

Fons extraordinari per a ajuts d'urgència social per a infants de 0-16 anys

Avaluació (2015 i 2016). Barcelona

Jaume Blasco¹ i Federico A. Todeschini²

Paraules clau: infància, pobresa infantil, ajuts a les famílies, avaluació



L'Ajuntament de Barcelona va posar en marxa, l'any 2015, una convocatòria d'ajuts d'urgència social per a infants en situació de pobresa, consistent en una subvenció de 100 € mensuals per a infant de 0 a 16 anys, concretada en una targeta moneder utilitzable per a despeses en alimentació, material escolar, higiene i roba. En aquest article descrivim les característiques d'aquest ajut i n'avaluem els resultats per a les convocatòries dels anys 2015 i 2016. Sobre la base d'un càlcul propi del llindar de pobresa de la ciutat de Barcelona basat en dades tributàries obtingudes per l'Ajuntament, estimem la cobertura de l'ajut sobre el conjunt d'infants en risc de pobresa i de pobresa severa, la reducció del nombre d'infants en risc de pobresa i la reducció de la bretxa de pobresa. Igualment, descrivim els atributs dels perceptors i analitzem la distribució territorial de l'ajut entre districtes i barris de la ciutat.

Introducció

A Catalunya, el risc de pobresa infantil es troba entre els més alts de l'entorn europeu, amb un 24,0% d'infants i adolescents que viuen sota el llindar del risc de pobresa l'any 2016, això és, que habiten en llars amb ingressos inferiors al 60% de la mediana catalana. El risc de pobresa infantil és notablement més alt que el de la població de 18 a 64 anys (19,0%), i, sobretot, que el de les persones de més de 65 anys (15,0%). La taxa de risc de pobresa en les llars d'un sol adult amb un o més menors dependents arriba fins al 40,4%³.

1. Analista de polítiques públiques

2. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua)

3. Basat en les dades d'IDESCAT, Enquesta de condicions de vida 2016.

A la ciutat de Barcelona, aquesta situació es concreta l'any 2015 amb un 31,2% d'infants de menys de 16 anys en risc de pobresa, i un 14,1% en risc de pobresa severa, la qual cosa correspon a 65.833 i 29.728 infants, respectivament, prenent com a llindars de referència el 60% i el 30% de la renda neta mediana de la ciutat. Per a llars d'una persona, aquests llindars se situen en 10.450,0€ i 5.025,0€ anuals⁴. Per a una família de dos adults i dos fills menors de 14 anys, els llindars són de 21.945,0€ i 10.552,0€ nets.

Això no obstant, aquests indicadors de risc de pobresa relativa reflecteixen les desigualtats en la distribució de la renda, més que no pas el percentatge de llars que no poden assolir uns estàndards mínims de vida. Per complementar-los, la taxa AROPE combina criteris de renda amb altres criteris de carència material i exclusió social. Seguint aquest indicador, s'estima que l'any 2016 hi havia a Catalunya un 25,1% d'infants i adolescents en situació de pobresa. Entre aquests menors, un 6,0% del total es trobaven en una situació de privació material severa, una categoria que es refereix als infants que no disposen de 4 o més ítems d'una escala de 9, que inclou ítems bàsics tals com no poder atendre despeses imprevistes, no poder mantenir l'habitatge a una temperatura adequada durant els mesos freds, o no poder fer vacances fora de casa almenys una setmana a l'any⁵.

El Baròmetre de la infància i les famílies a Barcelona del 2014, l'últim elaborat fins ara, inclou també la bateria de preguntes en què es basa AROPE. Hi destaca que un 27,9% dels menors de la ciutat vivien en llars que es declaren “amb dificultats o moltes dificultats per arribar a finals de mes”, un percentatge que corresponia el 49% en el cas de les famílies monoparentals. Concretament, un 13,4% de les

llars amb menors reconeixia a l'enquesta haver tingut algun endarreriment l'any anterior a l'hora de pagar l'import mensual del lloguer o la hipoteca (un 20,5% en el cas de les llars monoparentals). El Baròmetre indicava, igualment, que on hi havia més prevalença de la pobresa infantil era a Barcelona respecte a Catalunya. Concretament, el 14,2% dels menors de 16 anys a la ciutat habitaven en llars amb carència material severa, per un 8,7% a Catalunya i un 9,6% a Espanya (dades del 2014).

D'entre els resultats del Baròmetre del 2014 cal destacar, igualment, que l'1,4% de menors de la ciutat vivia en llars on no es podien permetre un àpat de carn, pollastre o peix (o l'equivalent per a vegetarians) cada dos dies, i el 6,6% declarava que no es podia permetre comprar roba que no fos de segona mà. Més recentment, l'informe “La salut i els seus determinants en l'alumnat adolescent de Barcelona”, del 2016, revela que el 10,4% dels alumnes de 2n d'ESO de la ciutat i el 12,6% dels de 4t d'ESO manifesten que “algunes vegades” o “sempre/sovint” van a l'escola o a dormir amb gana perquè a casa seva no hi ha prou menjar.

Aquestes elevades taxes de pobresa infantil (en comparació amb altres grups d'edat i amb altres països) s'expliquen, d'una banda, pels elevats nivells d'atur i ocupació inestable i precària (el Baròmetre del 2014 mostrava que en un 8,1% de les llars amb infants de Barcelona cap dels

4. Calculats sobre la base de la “matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible” que l'Agència Tributària va facilitar a l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, amb informació agregada, per tipologies de llar, dels ingressos nets de totes les llars de la ciutat en l'exercici fiscal del 2015.

5. Basat en les dades d'IDESCAT, Enquesta de condicions de vida 2016.

progenitors tenia feina). D'altra banda, per un sistema de protecció de la infància que no és universal (a diferència d'altres països europeus), i es basa en prestacions que només cobreixen les famílies amb llindars de renda molt baixos (i, per tant, deixen fora bona part de la població en risc) i que, generalment, proveeixen ajuts de quantia insuficient per ajudar les llars a sortir de la situació de pobresa. Les dades de l'Enquesta de condicions de vida del 2015 mostren que les transferències socials (que inclouen tant prestacions contributives com ajuts no contributius) impacten poc en la reducció de la taxa de risc de pobresa d'infants i adolescents a Catalunya, en comparació amb la resta de grups d'edat. Així, la reducció de la pobresa que aconseguixen les transferències socials en el grup d'edat 0-17 se situa en 6,1 punts percentuals, per 14,3 punts percentuals del grup de 18-64 anys i 73,2 punts percentuals en les persones de més de 65 anys.

Els ajuts d'urgència social de l'Ajuntament de Barcelona

Amb la finalitat de “pal·liar les situacions de vulnerabilitat d'infants i adolescents en situació de necessitat, de manera que la situació familiar no comporti impediments per a cobrir necessitats bàsiques imprescindibles en matèria d'alimentació, higiene i material escolar”, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el desembre del 2014 un “pla de rescat social”, amb una dotació de 20 milions d'euros en el pressupost del 2015, dels quals 9,2 milions es van destinar a una convocatòria 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 es va concretar en una subvenció de 100 € mensuals per a un període d'un any, concretada en

una targeta moneder no nominativa utilitzable per a despeses en alimentació, material escolar, higiene i roba. Concretament, la targeta es podia fer servir als comerços amb CNAE (Classificació nacional d'activitats econòmiques) d'alimentació, la qual cosa incloïa les grans superfícies comercials. En determinats comerços, a més, s'oferien descomptes i ofertes especials als portadors de la targeta. Les famílies estaven obligades a desar els tiquets per a una eventual inspecció sobre la naturalesa de les despeses, que finalment es va fer a una mostra dels beneficiaris. Les targetes s'atorgaven per infant en risc d'exclusió, per la qual cosa una mateixa família podia acumular tantes targetes com menors a càrrec tingués. La subvenció era complementària amb altres ajuts finalistes, com ara els ajuts de menjador escolar o la renda mínima d'inserció (RMI).

Durant el primer any, els criteris de selecció dels beneficiaris es van determinar d'acord amb la necessitat d'iniciar el fons amb caràcter d'urgència, i, per tant, reduir al màxim els temps de comprovació de mitjans econòmics dels candidats. Per aquest motiu, es van seleccionar dos criteris de comprovació immediata que fossin indicatius del risc d'exclusió social i de renda baixa: en primer lloc, l'existència d'un informe social dels serveis i socials municipals que identifiqués el risc d'exclusió de la llar, i en segon lloc, que l'infant fos beneficiari d'una beca de menjador escolar, la qual cosa implicava, al seu torn, tenir una renda inferior a un determinat llindar (per exemple, per sota dels 16.451 € anuals per a una família de quatre membres). Essent criteris relativament eficients, des del principi de la implantació de l'ajut ja havien mostrat que tenien alguns inconvenients: de primer, que les llars amb

informe social eren les que combinaven el risc d'exclusió social amb el fet d'haver-se adreçat voluntàriament als serveis socials, les quals constituïen un subconjunt del total de llars en risc d'exclusió social. I, segon, que hi havia situacions en què infants de famílies per sota del llindar de renda de les beques de menjador podien no ser perceptors de la beca: per exemple, els infants de 0 a 3 anys no escolaritzats, els estudiants d'ESO, o els qui dinaven a casa.

La cerca de candidats per al programa es va dur a terme adreçant una carta als 6.600 beneficiaris (corresponents a 4.500 famílies) identificats mitjançant el creuament de les bases de dades dels serveis socials municipals, d'una banda, i de les beques de menjador, de l'altra. Si bé un 18% dels infants identificats no van sol·licitar l'ajut, previsiblement per haver canviat de domicili, d'altres inicialment no identificats ho van fer. Fonamentalment, es tractava de germans de 0 a 3 i de 12 a 16 anys dels infants inicialment identificats, o infants d'altres llars que complien els criteris però que, per error, o perquè no eren usuaris de serveis socials, no havien rebut la carta. Diverses famílies, en conèixer l'existència de l'ajut, van sol·licitar l'informe social per poder-lo percebre i van esdevenir, per tant, nous usuaris de serveis socials. Els 40 centres de serveis socials de Barcelona van identificar aproximadament uns 2.500 infants de famílies amb informe dels serveis socials que complien els criteris de renda de la beca de menjador però que no la percebien, dels quals una part va reclamar percebre l'ajut. En aquest procés, es van exhaurir els 7.500 ajuts previstos, i algunes famílies sol·licitants van restar en espera d'una eventual ampliació del pressupost del programa, que, finalment,

es va produir un cop constituït el nou govern de la ciutat, el setembre del 2015. En el conjunt de convocatòries i ampliacions del 2015, l'ajut va atendre 11.015 infants.

L'any 2016 l'ajut es torna a convocar amb una dotació inicial 10,8 milions d'euros, tot i que la partida inicial es va ampliar per donar cobertura a tota la demanda que complia els requeriments de l'ajut, fins a arribar als 22,6 milions d'euros i 19.213 infants beneficiaris. La quantia de l'ajut es va mantenir en els 100 € mensuals per infant i/o adolescent a càrrec i, malgrat que la convocatòria es va retardar a mitjans d'any, l'ajut es va concedir amb efectes retroactius en data d'inici 1 de gener de 2016, si en aquella data es complien els requisits per percebre'l. A diferència de l'any anterior, els imports corresponents als mesos anteriors a la concessió de l'ajut es van prorratejar en els mesos successius. Es va mantenir l'obligatorietat de dedicar l'ajut a alimentació, material escolar, higiene i roba i, finalment, es va incorporar l'atorgament d'un títol de transport als adolescents de 15 anys que els permetia fer gratuïtament un nombre il·limitat de desplaçaments en tots els mitjans de transport públic, durant 90 dies consecutius des de la primera validació (T-jove) i dins la zona tarifària on residissin.

El principal canvi amb relació a la convocatòria del 2016 es va produir en el dispositiu d'accés, ja que en lloc de vincular l'elegibilitat per a l'ajut d'emergència social a la percepció d'un ajut de menjador, es van establir a la convocatòria uns topalls de renda per unitat familiar propis (si bé coincidents amb els de l'ajut de menjador), talment que, en demanar l'ajut, els sol·licitants havien d'autoritzar la comprovació de les seves dades tributàries, cosa que l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) va fer

mitjançant la passarel·la d'interoperabilitat amb l'Agència Tributària espanyola.

D'altra banda, es va intentar simplificar el procediment als sol·licitants i reduir la càrrega administrativa sobre els professionals de serveis socials fent una prospecció prèvia en el sistema informàtic de serveis socials a fi de detectar *ex ante* les unitats familiars que complien els criteris de vulnerabilitat i no requerir-los; per tant, una valoració addicional per poder percebre l'ajut. Aproximadament 12.000 famílies amb menors van rebre una carta en què se'ls comunicava la convocatòria de l'ajut i se'ls facilitaven els documents i el sobre franquejat per sol·licitar-lo per correu ordinari. La convocatòria estava igualment oberta a persones que no fossin prèviament usuàries de serveis socials, si bé prèviament calia que obtinguessin l'acreditació de la situació de fragilitat familiar dels serveis socials. Aquestes famílies podien presentar les sol·licituds a qualsevol oficina d'atenció ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona del 27 de juny al 25 de juliol (30 dies naturals). La resolució de la sol·licitud es va comunicar per SMS o correu electrònic, juntament amb la informació sobre on es podia recollir la targeta.

Els principals requeriments que constaven a la convocatòria del 2016 per poder accedir a l'ajut eren estar empadronats a la ciutat de Barcelona en data 1 de gener de 2016 i haver-hi residit al llarg de tot l'any 2016 sense interrupcions; i disposar d'una valoració social acreditativa de la situació de necessitat elaborada pels serveis socials de Barcelona que, com hem dit, per als qui eren usuaris de serveis socials amb anterioritat a l'anunci de l'ajut s'havia dut a terme mitjançant una consulta al sistema informàtic.

Les persones no usuàries que complissin els criteris de renda podien sol·licitar la tramitació de la valoració en el marc d'una atenció social, dins del termini d'un mes entre l'anunci de l'ajut i la data límit per presentar les sol·licituds. El document per fer la valoració social estava compost pels ítems següents: composició i estructura familiar; situació laboral; situació residencial; salut i altres circumstàncies especials. Un cop "analitzades les dades i valorada la situació de la unitat de convivència", els i les professionals de serveis socials havien d'acreditar o no acreditar "que la persona sol·licitant i, per tant, els menors a càrrec es troben en situació de fragilitat social". En tercer lloc, calia que els infants formessin part d'una unitat familiar amb un nivell de renda personal inferior a un determinat topall. El llindar de renda màxima disponible per a la unitat familiar mínima (un adult i un infant) es va establir en 1,5 vegades l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), és a dir, 11.951,60 € anuals. Aquest topall s'incrementava en una quantitat fixa de 2.987,89 € (0,25 vegades el topall de la unitat familiar mínima) per cada membre computable addicional (infant o adult). Aquest criteri és el mateix que se segueix en les convocatòries dels ajuts de menjador.

La cobertura dels ajuts

La primera qüestió que ens plantejem en aquest article és quants infants i adolescents van percebre l'ajut d'urgència social, i esclarir quin percentatge representen respecte al conjunt d'infants i adolescents en risc de pobresa de la ciutat⁶.

6. Aquest article es basa en les avaluacions efectuades per Ivàlua sobre les convocatòries dels ajuts dels anys 2015 i 2016. El text complet d'aquestes avaluacions està disponible a www.ivalua.cat.

Concretament, l'any 2016 es van atorgar 19.213 ajuts urgència social. Això implica un creixement del 74,4% respecte als 11.015 que es van atorgar l'any 2015⁷. Els infants beneficiaris l'any 2016 van representar un 8,4% del total de menors de 16 anys que hi havia empadronats a Barcelona en data 1 de gener de 2016⁸. L'any 2015 havien constituït un 5,1% dels infants empadronats. Els ajuts del 2016 es van distribuir entre un total d'11.061 unitats familiars diferents (amb una mitjana d'1,74 ajuts per llar), mentre que els del 2015 van beneficiar 6.479 unitats familiars (1,70 ajuts per llar). Per tant, en termes d'unitats familiars beneficiades, el creixement va ser del 70,7%.

De mitjana, l'ajut va ser el 2016 de 1.168,8 € anuals per infant i de 2.030,2 € per unitat familiar, amb una despesa total de 22.455.860,0 €. L'any 2015 la despesa havia estat d'aproximadament 11,2 milions d'euros, un increment del 100,5%, la qual cosa implica que, a més del nombre d'ajuts, s'havia incrementat també la quantia mitjana per infant (de 995,6 € a 1.168,8 €). Això es deu al fet que l'any 2015 es va produir una discontinuïtat en l'atorgament de l'ajut, atès que exhaurida la dotació inicial no es va poder ampliar fins a la constitució del nou consistori, ja al darrer trimestre. Per aquest motiu diverses persones beneficiàries van percebre ajuts que no abastaven els 12 mesos de l'any.

Per poder estimar la cobertura amb referència a la població objectiu, és a dir, el conjunt d'infants i adolescents en risc de pobresa i privació material, cal determinar abans quants menors de 16 anys es troben en aquesta situació. Per fer-ho, hem calculat el llindar de risc de pobresa de la ciutat sobre la base de la “matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible” que l'Agència Tributària

va facilitar a l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, amb informació agregada, per tipologies de llar, dels ingressos nets de totes les llars de la ciutat en l'exercici fiscal del 2015.

Seguint el criteri convencional pel qual el “llindar de risc de pobresa” (és a dir, els ingressos per sota dels quals es considera que una llar és en risc de pobresa) se situa en el 60% de la renda mediana equivalent de la ciutat i el “llindar de risc de pobresa severa” en el 30%, hem estimat que aquests llindars se situen en els 10.450,0 € i 5.025,0 € anuals, respectivament. Aquests llindars corresponen a les llars formades per una sola persona adulta, i s'han de multiplicar per un coeficient de correcció segons el nombre i l'edat dels membres que habiten a la unitat familiar. Aplicant l'escala d'equivalència de l'Organització per la cooperació i desenvolupament econòmic (OCDE) modificada, el llindar de risc de pobresa per a una família de dos adults i dos menors menors de 14 anys, per exemple, és de 21.945,0 € nets⁹. Cal destacar que aquest llindar és lleugerament superior al que l'Idescat estima per al conjunt de Catalunya sobre la base de l'Enquesta de condicions de vida (ECV) (9.667,3 €, l'any 2015, per una persona).

Sobre la base d'aquests llindars, estimem que l'any 2016 hi havia a la ciutat de Barcelona 41.806 unitats familiars amb

7. La dada del 2015 prové de l'informe d'avaluació dels ajuts del 2015, basat en els registres administratius de l'ajut. Això no obstant, en notes de premsa de l'Ajuntament es va informar que el total d'ajuts atorgats el 2015 va ser 10.921, això és, 80 ajuts menys.

8. Dades del padró extretes de www.bcn.cat/estadistica.

9. Concretament, es multipliquen per un factor d'1 + 0,5* (membres de 14 o més anys-1) + 0,3* (membres de menys de 14 anys).

menors de 16 anys en risc de pobresa, en les quals habitaven 65.833 infants i adolescents. Entre elles, n'hi havia 18.377 en risc de pobresa severa, en les quals hi habitaven 29.728 infants i adolescents¹⁰. Això implica que un 31,2% d'infants i adolescents de la ciutat es trobaven en risc de pobresa; i un 14,1% en risc de pobresa severa (taula 1).

Seguidament, hem determinat la proporció d'ajuts d'urgència social que, efectivament, es van assignar a unitats familiars i infants que es trobaven en cadascuna de les categories de risc de pobresa. Atès que l'ajut d'emergència està condicionat a un topall de renda vinculat a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), la correspondència és molt elevada pel llindar de risc de pobresa (que és superior a l'IRSC): un 99,9% dels infants beneficiaris compleixen aquest criteri. A més, un 77,4% dels infants es trobaven en risc de pobresa severa (taula 2).

Combinant ambdues estimacions (el nombre d'unitats familiars i infants que es trobaven en risc de pobresa a Barcelona, segons els dos llindars, i la proporció dels beneficiaris de l'ajut que complien cadascun dels criteris de pobresa), estimem que l'ajut d'urgència social del 2016 va donar cobertura a un 29,1% dels infants en risc de pobresa de la ciutat i a un 49,9% dels infants en risc de pobresa severa de la ciutat (taula 3).

Tot i que l'ajut va atènyer una proporció considerable de la població infantil en situació de pobresa, fins a pràcticament el 50% en el cas de menors de 16 anys en pobresa absoluta, cal dir que l'eficiència de la focalització de l'ajut és limitada: van restar aproximadament 15.000 infants en risc de pobresa severa sense rebre l'ajut, mentre que hi havia

Taula 1. Nombre d'infants i de llars amb infants en risc de pobresa. 2016

	Infants	%	Unitats familiars
Total	211.025	100,0	-
En risc de pobresa (<60% mediana)	65.833	31,2	41.806
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	29.728	14,1	18.377

Taula 2. Eficiència en la focalització de l'ajut d'emergència social (percentatge de persones beneficiàries que compleixen les diverses definicions de pobresa), 2016

	Infants	%
Persones beneficiàries	19.177	100,0
En risc de pobresa (<60% mediana)	19.174	99,9
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	14.841	77,4

Taula 3. Cobertura de l'ajut d'urgència social (percentatge de població de menys de 16 anys en risc de pobresa que percep l'ajut d'urgència social), 2016

	Infants que perceben l'ajut	Infants a Barcelona	Cobertura %
En risc de pobresa (<60% mediana)	19.174	65.833	29,1
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	14.841	29.728	49,9

uns 4.300 infants en situació de pobresa no severa que el van percebre. Atès que el 2016 es va concedir l'ajut a tots els sol·licitants que complien els requeriments, això es va

10. La matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible conté informació per a infants de fins a 13 anys i adolescents de 14 a 18. Hem emprat l'Enquesta de condicions de vida (ECV) per estimar la proporció d'infants 0-16 respecte al total de 0-18.

deure al fet que una part de la població en risc de pobresa severa elegible no es va assabentar de l'existència de l'ajut o va optar per no sol·licitar-lo.

Com eren els perceptors de l'ajut d'urgència social del 2016?

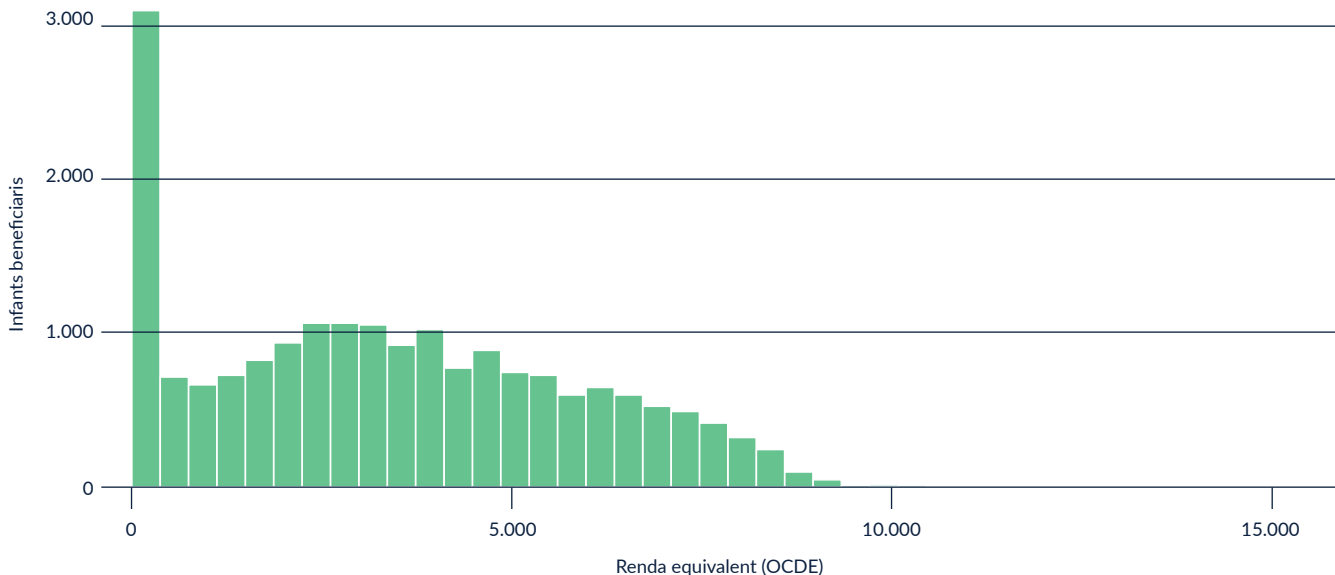
En aquesta secció ens plantegem aprofitar el registre de l'ajut per descriure com és la població de perceptors de l'ajut d'urgència social. En destaquem tres atributs:

En primer lloc, la renda: de mitjana, la renda familiar dels perceptors el 2016 era de 7.065,5 € anuals, i la renda equivalent de 3.337,1 € anuals per persona (6.482,8 € i 3.147,7 €, respectivament, per a l'any 2015). El que resulta especialment interessant, tanmateix, és la distribució de

la renda, amb un pic màxim en els valors propers a zero (l'any 2016, 2.266 infants beneficiaris habitaven en llars sense renda, i 3.360 ho feien en llars amb renda equivalent inferior als 500 € anuals), seguit per una distribució en forma de campana amb un màxim situat entre els 2.600 i els 3.350 € (gràfic 1).

En segon lloc, destaquem la variació més rellevant en la composició sociodemogràfica de les persones beneficiàries entre el 2015 i el 2016: la nacionalitat dels infants. Mentre que el 2015 el 73,2% dels beneficiaris eren de nacionalitat espanyola, el 2016 n'eren el 89,5%, la qual cosa s'explica probablement pel canvi en el dispositiu d'accés, basat en els ajuts de menjador el 2015 i en la prospecció prèvia dels usuaris de serveis socials el 2016.

Gràfic 1. Histograma de la renda equivalent dels infants beneficiaris (2016)



En tercer lloc, l'edat: els infants perceptors de l'ajut d'urgència social el 2016 tenien 7,9 anys de mitjana, i eren els 8 anys (complets en data 31 de desembre de 2016) l'edat més freqüent. En comparar la distribució d'edats dels beneficiaris amb la dels infants empadronats a Barcelona, destaca especialment el baix nombre d'infants de 0 anys entre els beneficiaris, la qual cosa s'explica pel fet que en el moment de la convocatòria poden no haver nascut i perquè, si es tracta del primer menor, és menys probable que els progenitors coneguin l'existència de l'ajut. Destaca, igualment, una menor proporció d'infants de 13 i més anys entre els beneficiaris, la qual cosa és possible que s'expliqui per la connexió entre els ajuts d'emergència i els ajuts de menjador l'any 2015 (els ajuts de menjador són molt poc freqüents entre l'alumnat d'ESO). En aquest sentit, els alumnes que no van accedir l'any 2015 a l'ajut d'urgència per la via de l'ajut de menjador l'any anterior podrien tenir menys probabilitat de conèixer l'existència de l'ajut d'urgència el 2016.

La distribució territorial dels perceptors de l'ajut d'urgència social del 2016

Els infants perceptors de l'ajut d'urgència social es distribueixen desigualment per la ciutat. Per districtes, l'any 2016, el 23,0% dels beneficiaris residien a Nou Barris, seguit de Sant Martí, Sants-Montjuïc, Ciutat Vella i Sant Andreu, que concentraven entre el 15% i el 10% dels beneficiaris. Finalment, l'Eixample, Gràcia, les Corts i Sarrià - Sant Gervasi allotjaven entre el 6,0 i l'1,4% dels perceptors de l'ajut (taula 4). Per barris, la concentració més alta de beneficiaris es produïa al Raval (1.711 infants, el 8,9% del total de perceptors), el Besòs i el Maresme (895; 4,7%), i el Poble-sec (828; 4,3%). A l'extrem contrari del rang, les Tres

Torres i Pedralbes destacaven pel fet de ser els únics (d'entre els barris amb més de 1.000 infants menors de 16 anys) en què hi havia menys de 10 infants amb ajuts concedits.

La distribució territorial del nombre d'ajuts respon, en part, al nombre d'habitants de cada districte o barri. Per tant, resulta més rellevant conèixer el percentatge dels infants i joves de 0 a 16 anys empadronats que reben l'ajut. La cobertura concerneix un màxim del 21,6% al districte de Ciutat Vella, seguit del 18,1% de Nou Barris i l'11,3% de Sants-Montjuïc. Els districtes de Sarrià - Sant Gervasi (1,0%), les Corts (2,4%) i l'Eixample (3,5%) són els que tenen una proporció més baixa d'infants beneficiaris (taula 4). Per barris, destaquen especialment els cinc en què més

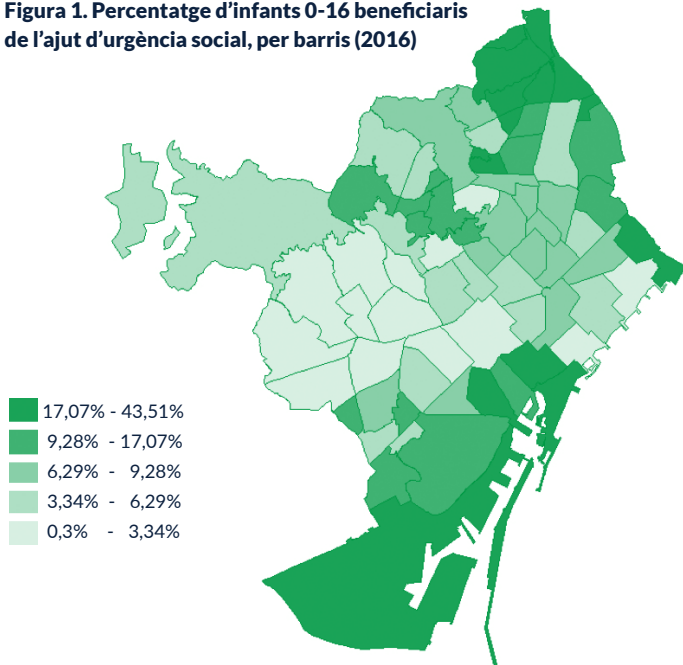
Taula 4. Percentatge d'infants 0-16 empadronats que són beneficiaris de l'ajut d'urgència social, per districtes (2016)

Districtes	Infants perceptors del districte respecte al total de perceptors de la ciutat %	Infants perceptors respecte al total d'infants del districte %
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

d'un terç dels infants i joves de fins a 16 anys empadronats són beneficiaris d'un ajut d'urgència social. Es tracta de Torre Baró (43,5%), Can Peguera (38,4%), Ciutat Meridiana (35,3%) i Vallbona (34,1%) al districte de Nou Barris, i Baró de Viver (35,1%) al districte de Sant Andreu. Per contra, Pedralbes, les Tres Torres, Sant Gervasi - la Bonanova, Sant Gervasi - Galvany (al districte de Sarrià - Sant Gervasi) i la Vila Olímpica del Poblenou (a Sant Martí) són els únics amb menys d'un 1% dels infants i joves de 16 i menys anys perceptors de l'ajut (Figura 1).

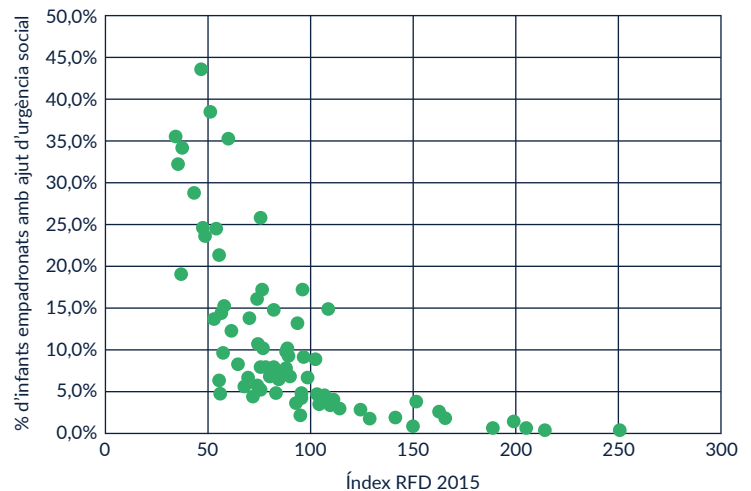
Ens preguntem, a continuació, en quin grau les disparitats territorials de la cobertura dels ajuts s'expliquen per les diferències de renda entre barris. En el gràfic 2 mostrem l'associació entre l'índex de la renda familiar disponible

Figura 1. Percentatge d'infants 0-16 beneficiaris de l'ajut d'urgència social, per barris (2016)



(RFD; per barris i per a l'any 2015) i el percentatge d'infants i joves empadronats al barri que són perceptors de l'ajut d'urgència social el 2016. S'hi observa que, per a valors de l'índex de renda familiar superiors a 110, el percentatge de perceptors de l'ajut és sempre inferior al 5%¹¹. Això no obstant, entre els barris amb un índex RFD inferior a 100 la variabilitat en la cobertura dels ajuts és molt elevada. Destaca, per exemple, el cas de la Guineueta, amb un índex de renda familiar disponible del 55,9 i una cobertura de només el 4,7%, mentre que a Baró de Viver, amb un índex RFD de 60,2, la cobertura de l'ajut ateny el 35,1%. A la Marina del Prat Vermell, amb un índex RFD de 36,9, la cobertura de l'ajut és del 18,9%, mentre que a Torre Baró, amb un índex de renda superior (47,1), la cobertura és del 43,5%.

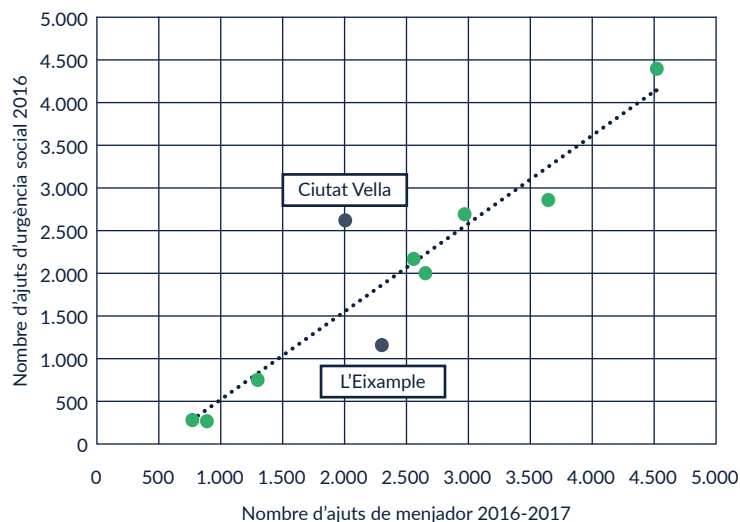
Gràfic 2. Associació entre l'índex RFD 2015 i el percentatge d'infants 0-16 que són beneficiaris de l'ajut d'urgència social, per barris (2016)



11. Font de les dades sobre la RFD: www.bcn.cat/estadística.

Les possibles explicacions per a aquesta variabilitat són múltiples. D'una banda, l'índex RFD captura la mitjana de renda del barri, per la qual cosa un mateix valor pot reflectir una renda homogèniament baixa o una distribució heterogènia que inclogui des de rendes molt baixes fins a molt altes. Per exemple, el barri Gòtic, amb un índex RFD del 108,5, presenta una cobertura de l'ajut d'urgència social del 14,8%, força més elevada que la de barris amb RFD molt menors, ja que a Ciutat Vella hi habiten famílies amb un rang de rendes molt divers, incloent-hi moltes de renda molt baixa. D'altra banda, també hi ha la possibilitat que una part de la variabilitat s'expliqui per les diferències entre barris en l'accés a l'ajut, motivades, per exemple, per diferents nivells d'ús dels serveis socials anteriorment a l'ajut o de la difusió informal –boca-orella– entre famílies de l'existència de l'ajut.

Gràfic 3. Associació entre el nombre d'ajuts de menjador atorgats per al curs 2016-2017 i el nombre de beneficiaris de l'ajut d'urgència social, per districtes (2016)



Finalment, en el gràfic 3 mostrem l'associació, per districtes, entre el nombre d'ajuts de menjador concedits per al curs 2016-2017 i el nombre d'ajuts d'urgència social de l'any 2016. Atès que ambdós ajuts s'adrecen a la població infantil i es basen, fonamentalment, en criteris de necessitat econòmica i amb topalls de renda idèntics, s'esperaria que la correlació fos elevada. Efectivament, l' R^2 és del 0,88, però hi destaca que dos districtes s'allunyen de la recta de regressió: Ciutat Vella, que té força més ajuts d'urgència dels que caldria esperar atès el nombre d'ajuts de menjador, i l'Eixample, que en té menys. Dissortadament, no disposem d'aquesta mateixa informació desagregada per barris.

L'impacte de l'ajut d'urgència social sobre el risc de pobresa infantil a Barcelona

En aquesta secció ens preguntem sobre l'impacte de l'ajut sobre el risc de pobresa infantil a la ciutat, en termes tant del nombre d'infants en situació de pobresa com de la intensitat de la pobresa dels qui pateixen aquesta condició.

Primerament, l'ajut d'urgència social té un impacte sobre el nombre i la proporció d'infants que es troben en risc de pobresa. En termes absoluts, l'ajut d'urgència social del 2016 va fer que 46 infants passessin d'una situació de risc de pobresa a una de lliure de pobresa (la qual cosa implica una reducció del 0,2% respecte al conjunt d'infants en risc de pobresa beneficiaris de l'ajut), mentre que 2.225 infants van passar d'una situació de risc de pobresa severa a una de risc de pobresa (reducció del 15,0%) (taula 5). Per tant, els salts de categoria es concentren en els infants més pobres, és a dir, els que passen d'una situació de pobresa severa (per sota del 30% de la mediana de Barcelona) a

una altra de moderada (rendes d'entre el 30 i el 60% de la mediana). Això no obstant, per a ambdues definicions de pobresa, la major part dels infants romanen en el mateix nivell de pobresa que tenien abans de l'ajut, malgrat que la intensitat de la pobresa es redueix, lògicament, en tots els casos (taula 5).

Amb relació al conjunt de la població objectiu, és a dir, tots els infants i adolescents en risc de pobresa que habiten a la ciutat, percebin o no l'ajut, la reducció assolida per l'ajut d'urgència social és d'un 0,1% de la població infantil en risc de pobresa, i un 7,5% de la població infantil en risc de pobresa severa.

Una segona manera d'estimar l'impacte de l'ajut és mitjançant la bretxa de pobresa. Aquest indicador suma les distàncies entre la renda i el llindar de pobresa (ponderat segons el nombre i l'edat dels membres de la unitat familiar) de cadascuna de les unitats familiars que es troba sota el llindar de pobresa en una població. És, per tant, una mesura que captura la reducció en la intensitat de la pobresa dels beneficiaris i/o de la població objectiu, a diferència de la reducció del nombre d'infants en situació de pobresa, que només mesura quants infants superen un determinat llindar.

En el cas de les unitats familiars que van percebre l'ajut d'urgència social el 2016, la bretxa de pobresa era de 159,4 milions d'euros abans de l'ajut d'urgència social. És a dir, caldria assignar-los aquesta quantitat perquè totes les famílies perceptores de l'ajut que tenien una renda inferior al llindar de pobresa arribessin just fins al llindar de pobresa. Després de sumar-hi la quantia de l'ajut d'urgència

social efectivament percebuda, la bretxa de pobresa dels perceptors es va reduir fins als 137,0 milions d'euros, és a dir, un total de 22,4 milions d'euros, que equivalen a una reducció del 14,1% (taula 6)¹².

Si prenem com a referència el llindar de risc de pobresa severa, la magnitud de la bretxa és substancialment inferior, ja que hi ha menys unitats familiars per sota d'aquest llindar i les distàncies de les rendes respecte al llindar són també menors. Concretament, la bretxa de pobresa severa és de 53,7 milions d'euros abans de l'ajut i de 37,7 milions d'euros després de l'ajut, la qual cosa implica una reducció de 16,0 milions d'euros, és a dir, del 29,9% (taula 6).

Si en lloc de prendre com a referència els perceptors de l'ajut prenem el conjunt de la població objectiu, és a dir, totes les famílies amb infants de Barcelona per sota dels diferents llindars de pobresa (taula 7), trobem que:

- La bretxa de pobresa per al conjunt de totes les unitats familiars barcelonines en risc de pobresa és de 478,8 milions d'euros. Els ajuts d'urgència social del 2016 van representar una aportació a la reducció de la bretxa de 22,4 milions d'euros, que equival a una reducció del 4,7%. Caldria una assignació addicional de 456,4 milions d'euros per eradicar la pobresa infantil a Barcelona.

12. Cal destacar que la quantia de la reducció de la bretxa de pobresa és uns 55.000 € inferior a la quantia total dels ajuts d'urgència del 2016. Això es deu a les 21 unitats familiars que salten d'una renda inferior al llindar de pobresa abans de l'ajut a una de superior després de l'ajut (i en les quals, per tant, l'ajut d'emergència no les situa just al llindar de pobresa sinó lleugerament per sobre); a les 26 famílies de les quals no tenim informació dels ingressos, i, finalment, a les 3 unitats familiars que perceben l'ajut tot i que ja tenien una renda superior al llindar de pobresa abans de percebre'l.

• Per a les famílies amb infants en risc de pobresa severa, estimem que la bretxa total de Barcelona és de 119,6 milions d'euros. En aquest cas, la reducció de la bretxa de 16,0 milions aportada per l'ajut representa un 13,4% del total, amb la qual cosa faltarien 103,6 milions d'euros addicionals per cobrir la pobresa severa de la ciutat.

Finalment, resulta igualment rellevant conèixer quin seria el cost d'estendre un ajut d'import equivalent a l'actual (1.200 €/any) a tots els infants que habiten en llars sota els diversos llindars de pobresa i que l'any 2016 no el van percebre (taula 8):

Taula 5. Salts de pobresa dels infants perceptors de l'ajut d'urgència social segons el llindar de pobresa, 2016

	Abans de l'ajut	Després de l'ajut	Reducció (infants)	Reducció %
En risc de pobresa	19.174	19.128	46	0,2
En risc de pobresa severa	14.841	12.616	2.225	15,0

Nota: Informació sobre 19.177 infants perceptors de l'ajut, ja que n'hi ha 36 que habiten en unitats familiars sobre les quals no consta informació dels ingressos a la base de dades. Els ingressos bruts dels beneficiaris de l'ajut s'han convertit a rendes netes (per poder-les contrastar amb els llindars de pobresa) emprant un model de regressió basat en les dades de l'Enquesta de condicions de vida del 2016, que conté informació de renda bruta i neta per a les mateixes unitats familiars.

Taula 6. Reducció de la bretxa de pobresa de les unitats familiars perceptores de l'ajut d'urgència social segons el llindar de pobresa, 2016

	Bretxa pobresa (Abans de l'ajut) €	Bretxa pobresa (Després de l'ajut) €	Reducció bretxa €	Reducció %
En risc de pobresa	159.430.681	137.030.497	22.400.184	14,1
En risc de pobresa severa	53.702.668	37.653.625	16.049.043	29,9

Nota; Informació sobre 11.035 unitats familiars perceptores de l'ajut, ja que n'hi ha 26 sobre les quals no consta informació dels ingressos a la base de dades.

Taula 7. Reducció de la bretxa de pobresa de Barcelona aportada per l'ajut d'urgència segons el llindar de pobresa, 2016

	Bretxa de pobresa total (Barcelona) (M€)	Aportació de l'ajut a la reducció de la bretxa (M€)	Reducció de la bretxa aportada per l'ajut (%)	Bretxa restant (M€)
En risc de pobresa	478,8	22,4	4,7	456,4
En risc de pobresa severa	119,6	16,0	13,4	103,6

Taula 8. Cost d'estendre l'ajut d'urgència a tota la població objectiu (en infants) segons el llindar de pobresa, 2016

	Població coberta	Població objectiu estimada	Població objectiu no coberta	Cost d'estendre l'ajut (€)
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

El cost addicional seria de 56,0 milions d'euros per cobrir tots els infants en risc de pobresa actualment no atesos, i de 17,9 milions d'euros per a tots els infants en risc de pobresa severa que actualment no perceben l'ajut.

Cal destacar que al llarg d'aquesta secció hem assumit que l'impacte de l'ajut sobre la renda de les unitats familiars és mecànic, de tal manera que si una família disposa d'una renda X i rep un ajut de quantia Y, passa a disposar d'una renda X+Y. A la pràctica, tanmateix, els ajuts poden induir canvis en el comportament de les persones, talment que el sol fet de rebre un ajut, o fins i tot d'anticipar que el rebran en el futur, pot fer que canviïn el comportament laboral i, per tant, que afecti la seva renda. És possible que algunes persones treballin menys si obtenen en forma d'ajut uns diners que abans havien d'obtenir treballant, o si temen que puguin perdre el dret a l'ajut si els seus ingressos derivats de la feina augmenten. També és possible l'efecte contrari, és a dir, que la cobertura de certes necessitats bàsiques amb l'ajut d'urgència social els proporcionis temps per cercar una feina, o per buscar-ne una de millor, o bé per obtenir alguna qualificació que els permeti progressar laboralment, amb la qual cosa l'ajut podria portar a un increment de la renda. Aquest tipus d'efecte indirecte sobre la renda és més probable com més continuat sigui l'ajut en el temps. Per escatir l'existència, direcció i magnitud d'aquest tipus d'efecte caldria disposar d'un grup de comparació similar al dels beneficiaris en els quals es pogués mesurar el comportament laboral i la renda obtinguda i comparar-lo amb el dels beneficiaris. Dissortadament, aquest tipus d'exercici excedeix l'abast d'aquest estudi.

Una altra qüestió rellevant per avaluar l'ajut és conèixer el seu efecte sobre el patró de consum de les famílies, atès que l'objectiu és cobrir necessitats bàsiques en alimentació, material escolar, higiene i roba dels infants. El fet que l'ús de la targeta estigui limitat a aquest tipus de béns (i que la família pugui ser sotmesa a una inspecció de les factures i tiquets per verificar-ho) no implica necessàriament que les famílies beneficiàries n'augmentin el consum, ja que poden emprar la targeta per adquirir exactament el mateix tipus i quantitat de béns que ja adquirien abans de l'ajut, i dedicar la renda alliberada a comprar altres béns i serveis que no hi estiguin relacionats. De fet, ni tan sols hi ha garantia que l'ajut impliqui un increment de la despesa dedicada als infants en la unitat familiar. De nou, l'efecte de l'ajut sobre el consum i el benestar dels infants i de la resta de la unitat familiar requeriria una avaluació d'impacte amb un grup de comparació, a més d'un instrument de mesura del consum de les famílies.

Sobre aquesta qüestió, disposem de les percepcions dels professionals de serveis socials que van participar, l'any 2016, en tres grups de discussió per valorar el primer any d'aplicació de l'ajut. La major part van coincidir a assenyalar un efecte ambigu de l'ajut: per a determinats usuaris, havia relaxat la relació de determinats usuaris amb els serveis socials i havia permès centrar-se en el pla de treball a mitjà i llarg termini, més enllà de les urgències econòmiques. Per a d'altres, no obstant això, l'ajut havia interferit negativament en els plans de treball, ja que les famílies havien interromput la relació amb els serveis socials un cop havien obtingut, sense condicions, els diners que necessitaven.

El futur de l'ajut: algunes oportunitats de millora

Sobre la base dels resultats descrits en els apartats anteriors, en aquesta secció suggerim tres propostes per al disseny i la gestió dels ajuts que entenem que contribuirien a millorar-ne el funcionament i l'impacte:

1. Harmonitzar els criteris de determinació de la renda familiar dels sol·licitants perquè siguin coherents amb els d'altres ajuts destinats a la mateixa població objectiu, especialment els ajuts de menjador.

D'una banda, la concordança amb altres convocatòries d'ajuts evitaria la desorientació dels potencials beneficiaris per la diversitat de criteris en l'atorgament d'ajuts d'una mateixa administració adreçats a poblacions objectiu similars. De l'altra, l'harmonització facilitaria la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les mateixes administracions, ja que la comprovació de l'elegibilitat per a un dels ajuts podria ser emprat per a l'altre sense necessitat de repetir el tràmit. Es dona la circumstància que en la convocatòria dels ajuts de menjador per al curs 2017-2018 s'estableix que la percepció de l'ajut d'urgència social és motiu per accedir a l'ajut de menjador de quantia màxima sense cap comprovació addicional. Aquest mecanisme d'accés tindria sentit si la percepció de l'ajut d'urgència social depengués de criteris objectius de necessitat social més enllà de la renda però, en realitat, s'esdevé justament el contrari: els criteris de necessitat social són tinguts en compte en el mecanisme d'accés dels ajuts de menjador i no en el d'emergència social. Per tant, semblaria més adequat que la percepció de la quantia màxima de l'ajut de menjador donés dret a l'ajut d'urgència social, i no a l'inrevés. Tal com està establert actualment el sistema, es podria donar la circumstància que una unitat

familiar beneficiària de l'ajut d'urgència social accedís a un ajut de menjador màxim pel sol fet de ser beneficiària de l'ajut d'urgència quan, d'acord amb la seva renda, li correspongués un ajut del 50%, mentre que una família de renda inferior i amb algun atribut de vulnerabilitat detectat, però sense ajut d'urgència, percebé únicament un ajut de menjador del 50%. En tot cas, suggerim que hi hagi uns criteris comuns en totes dues convocatòries per a la mesura de la renda i que els topalls per accedir a l'ajut d'urgència social siguin iguals o més baixos que els dels ajuts de menjador. Complementàriament, l'accés d'una llar a un ajut de menjador de quantia màxima podria ser emprat com a criteri per a l'accés a un ajut d'urgència social.

2. Incrementar la difusió per millorar la focalització.

Un element clau per millorar l'eficiència de la focalització és la comunicació amb els beneficiaris potencials per garantir que la població atesa sigui la que correspon a l'ajut i que es cobreixi la totalitat de la població objectiu inicialment definida. La literatura especialitzada destaca la importància que la població susceptible de rebre l'ajut tingui coneixement de la mesura, els requisits i el calendari per accedir-hi, que han de ser fàcilment comprensibles. Hem identificat diferències de cobertura entre barris no explicades per la diferència de renda, que semblen indicar que les formes de transmissió informal (especialment el boca-orella) i l'ús dels serveis socials varien entre territoris i influeixen en l'accés a l'ajut. Per aquest motiu, sembla necessària una estratègia de comunicació a la població diana (campanyes informatives, tríptics, etc.) per intentar arribar a tota la població objectiu i, si escau, restringir els criteris d'accés per contenir el cost dels ajuts i focalitzar-los en la població amb un risc de pobresa més alt.

3. Cercar mecanismes de reducció del cost de l'ajut no lineals. La convocatòria del 2017 va incorporar una reducció lineal de l'ajut del 25%, i va establir un topall de 900 € anuals a tots els ajuts, amb independència de la renda o altres característiques de la unitat familiar perceptora. Creiem que hi ha mecanismes alternatius més adequats per ajustar la quantia de l'ajut als diferents nivells de necessitat de les unitats familiars, que poden resultar en una reducció similar del cost del programa d'ajuts. El més evident és reduir la quantia de l'ajut per menor addicional, ja que, entre el 2015 i el 2017, cada menor addicional incrementava l'ajut en una quantitat fixa de 100 € mensuals, malgrat que els costos per mantenir cada infant addicional són decreixents, ateses les economies d'escala en la llar. Això ja s'ha corregit en la convocatòria dels ajuts del 2018. Igualment, hi ha la possibilitat de restringir la mida de la població diana i concentrar la transferència en les famílies més vulnerables, fixant un topall de renda per poder accedir a l'ajut més baix o introduint indicadors de privació que ajudin a focalitzar els recursos en les famílies que estan en situació de pobresa severa. Una darrera possibilitat consisteix a introduir un sistema de quanties variables per trams de renda: això 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. D'aquesta manera, la quantia s'ajusta a la necessitat, el cost es conté sense reduir el nombre de beneficiaris, i s'elimina una discontinuïtat abrupta en el criteri d'accés.