmenta la renda, fins a un topall màxim en què les famílies ja no tenen dret a cap ajut.

- **Modificar la quantia i el format dels pagament.** En aquest sentit es plantegen diferents vies per millorar el disseny de la prestació:
 - **Eliminar la retroactivitat o prorratejar els pagaments retroactius** per evitar l'acumulació de fons.
 - **Reduir la quantia de l'ajut per fill adicional.** Els costos per mantenir cada infant adicional són decreixents, ateses les economies d'escala en la llar. De forma alternativa o complementària, és podria limitar el màxim d'ajuts per llar (per exemple a 3 o 4).
 - **Coordinar i regular millor l'acumulació d'ajuts.** Alguns beneficiaris acumulen diversos ajuts, generant dinàmiques de gran dependència i creant greuges comparatius amb altres famílies. En aquest sentit, suggerim establir amb claredat els criteris d'exclusió o afectació entre ajuts, especialment entre la RMI i la targeta 0-16.
 - **Passar d'una targeta per fill a una targeta per unitat familiar,** ja que actualment cal que les famílies desin els tiquets per separat per a cadascuna de les targetes.
 - **Emetre targetes nominals,** enlloc d'anònimes, per evitar-ne la revenda.
 - **Diferenciar millor la targeta solidària de la targeta 0-16.** Els beneficiaris no les distingeixen fàcilment, i els requeriments d'una i altra són diferents.
- **Establir restriccions en el tipus de despesa** mitjançant:
 - **Clarificar les indicacions sobre quin ús es pot fer de la targeta.** Segons els professionals dels serveis socials, les instruccions sobre el tipus de consum que es pot fer amb la targeta no és del tot clar, ni per als centres de Serveis Socials, ni per als beneficiaris ni per als comerços, per la qual cosa suggerim elaborar unes instruccions més precises, similars a les de les targetes solidàries.
 - **Ampliar el tipus de despesa que permet la targeta,** i incloure-hi la part del menjador escolar que no queda coberta per la beca menjador (ja que està directament associada amb l'alimentació infantil), o altres despeses bàsiques que algunes famílies no han pogut realitzar (com ara productes de farmàcia, bolquers i tovalloletes o quotes de l'AMPA). Igualment suggerim ampliar l'ús de les targetes a comerços de proximitat.
- Caldria millorar alguns elements relacionat amb el **calendari de l'ajut:**
 - **Avançar la convocatòria al mes de gener:** si l'ajut vol assemblar-se a una prestació, la convocatòria hauria de publicar-se al mes de gener per minimitzar el temps en

què les famílies queden sense cobertura, i limitar la posterior acumulació de pagaments retroactius.

- **Possibilitar la tramitació de l'ajut a qualsevol moment de l'any.** Amb una convocatòria oberta es reduiria la retroactivitat i s'orientaria l'ajut més cap a un dret ciutadà.
- Es plantegen dues recomanacions generals sobre la **gestió de l'ajut:**
 - **Explorar vies i instàncies alternatives per emetre valoracions social que no passin, necessàriament per Serveis Socials,** o bé que es realitzin a Serveis Socials però de forma dissociada a la intervenció amb acompanyament a les famílies, a fi d'evitar la sobrecarrega de tasques burocràtiques i no emprar recursos humans especialitzats en el treball social en tasques administratives.
 - **Millorar la gestió general de l'ajut,** i oferir un punt clar per resoldre problemes tècnics i dubtes; mantenir uns criteris i instruccions estables al llarg de l'any; tramitar la informació entre els centres de serveis socials i els serveis centrals emprant SIAS i no llistats d'Excel; i dedicar suport administratiu als centres de Serveis Socials en els que es tramiten mes targetes, si l'ajut continua vinculat a Serveis Socials.