

Marzo 2019

Palabras clave: infancia, pobreza infantil, ayudas a las familias, evaluación

El fondo extraordinario para ayudas de urgencia social para niños y niñas de 0-16 años. Evaluación (2015 y 2016). Barcelona

Jaume Blasco¹ i Federico A. Todeschini²

El Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha en el 2015 una convocatoria de ayudas de urgencia social para menores en situación de pobreza, consistente en una subvención de 100 € mensuales para menores de 0 a 16 años, concretada en una tarjeta monedero utilizable para gastos en alimentación, material escolar, higiene y ropa. En este artículo describimos las características de esta ayuda y evaluamos los resultados para las convocatorias de los años 2015 y 2016. Sobre la base de un cálculo propio del umbral de pobreza de la ciudad de Barcelona basado en datos tributarios obtenidos por el Ayuntamiento, estimamos la cobertura de la ayuda sobre el conjunto de menores en riesgo de pobreza y de pobreza severa, la reducción del número de menores en riesgo de pobreza y la reducción de la brecha de pobreza. Igualmente, describimos los atributos de los perceptores y analizamos la distribución territorial de la ayuda entre distritos y barrios de la ciudad.

Introducción

En Cataluña, el riesgo de pobreza infantil se encuentra entre los más altos del entorno europeo, con un 24,0 % de niños y niñas y adolescentes que viven bajo el umbral del riesgo de pobreza en el año 2016, esto es, que viven en hogares con ingresos inferiores al 60 % de la mediana catalana. El riesgo de pobreza infantil es notablemente más alto que el de la población de 18 a 64 años (19,0 %), y, sobre todo, que el de las personas de más de 65 años (15,0 %). La tasa de riesgo de pobreza en los hogares de un solo adulto con uno o más hijos dependientes llega hasta el 40,4 %³.

En la ciudad de Barcelona, esta situación se concreta en el 2015 con un 31,2 % de menores de 16 años en riesgo de pobreza, y un 14,1 % en riesgo de pobreza severa, lo que corresponde a 65.833 y 29.728 menores, respectivamente, tomando como umbrales de referencia el 60 % y el 30 % de la renta neta mediana de la ciudad. Para hogares de una persona, estos umbrales se sitúan en 10.450,0 € y 5.025,0 € anuales⁴. Para una familia de dos adultos y dos hijos menores de 14 años, los umbrales son de 21.945,0 € y 10.552,0 € netos.

¹ Analista de políticas públicas

² Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua)

³ Basado en los datos del Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat), *Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2016*.

⁴ Calculados sobre la base de la “matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible” que la Agencia Tributaria facilitó al Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, con información agregada, por tipos de hogar, de los ingresos netos de todos los hogares de la ciudad en el ejercicio fiscal del 2015.

No obstante, estos indicadores de riesgo de pobreza relativa reflejan las desigualdades en la distribución de la renta, más que el porcentaje de hogares que no pueden alcanzar unos estándares mínimos de vida. Para complementarlos, la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE, por sus siglas en inglés) combina criterios de renta con otros criterios de carencia material y exclusión social. Siguiendo este indicador, se estima que en el 2016 había en Cataluña un 25,1 % de niños y niñas y adolescentes en situación de pobreza. Entre estos menores, un 6,0 % del total se encontraban en una situación de privación material severa, una categoría que se refiere a los menores que no disponen de 4 o más ítems de una escala de 9, que incluye ítems básicos, tales como no poder atender gastos imprevistos, no poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante los meses fríos, o no poder irse de vacaciones al menos una semana al año⁵.

El “Barómetro de la infancia y las familias de Barcelona del 2014”, el último elaborado hasta ahora, incluye también la batería de preguntas en que se basa AROPE. Destaca que un 27,9 % de los menores de la ciudad vivían en hogares que se declaran “con dificultades o muchas dificultades para llegar a finales de mes”, un porcentaje que alcanzaba el 49 % en el caso de las familias monoparentales. Concretamente, un 13,4 % de los hogares con menores reconocía en la encuesta haber tenido algún retraso en el año anterior a la hora de pagar el importe mensual del alquiler o la hipoteca (un 20,5 % en el caso de los hogares monoparentales). El barómetro indicaba, igualmente, que donde había más prevalencia de la pobreza infantil era en Barcelona con respecto a Cataluña. En concreto, el 14,2 % de los menores de 16 años en la ciudad vivían en hogares con carencia material severa, frente a un 8,7 % en Cataluña y un 9,6 % en España (datos del 2014).

De entre los resultados del barómetro del 2014 hay que destacar, igualmente, que el 1,4 % de menores de la ciudad vivía en hogares donde no se podían permitir una comida de carne, pollo o pescado (o el equivalente para vegetarianos) cada dos días, y el 6,6 % declaraba que no se podía permitir comprar ropa que no fuera de segunda mano. Más recientemente, el informe *La salud y sus determinantes en el alumnado adolescente de Barcelona*, del 2016, revela que el 10,4 % de los alumnos de 2º de ESO de la ciudad y el 12,6 % de los de 4º de ESO manifiestan que “algunas veces” o “siempre/a menudo” van a la escuela o a dormir con hambre porque en su casa no hay suficiente comida.

Estas elevadas tasas de pobreza infantil (en comparación con otros grupos de edad y con otros países) se explican, por una parte, por los elevados niveles de paro y empleo inestable y precario (el barómetro del 2014 mostraba que en un 8,1 % de los hogares con menores de Barcelona ninguno de los progenitores tenía trabajo), y, por otra, por un sistema de protección de la infancia que no es universal (a diferencia de otros países europeos), se basa en prestaciones que solo cubren a las familias con umbrales de renta muy bajos (y, por lo tanto, dejan fuera a buena parte de la población en riesgo) y, generalmente, provee ayudas de cuantía insuficiente para ayudar a los hogares a salir de la situación de pobreza. Los datos de la ECV del 2015 muestran que las transferencias sociales (que incluyen tanto prestaciones contributivas como ayudas no contributivas) impactan poco en la reducción de la tasa de riesgo de pobreza de niños y niñas y adolescentes en Cataluña, en comparación con el resto de grupos de edad. Así, la reducción de la pobreza que consiguen las transferencias sociales en el grupo de edad 0-17 se sitúa en 6,1 puntos porcentuales, frente a los 14,3 puntos porcentuales del grupo de 18-64 años y los 73,2 puntos porcentuales en las personas de más de 65 años.

Las ayudas de urgencia social del Ayuntamiento de Barcelona

Con la finalidad de “paliar las situaciones de vulnerabilidad de niños y niñas y adolescentes en situación de necesidad, de manera que la situación familiar no comporte impedimentos para cubrir necesidades básicas imprescindibles en materia de alimentación, higiene y material

⁵ Ídem.

escolar”, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó en diciembre del 2014 un “plan de rescate social”, con una dotación de 20 millones de euros en el presupuesto del 2015, de los cuales 9,2 millones se destinaron a una convocatoria de ayudas para menores en situación de pobreza, que inicialmente tenía que cubrir a 7.500 niños y niñas y jóvenes de 0 a 16 años en riesgo de exclusión social.

El fondo se concretó en una subvención de 100 € mensuales para un periodo de un año, instrumentada en una tarjeta monedero no nominativa utilizable para gastos en alimentación, material escolar, higiene y ropa. Concretamente, la tarjeta se podía utilizar en los comercios con clasificación nacional de actividades económicas (CNAE) de alimentación, lo que incluía las grandes superficies comerciales. En determinados comercios, además, se ofrecían descuentos y ofertas especiales a los portadores de la tarjeta. Las familias estaban obligadas a dejar los tiques para una inspección eventual sobre la naturaleza de los gastos, que finalmente se hizo en muestra de los beneficiarios. Las tarjetas se otorgaban por niño o niña en riesgo de exclusión, por lo que una misma familia podía acumular tantas tarjetas como hijos menores a cargo tuviera. La subvención era complementaria con otras ayudas finalistas, como las ayudas de comedor escolar o la renta mínima de inserción (RMI).

Durante el primer año, los criterios de selección de los beneficiarios se determinaron de acuerdo con la necesidad de iniciar el fondo con carácter de urgencia, y, por lo tanto, reducir al máximo los tiempos de comprobación de medios económicos de los candidatos. Por este motivo, se seleccionaron dos criterios de comprobación inmediata que fueran indicativos del riesgo de exclusión social y de renta baja: el primero, la existencia de un informe social de los servicios sociales municipales que identificara el riesgo de exclusión del hogar, y, el segundo, que el menor fuera beneficiario de una beca de comedor escolar, lo que implicaba, a su vez, tener una renta inferior a un determinado umbral (por ejemplo, por debajo de los 16.451 € anuales para una familia de 4 miembros). Siendo criterios relativamente eficientes, desde el principio de la implantación de la ayuda ya habían mostrado que tenían algunos inconvenientes: primero, que los hogares con informe social eran los que combinaban el riesgo de exclusión social con el hecho de haberse dirigido voluntariamente a los servicios sociales, que constituían un subconjunto del total de hogares en riesgo de exclusión social. Y, segundo, que había situaciones en que menores de familias por debajo del umbral de renta de las becas de comedor podían no ser perceptores de la beca: por ejemplo, los de 0 a 3 años no escolarizados, los estudiantes de ESO o los que comían en casa.

La búsqueda de candidatos para el programa se llevó a cabo dirigiendo una carta a los 6.600 beneficiarios (correspondientes a 4.500 familias) identificados mediante el cruce de las bases de datos de los servicios sociales municipales, por un lado, y de las becas de comedor, por otro. Si bien un 18 % de los menores identificados no solicitaron la ayuda, previsiblemente por haber cambiado de domicilio, otros inicialmente no identificados lo hicieron. Fundamentalmente, se trataba de hermanos y hermanas de 0 a 3 y de 12 a 16 años de los menores inicialmente identificados, o niños o niñas de otros hogares que cumplían los criterios pero que, por error, o porque no eran usuarios de servicios sociales, no habían recibido la carta. Varias familias, al conocer la existencia de la ayuda, solicitaron el informe social para poder percibirlo y se convirtieron, por lo tanto, en nuevos usuarios de servicios sociales. Los 40 centros de servicios sociales de Barcelona identificaron aproximadamente a unos 2.500 niños y niñas de familias con informe de los servicios sociales que cumplían los criterios de renta de la beca de comedor pero que no la percibían, de los cuales una parte reclamó percibir la ayuda. En este proceso, se agotaron las 7.500 ayudas previstas, y algunas familias solicitantes quedaron a la espera de una eventual ampliación del presupuesto del programa, que, finalmente, se produjo una vez constituido el nuevo Gobierno de la ciudad, en setiembre del 2015. En el conjunto de convocatorias y ampliaciones del 2015, la ayuda atendió a 11.015 niños.

En el 2016, la ayuda se volvió a convocar con una dotación inicial de 10,8 millones de €, aunque la partida inicial se amplió para dar cobertura a toda la demanda que cumplía los requerimientos

de la ayuda, hasta llegar a los 22,6 millones de euros y a los 19.213 menores beneficiarios. La cuantía de la ayuda se mantuvo en los 100 € mensuales por niño y niña o adolescente a cargo y, aunque la convocatoria se retrasó a mediados de año, la ayuda se concedió con efectos retroactivos en fecha de inicio 1 de enero de 2016, si en aquella fecha se cumplían los requisitos para percibirla. A diferencia del año anterior, los importes correspondientes a los meses anteriores a la concesión de la ayuda se prorratearon en los meses sucesivos. Se mantuvo la obligatoriedad de dedicar la ayuda a alimentación, material escolar, higiene y ropa y, finalmente, se incorporó el otorgamiento de un título de transporte a los adolescentes de 15 años, que les permitía hacer gratuitamente un número ilimitado de desplazamientos en todos los medios de transporte público, durante 90 días consecutivos desde la primera validación (T-Jove) y dentro de la zona tarifaria donde residieran.

El principal cambio con relación a la convocatoria del 2016 se produjo en el dispositivo de acceso, ya que en lugar de vincular la elegibilidad para la ayuda de emergencia social a la percepción de una ayuda de comedor, se establecieron en la convocatoria unos topes de renta por unidad familiar propios (si bien coincidentes con los de la ayuda de comedor), de tal manera que, al pedir la ayuda, los solicitantes tenían que autorizar la comprobación de sus datos tributarios, cosa que el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) hizo mediante la pasarela de interoperabilidad con la Agencia Tributaria española.

Por otra parte, se intentó simplificar el procedimiento a los solicitantes y reducir la carga administrativa sobre los profesionales de servicios sociales haciendo una prospección previa en el sistema informático de servicios sociales con el fin de detectar *ex ante* las unidades familiares que cumplían los criterios de vulnerabilidad y no requerirlos; por lo tanto, una valoración adicional para poder percibir la ayuda. Aproximadamente 12.000 familias con menores recibieron una carta en que se les comunicaba la convocatoria de la ayuda y se les facilitaban los documentos y el sobre franqueado para solicitarla por correo ordinario. La convocatoria estaba igualmente abierta a personas que no fueran ya usuarias de servicios sociales, si bien previamente era necesario que obtuvieran la acreditación de la situación de fragilidad familiar de los servicios sociales. Estas familias podían presentar las solicitudes en cualquier oficina de atención ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona del 27 de junio al 25 de julio (30 días naturales). La resolución de la solicitud se comunicó por SMS o correo electrónico, junto con la información sobre dónde se podía recoger la tarjeta.

Los principales requerimientos que constaban en la convocatoria del 2016 para poder acceder a la ayuda eran estar empadronados en la ciudad de Barcelona en fecha 1 de enero de 2016 y haber residido allí a lo largo de todo el año 2016 sin interrupciones; y disponer de una valoración social acreditativa de la situación de necesidad elaborada por los servicios sociales de Barcelona, que, como hemos dicho, para quienes eran usuarios de servicios sociales con anterioridad al anuncio de la ayuda se había llevado a cabo mediante una consulta al sistema informático. Las personas no usuarias que cumplieran los criterios de renta podían solicitar la tramitación de la valoración en el marco de una atención social, dentro del plazo de un mes entre el anuncio de la ayuda y la fecha límite para presentar las solicitudes. El documento para hacer la valoración social estaba compuesto por los siguientes ítems: composición y estructura familiar; situación laboral; situación residencial; salud, y otras circunstancias especiales. Una vez “analizados los datos y valorada la situación de la unidad de convivencia”, los y las profesionales de servicios sociales tenían que acreditar o no acreditar “que la persona solicitante y, por lo tanto, los menores a cargo se encontraban en situación de fragilidad social”. En tercer lugar, era necesario que los menores formaran parte de una unidad familiar con un nivel de renta personal inferior a un determinado tope. El umbral de renta máxima disponible para la unidad familiar mínima (un adulto y un niño o niña) se estableció en 1,5 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), es decir, 11.951,60 € anuales. Este tope se incrementaba en una cantidad fija de 2.987,89 € (0,25 veces el tope de la unidad familiar mínima) por cada miembro computable adicional (niño o niña o adulto). Este criterio es el mismo que se sigue en las convocatorias de las ayudas de comedor.

La cobertura de las ayudas

La primera cuestión que nos planteamos en este artículo es cuántos niños o niñas y adolescentes percibieron la ayuda de urgencia social, y aclarar qué porcentaje representan con respecto al conjunto de niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza de la ciudad⁶.

Concretamente, en el 2016 se otorgaron 19.213 ayudas de urgencia social. Eso implica un crecimiento del 74,4 % con respecto a los 11.015 € que se otorgaron en el 2015.⁷ Los niños y niñas beneficiarios en el 2016 representaron un 8,4 % del total de menores de 16 años que había empadronados en Barcelona a fecha 1 de enero de 2016.⁸ En el 2015 habían constituido un 5,1 % de los menores empadronados. Las ayudas del 2016 se distribuyeron entre un total de 11.061 unidades familiares diferentes (con una media de 1,74 ayudas por hogar), mientras que las del 2015 beneficiaron a 6.479 unidades familiares (1,70 ayudas por hogar). Por lo tanto, en términos de unidades familiares beneficiadas, el crecimiento fue del 70,7 %.

Por término medio, la ayuda fue en el 2016 de 1.168,8 € anuales por niño o niña y de 2.030,2 € por unidad familiar, con un gasto total de 22.455.860,0 €. En el 2015 el gasto había sido de aproximadamente 11,2 millones de euros, un incremento del 100,5 %, lo que implica que, además del número de ayudas, se había incrementado también la cuantía media por menor (de 995,6 € a 1.168,8 €). Este hecho se debe a que en el 2015 se produjo una discontinuidad en el otorgamiento de la ayuda, dado que agotada la dotación inicial no se pudo ampliar hasta la constitución del nuevo consistorio, ya en el último trimestre. Por este motivo, diversas personas beneficiarias percibieron ayudas que no abarcaban los 12 meses del año.

Para poder estimar la cobertura con referencia a la población objetivo, es decir, el conjunto de niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza y privación material, hay que determinar antes cuántos menores de 16 años se encuentran en esta situación. Para hacerlo, hemos calculado el umbral de riesgo de pobreza de la ciudad sobre la base de la “matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible” que la Agencia Tributaria facilitó al Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, con información agregada, por tipos de hogar, de los ingresos netos de todos los hogares de la ciudad en el ejercicio fiscal del 2015.

Siguiendo el criterio convencional por el cual el “umbral de riesgo de pobreza” (es decir, los ingresos por debajo de los cuales se considera que un hogar está en riesgo de pobreza) se sitúa en el 60 % de la renta mediana equivalente de la ciudad y el “umbral de riesgo de pobreza severa”, en el 30 %, hemos estimado que estos umbrales se sitúan en los 10.450,0 € y 5.025,0 € anuales, respectivamente. Estos umbrales corresponden a los hogares formados por una sola persona adulta, y se tienen que multiplicar por un coeficiente de corrección según el número y la edad de los miembros que viven en la unidad familiar. Aplicando la escala de equivalencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) modificada, el umbral de riesgo de pobreza para una familia de dos adultos y dos hijos menores de 14 años, por ejemplo, es de 21.945,0 € netos⁹. Cabe destacar que este umbral es ligeramente superior al que el Idescat estima para el conjunto de Cataluña sobre la base de la ECV (9.667,3 €, en el 2015, por una persona).

⁶ Este artículo se basa en las evaluaciones efectuadas por Ivalua sobre las convocatorias de las ayudas de los años 2015 y 2016. El texto completo de estas evaluaciones está disponible en www.ivalua.cat.

⁷ El dato del 2015 proviene del informe de evaluación de las ayudas del 2015, basado en los registros administrativos de la ayuda. No obstante, en notas de prensa del Ayuntamiento se informó de que el total de ayudas otorgadas en el 2015 fue de 10.921, esto es, 80 ayudas menos.

⁸ Datos del padrón extraídos de www.bcn.cat/estadistica.

⁹ Concretamente, se multiplican por un factor de $1 + 0,5^*$ (miembros de 14 años o más) + $0,3^*$ (miembros de menos de 14 años).

Sobre la base de estos umbrales, estimamos que en el 2016 había en la ciudad de Barcelona 41.806 unidades familiares con menores de 16 años en riesgo de pobreza, en las que vivían 65.833 niños o niñas y adolescentes. Entre ellas, había 18.377 en riesgo de pobreza severa, en las que vivían 29.728 niños o niñas y adolescentes¹⁰. Eso implica que un 31,2 % de niños y niñas y adolescentes de la ciudad se encontraban en riesgo de pobreza; y un 14,1 % en riesgo de pobreza severa (tabla 1).

Tabla 1. Número de menores y de hogares con menores en riesgo de pobreza, 2016

	Menores	%	Unidades familiares
Total	211.025	100,0	-
En riesgo de pobreza (<60 % mediana)	65.833	31,2	41.806
En riesgo de pobreza severa (<30 % mediana)	29.728	14,1	18.377

A continuación, hemos determinado la proporción de ayudas de urgencia social que, efectivamente, se asignaron a unidades familiares y a niños y niñas que se encontraban en cada una de las categorías de riesgo de pobreza. Dado que la ayuda de emergencia está condicionada a un tope de renta vinculado al IRSC, la correspondencia es muy elevada por el umbral de riesgo de pobreza (que es superior al IRSC): un 99,9 % de los niños y niñas beneficiarios cumplen este criterio. Además, un 77,4 % de los menores se encontraban en riesgo de pobreza severa (tabla 2).

Tabla 2. Eficiencia en la focalización de la ayuda de emergencia social (porcentaje de personas beneficiarias que cumplen las diversas definiciones de pobreza), 2016

	Niños y niñas	%
Personas beneficiarias	19.177	100,0
En riesgo de pobreza (<60 % mediana)	19.174	99,9
En riesgo de pobreza severa (<30 % mediana)	14.841	77,4

Combinando ambas estimaciones (el número de unidades familiares y niños y niñas que se encontraban en riesgo de pobreza en Barcelona, según los dos umbrales, y la proporción de los beneficiarios de la ayuda que cumplían cada uno de los criterios de pobreza), estimamos que la ayuda de urgencia social del 2016 dio cobertura a un 29,1 % de los niños y niñas en riesgo de pobreza de la ciudad y a un 49,9 % de los niños y niñas en riesgo de pobreza severa de la ciudad (tabla 3).

Tabla 3. Cobertura de la ayuda de urgencia social (porcentaje de población menor de 16 años en riesgo de pobreza que percibe la ayuda de urgencia social), 2016

	Menores que perciben la ayuda	Menores en Barcelona	Cobertura %
En riesgo de pobreza (<60% mediana)	19.174	65.833	29,1
En riesgo de pobreza severa (<30% mediana)	14.841	29.728	49,9

¹⁰ La matriz de hogares de Barcelona por tipo de hogar y tramos de renta neta disponible contiene información para niños y niñas de hasta 13 años y adolescentes de 14 a 18. Hemos utilizado la ECV para estimar la proporción de niños y niñas de entre 0 y 16 con respecto al total de 0 a 18.

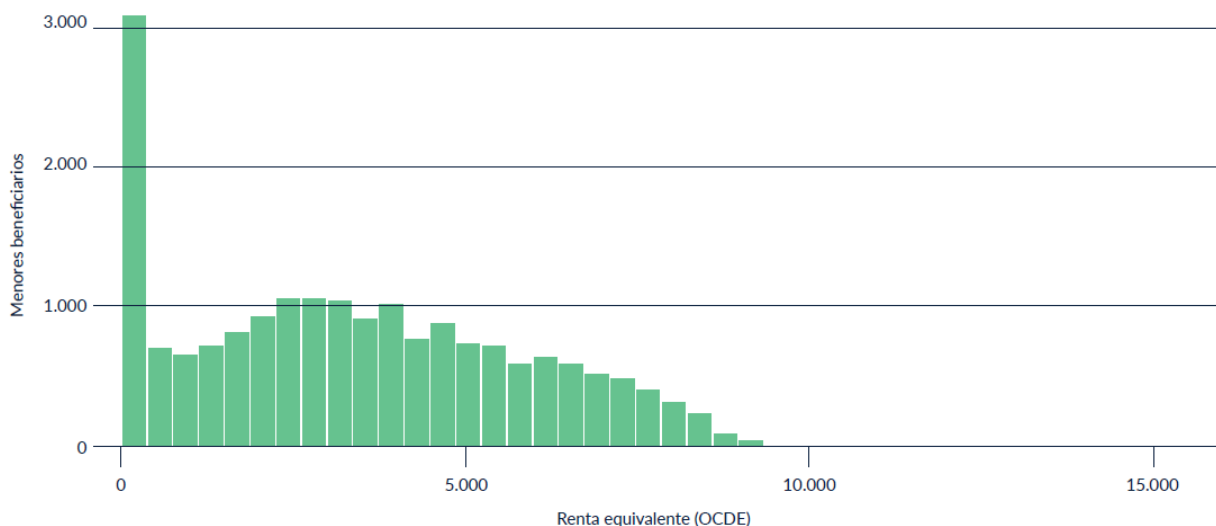
Aunque la ayuda llegó a una proporción considerable de la población infantil en situación de pobreza, hasta prácticamente el 50 % en el caso de menores de 16 años en pobreza absoluta, cabe decir que la eficiencia de la focalización de la ayuda es limitada: aproximadamente 15.000 niños y niñas en riesgo de pobreza severa se quedaron sin recibir la ayuda, mientras que había unos 4.300 niños en situación de pobreza no severa que la percibieron. Dado que en el 2016 se concedió la ayuda a todos los solicitantes que cumplían los requerimientos, eso se debió al hecho de que una parte de la población en riesgo de pobreza severa elegible no se enteró de la existencia de la ayuda u optó por no solicitarla.

¿Cómo eran los perceptores de la ayuda de urgencia social del 2016?

En esta sección nos planteamos aprovechar el registro de la ayuda para describir cómo es la población de perceptores de la ayuda de urgencia social. Destacamos tres atributos:

En primer lugar, la renta: por término medio, la renta familiar de los perceptores en el 2016 era de 7.065,5 € anuales, y la renta equivalente de 3.337,1 € anuales por persona (6.482,8 € y 3.147,7 €, respectivamente, para el año 2015). Lo que resulta especialmente interesante, sin embargo, es la distribución de la renta, con un pico máximo en los valores próximos a cero (el año 2016, 2.266 niños beneficiarios vivían en hogares sin renta, y 3.360 lo hacían en hogares con renta equivalente inferior a los 500 € anuales), seguida de una distribución en forma de campana con un máximo situado entre los 2.600 y los 3.350 € (gráfico 1).

Gráfico 1. Histograma de la renta equivalente de los menores beneficiarios (2016)



En segundo lugar, destacamos la variación más relevante en la composición sociodemográfica de las personas beneficiarias entre el 2015 y el 2016: la nacionalidad de los menores. Mientras que en el 2015 el 73,2 % de los beneficiarios eran de nacionalidad española, en el 2016 lo eran el 89,5 %, lo cual se explica probablemente por el cambio en el dispositivo de acceso, basado en las ayudas de comedor en el 2015 y en la prospección previa de los usuarios de servicios sociales en el 2016.

En tercer lugar, la edad: los niños perceptores de la ayuda de urgencia social en el 2016 tenían 7,9 años por término medio, y eran los 8 años (cumplidos en fecha 31 de diciembre de 2016) la edad más frecuente. Al comparar la distribución de edades de los beneficiarios con la de los menores empadronados en Barcelona, destaca especialmente el bajo número de niños y niñas de 0 años entre los beneficiarios, hecho que se explica porque en el momento de la convocatoria pueden no haber nacido y porque, si se trata del primer hijo, es menos probable que los progenitores conozcan la existencia de la ayuda. Destaca, igualmente, una menor proporción de niños y niñas de 13 años o más entre los beneficiarios, lo que puede tener una explicación por la conexión entre las ayudas de emergencia y las ayudas de comedor en el 2015 (las ayudas de comedor son muy poco frecuentes entre el alumnado de ESO). En este sentido, los alumnos que

no accedieron en el 2015 a la ayuda de urgencia por la vía de la ayuda de comedor el año anterior podrían tener menos probabilidad de conocer la existencia de la ayuda de urgencia en el 2016.

La distribución territorial de los perceptores de la ayuda de urgencia social del 2016

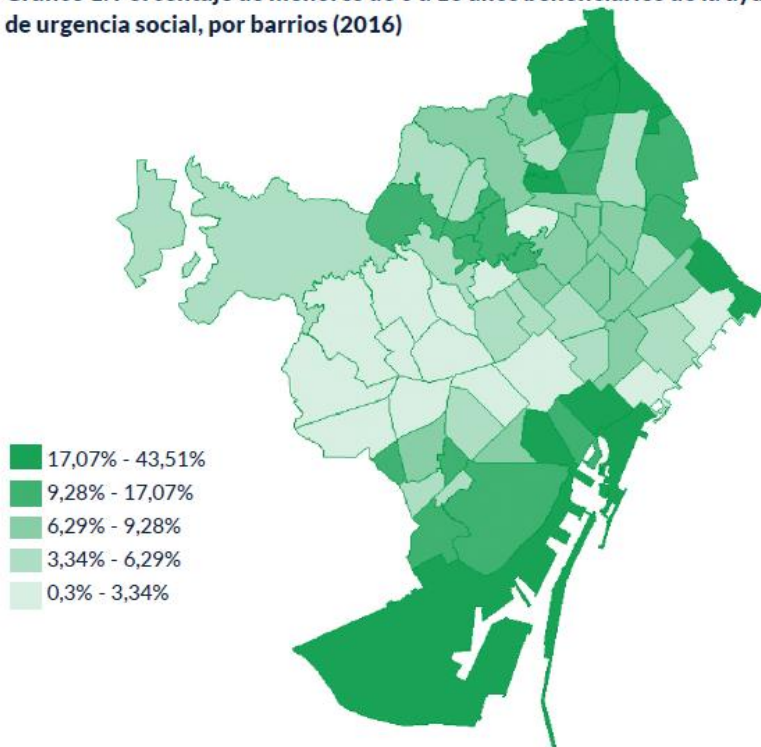
Los menores perceptores de la ayuda de urgencia social se distribuyen de manera desigual por la ciudad. Por distritos, en el 2016, el 23,0 % de los beneficiarios residían en Nou Barris, seguido de Sant Martí, Sants-Montjuïc, Ciutat Vella y Sant Andreu, que concentraban entre el 15 % y el 10 % de los beneficiarios. Finalmente, L'Eixample, Gràcia, Les Corts y Sarrià-Sant Gervasi alojaban entre el 6,0 % y el 1,4 % de los perceptores de la ayuda (tabla 4). Por barrios, la concentración más alta de beneficiarios se producía en el Raval (1.711 niños, el 8,9 % del total de perceptores), el Besòs i el Maresme (895; 4,7 %), y el Poble-sec (828; 4,3 %). En el extremo contrario del rango, las Tres Torres y Pedralbes destacaban por el hecho de ser los únicos (de entre los barrios con más de 1.000 menores de 16 años) en que había menos de 10 con ayudas concedidas.

La distribución territorial del número de ayudas responde, en parte, al número de habitantes de cada distrito o barrio. Por lo tanto, resulta más relevante conocer el porcentaje de los niños y niñas y jóvenes de 0 a 16 años empadronados que reciben la ayuda. La cobertura alcanza un máximo del 21,6 % en el distrito de Ciutat Vella, seguido del 18,1 % de Nou Barris y el 11,3 % de Sants-Montjuïc. Los distritos de Sarrià-Sant Gervasi (1,0 %), Les Corts (2,4 %) y L'Eixample (3,5 %) son los que tienen una proporción más baja de menores beneficiarios (tabla 4). Por barrios, destacan especialmente los cinco en que más de un tercio de los niños y niñas y jóvenes de hasta 16 años empadronados son beneficiarios de una ayuda de urgencia social. Se trata de Torre Baró (43,5 %), Can Peguera (38,4 %), Ciutat Meridiana (35,3 %) y Vallbona (34,1 %) en el distrito de Nou Barris, y de Baró de Viver (35,1 %), en el distrito de Sant Andreu. Por el contrario, Pedralbes, las Tres Torres, Sant Gervasi-la Bonanova, Sant Gervasi-Galvany (en el distrito de Sarrià-Sant Gervasi) y la Vila Olímpica del Poblenou (en Sant Martí) son los únicos con menos de un 1 % de los niños y niñas y jóvenes de 16 años o menos perceptores de la ayuda (Gráfico 1).

Tabla 4. Porcentaje de menores de 0 a 16 años empadronados que son beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por distritos (2016)

Districtos	de menores perceptores del distrito con respecto al total de perceptores de la ciudad %	de menores perceptores respecto al total de menores del distrito %
Sarrià - Sant Gervasi	1,4	1,0
Les Corts	1,5	2,4
L'Eixample	6,0	3,5
Gràcia	3,9	4,7
Sant Martí	15,0	8,1
Horta-Guinardó	10,4	8,6
Sant Andreu	11,3	9,7
Sants-Montjuïc	14,1	11,3
Nou Barris	23,0	18,1
Ciutat Vella	13,5	21,6
Barcelona	100,0	8,4

Gráfico 1. Porcentaje de menores de 0 a 16 años beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por barrios (2016)



Nos preguntamos, a continuación, en qué grado las disparidades territoriales de la cobertura de las ayudas se explican por las diferencias de renta entre barrios. En el gráfico 2 mostramos la asociación entre el índice de la renta familiar disponible (RFD) —por barrios y para el año 015— y el porcentaje de niños y niñas y jóvenes empadronados en el barrio que son perceptores de la ayuda de urgencia social en el 2016. Se observa que, para valores del índice de renta familiar superiores a 110, el porcentaje de perceptores de la ayuda es siempre inferior al 5 %.¹¹ No obstante, entre los barrios con un índice RFD inferior a 100 la variabilidad en la cobertura de las ayudas es muy elevada. Destaca, por ejemplo, el caso de la Guineueta, con un índice de RFD del 55,9 y una cobertura de solo el 4,7 %, mientras que en Baró de Viver, con un índice RFD de 60,2, la cobertura de la ayuda alcanza el 35,1 %. En la Marina del Prat Vermell, con un índice RFD de 36,9, la cobertura de la ayuda es del 18,9 %, mientras que en Torre Baró, con un índice de renta superior (47,1), la cobertura es del 43,5 %.

Gráfico 2. Asociación entre el índice RFD 2015 y el porcentaje de menores de 0 a 16 años que son beneficiarios de la ayuda de urgencia social, por barrio (2016)

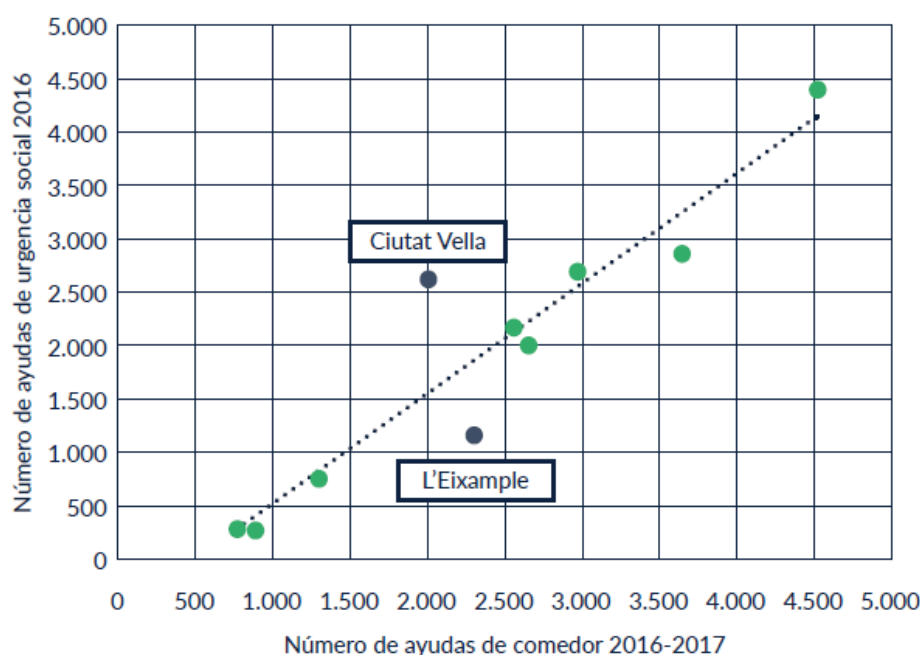


¹¹ Fuente de los datos sobre la RFD: www.bcn.cat/estadistica.

Las posibles explicaciones para esta variabilidad son múltiples. Por una parte, el índice RFD captura la media de renta del barrio, por lo que un mismo valor puede reflejar una renta homogéneamente baja o una distribución heterogénea que incluya desde rentas muy bajas hasta rentas muy altas. Por ejemplo, el barrio Gòtic, con un índice RFD del 108,5, presenta una cobertura de la ayuda de urgencia social del 14,8 %, bastante más elevada que la de barrios con RFD mucho menores, ya que en Ciutat Vella viven familias con un rango de rentas muy diverso, incluyendo muchas de ellas de renta muy baja. Por otra parte, también está la posibilidad de que una parte de la variabilidad se explique por las diferencias entre barrios en el acceso a la ayuda, motivadas, por ejemplo, por diferentes niveles de uso de los servicios sociales anteriormente a la ayuda o de la difusión informal —boca a boca— entre familias de la existencia de la ayuda.

Finalmente, en el gráfico 3 mostramos la asociación, por distritos, entre el número de ayudas de comedor concedidas para el curso 2016-2017 y el número de ayudas de urgencia social del año 2016. Dado que ambas ayudas se dirigen a la población infantil y se basan, fundamentalmente, en criterios de necesidad económica y con topes de renta idénticos, se esperaría que la correlación fuera elevada. Efectivamente, el R^2 es del 0,88, pero destaca que dos distritos se alejan de la recta de regresión: Ciutat Vella, que tiene bastantes más ayudas de urgencia de las que cabría esperar, debido al número de ayudas de comedor, y L'Eixample, que tiene menos.

Gráfico 3. Asociación entre el número de ayudas de comedor otorgadas para el curso 2016-2017 y el número de beneficiarios de la ayuda de urgencia social en 2016, por distritos



El impacto de la ayuda de urgencia social sobre el riesgo de pobreza infantil en Barcelona
En esta sección nos preguntamos sobre el impacto de la ayuda sobre el riesgo de pobreza infantil en la ciudad, en términos tanto del número de menores en situación de pobreza como de la intensidad de la pobreza de quienes sufren esta condición.

En primer lugar, la ayuda de urgencia social tiene un impacto sobre el número y la proporción de menores que se encuentran en riesgo de pobreza. En términos absolutos, la ayuda de urgencia social del 2016 hizo que 46 niños y niñas pasaran de una situación de riesgo de pobreza a una libre de pobreza (lo que implica una reducción del 0,2 % con respecto al conjunto de menores en riesgo de pobreza beneficiarios de la ayuda), mientras que 2.225 niños y niñas pasaron de una situación de riesgo de pobreza severa a una de riesgo de pobreza (reducción del 15,0 %) Por lo

tanto, los saltos de categoría se concentran en los menores más pobres, es decir, los que pasan de una situación de pobreza severa (por debajo del 30 % de la mediana de Barcelona) a otra moderada (rentas de entre el 30 % y el 60 % de la mediana). No obstante, para ambas definiciones de pobreza, la mayor parte de los menores permanecen en el mismo nivel de pobreza que tenían antes de la ayuda, aunque la intensidad de la pobreza se reduce, lógicamente, en todos los casos (tabla 5).

Tabla 5. Saltos de pobreza de los menores perceptores de la ayuda de urgencia social según el umbral de pobreza, 2016

	Antes de la ayuda	Después de la ayuda	Reducción (menores)	Reducción %
En riesgo de pobreza	19.174	19.128	46	0,2
En riesgo de pobreza severa	14.841	12.616	2.225	15,0

Nota: Información sobre 19.177 menores perceptores de la ayuda, ya que hay 36 que viven en unidades familiares sobre las que no consta información de sus ingresos en la base de datos. Los ingresos brutos de los beneficiarios de la ayuda se han convertido en rentas netas (para poder contrastarlas con los umbrales de pobreza) utilizando un modelo de regresión basado en los datos de la ECV del 2016, que contiene información de renta bruta y neta para las mismas unidades familiares.

Tabla 6. Reducción de la brecha de pobreza de las unidades familiares receptoras de la ayuda de urgencia social, según el umbral de pobreza, 2016

	Brecha pobreza (Antes de la ayuda) €	Brecha pobreza Después de la ayuda) €	Reducción brecha €	Reducción %
En riesgo de pobreza	159.430.681	137.030.497	22.400.184	14,1
En riesgo de pobreza severa	53.702.668	37.653.625	16.049.043	29,9

Nota: Información sobre 11.035 unidades familiares receptoras de la ayuda, ya que hay 26 sobre las que no consta información de sus ingresos en la base de datos.

Tabla 7. Reducción de la brecha de pobreza de Barcelona aportada por la ayuda de urgencia del 2016, según el umbral de pobreza

	Brecha de pobreza total (Barcelona) (M€)	Aportación de la ayuda la reducción de la brecha (M€)	Reducción de la brecha por la ayuda (%)	Brecha restante (M€)
En riesgo de pobreza	478,8	22,4	4,7	456,4
En riesgo de pobreza severa	119,6	16,0	13,4	103,6

Tabla 8. Coste de extender la ayuda de urgencia del 2016 a toda la población objetivo (en menores), según el umbral de pobreza

	Población cubierta	Población objetivo estimada	Población objetivo no cubierta	Coste de extender la ayuda (€)
En risc de pobresa	19.174	65.833	46.659	55.990.800
En risc de pobresa severa	14.841	29.728	14.887	17.864.400

Con relación al conjunto de la población objetivo, es decir, todos los niños y niñas y adolescentes en riesgo de pobreza que viven en la ciudad, perciban o no la ayuda, la reducción alcanzada por la ayuda de urgencia social es de un 0,1 % de la población infantil en riesgo de pobreza y de un 7,5 % de la población infantil en riesgo de pobreza severa.

Una segunda manera de estimar el impacto de la ayuda es mediante la brecha de pobreza. Este indicador suma las distancias entre la renta y el umbral de pobreza (ponderado según el número y la edad de los miembros de la unidad familiar) de cada una de las unidades familiares que se encuentra bajo el umbral de pobreza en una población. Es, por lo tanto, una medida que captura la reducción en la intensidad de la pobreza de los beneficiarios o de la población objetivo, a diferencia de la reducción del número de menores en situación de pobreza, que solo mide cuántos niños superan un determinado umbral.

En el caso de las unidades familiares que percibieron la ayuda de urgencia social en el 2016, la brecha de pobreza era de 159,4 millones de € antes de la ayuda de urgencia social. Es decir, habría que asignarles esta cantidad para que todas las familias receptoras de la ayuda que tenían una renta inferior al umbral de pobreza llegaran justo hasta el umbral de pobreza. Después de sumar la cuantía de la ayuda de urgencia social efectivamente percibida, la brecha

de pobreza de los perceptores se redujo hasta los 137,0 millones de €, es decir, un total de 22,4 millones de €, que equivalen a una reducción del 14,1 % (tabla 6)¹².

Si tomamos como referencia el umbral de riesgo de pobreza severa, la magnitud de la brecha es sustancialmente inferior, ya que hay menos unidades familiares por debajo de este umbral y las distancias de las rentas con respecto al umbral son también menores. Concretamente, la brecha de pobreza severa es de 53,7 millones de euros antes de la ayuda y de 37,7 millones de euros después de la ayuda, lo que implica una reducción de 16,0 millones de euros, es decir, del 29,9 % (tabla 6).

Si en lugar de tomar como referencia a los perceptores de la ayuda tomamos al conjunto de la población objetivo, es decir, todas las familias con menores de Barcelona por debajo de los diferentes umbrales de pobreza (tabla 7), podemos sacar las siguientes conclusiones:

- La brecha de pobreza para el conjunto de todas las unidades familiares barcelonesas en riesgo de pobreza es de 478,8 millones de euros. Las ayudas de urgencia social del 2016 representaron una aportación a la reducción de la brecha de 22,4 millones de euros, que equivale a una reducción del 4,7 %. Sería necesaria una asignación adicional de 456,4 millones de euros para erradicar la pobreza infantil en Barcelona.
- Para las familias con menores en riesgo de pobreza severa, estimamos que la brecha total de Barcelona es de 119,6 millones de euros. En este caso, la reducción de la brecha de 16,0 millones aportada por la ayuda representa un 13,4 % del total, con lo que faltarían 103,6 millones de euros adicionales para cubrir la pobreza severa de la ciudad.

Finalmente, resulta igualmente relevante conocer cuál sería el coste de extender una ayuda de importe equivalente al actual (1.200 €/año) a todos los menores que viven en hogares bajo los diversos umbrales de pobreza y que en el 2016 no la percibieron (tabla 8):

El coste adicional sería de 56,0 millones de euros para dar cobertura a todos los menores en riesgo de pobreza actualmente no atendidos, y de 17,9 millones de euros para todos los menores en riesgo de pobreza severa que actualmente no perciben la ayuda.

Cabe destacar que a lo largo de esta sección hemos asumido que el impacto de la ayuda sobre la renta de las unidades familiares es mecánico, de tal manera que si una familia dispone de una renta X y recibe una ayuda de cuantía Y, pasa a disponer de una renta X+Y. En la práctica, sin embargo, las ayudas pueden inducir cambios en el comportamiento de las personas, de manera que el mero hecho de recibir una ayuda, o incluso de anticipar que la recibirán en el futuro, puede hacer que cambien el comportamiento laboral y, por lo tanto, que afecte a su renta. Es posible que algunas personas trabajen menos si obtienen en forma de ayuda un dinero que antes tenían que obtener trabajando, o si temen que puedan perder el derecho a la ayuda si sus ingresos derivados del trabajo aumentan. También es posible el efecto contrario, es decir, que la cobertura de ciertas necesidades básicas con la ayuda de urgencia social les proporcione tiempo para buscar un trabajo, o para buscar uno mejor, o bien para obtener alguna cualificación que les permita progresar laboralmente, con lo cual la ayuda podría llevar a un incremento de la renta. Este tipo de efecto indirecto sobre la renta es más probable cuanto más continuada sea la ayuda en el tiempo. Para averiguar la existencia, dirección y magnitud de este tipo de efecto sería

¹² Cabe destacar que la cuantía de la reducción de la brecha de pobreza es unos 55.000 € inferior a la cuantía total de las ayudas de urgencia del 2016. Este hecho se debe a las 21 unidades familiares que saltan de una renta inferior al umbral de pobreza antes de la ayuda a una superior después de la ayuda (y a las que, por lo tanto, la ayuda de emergencia no las sitúa justo en el umbral de pobreza sino ligeramente por encima); a las 26 familias de cuyos ingresos no tenemos información, y, finalmente, a las 3 unidades familiares que perciben la ayuda aunque ya tenían una renta superior al umbral de pobreza antes de percibirla.

necesario disponer de un grupo de comparación similar al de los beneficiarios del que se pudiera medir el comportamiento laboral y la renta obtenida y compararlo con el de los beneficiarios. Por desgracia, este tipo de ejercicio excede el alcance de este estudio.

Otra cuestión relevante para evaluar la ayuda es conocer su efecto sobre el patrón de consumo de las familias, dado que el objetivo es cubrir necesidades básicas en alimentación, material escolar, higiene y ropa de los menores. El hecho de que el uso de la tarjeta esté limitado a este tipo de bienes (y que la familia pueda estar sometida a una inspección de las facturas y los tickets para verificarlo) no implica necesariamente que las familias beneficiarias aumenten su consumo, ya que pueden utilizar la tarjeta para adquirir exactamente el mismo tipo y la misma cantidad de bienes que ya adquirían antes de la ayuda, y dedicar la renta liberada a comprar otros bienes y servicios que no estén relacionados con estos. De hecho, ni siquiera hay garantía de que la ayuda implique un incremento del gasto dedicado a los menores en la unidad familiar. De nuevo, el efecto de la ayuda sobre el consumo y el bienestar de los menores y del resto de la unidad familiar requeriría una evaluación de impacto con un grupo de comparación, además de un instrumento de medida del consumo de las familias.

Sobre esta cuestión, disponemos de las percepciones de los profesionales de servicios sociales que participaron, en el 2016, en tres grupos de discusión para valorar el primer año de aplicación de la ayuda. La mayor parte coincidieron al señalar un efecto ambiguo de la ayuda: para determinados usuarios, había relajado la relación con los servicios sociales y había permitido centrarse en el plan de trabajo a medio y largo plazo, más allá de las urgencias económicas. Para otros, no obstante, la ayuda había interferido negativamente en los planes de trabajo, ya que las familias habían interrumpido la relación con los servicios sociales una vez habían obtenido, sin condiciones, el dinero que necesitaban.

El futuro de la ayuda: algunas oportunidades de mejora

Sobre la base de los resultados descritos en los apartados anteriores, en esta sección sugerimos tres propuestas para el diseño y la gestión de las ayudas que entendemos que contribuirían a mejorar su funcionamiento e impacto:

1. Armonizar los criterios de determinación de la renta familiar de los solicitantes para que sean coherentes con las otras ayudas destinadas a la misma población objetivo, especialmente las ayudas de comedor. Por una parte, la concordancia con otras convocatorias de ayudas evitaría la desorientación de los potenciales beneficiarios por la diversidad de criterios en el otorgamiento de ayudas de una misma Administración dirigidas a poblaciones objetivo similares. Por otra parte, la armonización facilitaría la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y para las propias administraciones, ya que la comprobación de la elegibilidad para una de las ayudas podría ser utilizada para la otra sin necesidad de repetir el trámite. Se da la circunstancia de que en la convocatoria de las ayudas de comedor para el curso 2017-2018 se establece que la percepción de la ayuda de urgencia social es motivo para acceder a la ayuda de comedor de cuantía máxima sin ninguna comprobación adicional. Este mecanismo de acceso tendría sentido si la percepción de la ayuda de urgencia social dependiera de criterios objetivos de necesidad social más allá de la renta, pero, en realidad, ocurre justamente lo contrario: los criterios de necesidad social se tienen en cuenta en el mecanismo de acceso de las ayudas de comedor y no en la de emergencia social. Por lo tanto, parecería más adecuado que la percepción de la cuantía máxima de la ayuda de comedor diera derecho a la ayuda de urgencia social, y no al revés. Tal como está establecido actualmente el sistema, se podría dar el caso de que una unidad familiar beneficiaria de la ayuda de urgencia social accediera a una ayuda de comedor máxima por el mero hecho de ser beneficiaria de la ayuda de urgencia cuando, de acuerdo con su renta, le correspondiera una ayuda del 50 %, mientras que una familia de renta inferior y con algún atributo de vulnerabilidad detectado, pero sin ayuda de urgencia, percibiera únicamente una ayuda de comedor del 50 %. En todo caso, sugerimos que haya unos criterios comunes en las dos convocatorias para la medida de la renta y que los topes

para acceder a la ayuda de urgencia social sean iguales o más bajos que los de las ayudas de comedor. De manera complementaria, el acceso de un hogar a una ayuda de comedor de cuantía máxima podría ser utilizado como criterio para el acceso a una ayuda de urgencia social.

2. Incrementar la difusión para mejorar la focalización. Un elemento clave para mejorar la eficiencia de la focalización es la comunicación con los beneficiarios potenciales para garantizar que la población atendida sea la que corresponde a la ayuda y que se cubra la totalidad de la población objetivo inicialmente definida. La literatura especializada destaca la importancia de que la población susceptible de recibir la ayuda tenga conocimiento de la medida, los requisitos y el calendario para acceder a ella, que tienen que ser fácilmente comprensibles. Hemos identificado diferencias de cobertura entre barrios no explicadas por la diferencia de renta, que parecen indicar que las formas de transmisión informal (especialmente el boca a boca) y el uso de los servicios sociales varían entre territorios e influyen en el acceso a la ayuda. Por este motivo, parece necesaria una estrategia de comunicación a la población diana (campañas informativas, trípticos, etcétera) para intentar llegar a toda la población objetivo y, en su caso, restringir los criterios de acceso para contener el coste de las ayudas y centrarlas en la población con un riesgo de pobreza más alto.

3. Buscar mecanismos de reducción del coste de la ayuda no lineales. La convocatoria del 2017 incorporó una reducción lineal de la ayuda del 25 %, y estableció un tope de 900 € anuales en todas las ayudas, con independencia de la renta u otras características de la unidad familiar perceptora. Creemos que hay mecanismos alternativos más adecuados para ajustar la cuantía de la ayuda a los diferentes niveles de necesidad de las unidades familiares, que pueden resultar en una reducción similar del coste del programa de ayudas. El más evidente es reducir la cuantía de la ayuda por hijo o hija adicional, ya que, entre el 2015 y en el 2017, cada hijo o hija adicional incrementaba la ayuda en una cantidad fija de 100 € mensuales, aunque los costes para mantener a cada menor adicional son decrecientes, dadas las economías de escala en el hogar. Este factor ya se ha corregido en la convocatoria de las ayudas del 2018. Igualmente, está la posibilidad de restringir la medida de la población diana y concentrar la transferencia en las familias más vulnerables, fijando un tope de renta para poder acceder a la ayuda más baja o introduciendo indicadores de privación que ayuden a centrar los recursos en las familias que están en situación de pobreza severa. Una última posibilidad consiste en introducir un sistema de cuantías variables por tramos de renta: esto es, pasar de un sistema de tope y cuantía únicos como el actual a uno de topes y cuantías múltiples, de tal manera que la cuantía de la ayuda decrezca a medida que aumenta la renta, hasta un tope máximo en el que las familias ya no tienen derecho a ninguna ayuda. Así, la cuantía se ajusta a la necesidad, el coste se contiene sin reducir el número de beneficiarios, y se elimina una discontinuidad abrupta en el criterio de acceso.