



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

Informe definitiu

Maig de 2016

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

Coordinació: David Casado

Sumari

1. INTRODUCCIÓ	5
1.1 ANTECEDENTS	5
1.2 DESCRIPCIÓ DEL PROGRAMA	5
1.3 L'AVALUACIÓ DEL PROGRAMA	6
2. ELS AJUTS ECONÒMICS A LA INFÀNCIA EN CONTEXT INTERNACIONAL	8
2.1 ELS DEBATS SOBRE ELS AJUTS ECONÒMICS A LA INFÀNCIA	8
2.2 FOCALITZACIÓ O UNIVERSALITAT	9
2.3 LA CONDICIONALITAT A COMPORTAMENTS DELS BENEFICIARIS	10
2.4 RESTRICCIONS EN EL TIPUS DE DESPESA	12
2.5 LA IDENTIFICACIÓ DE LA POBLACIÓ DIANA	13
2.6 LA QUANTIA DE LA TRANSFERÈNCIA	14
2.7 ELS COSTOS DE LES POLÍTIQUES SOCIALS FOCALITZADES CAP A LA POBLACIÓ POBRA	15
2.8 FORMES DE GESTIÓ DE LES PRESTACIONS.	17
2.9 CONCLUSIONS	18
3. COBERTURA I DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL, PERFIL DELS BENEFICIARIS I IMPACTE	20
3.1 INTRODUCCIÓ: FONTS DE DADES I INFORMACIÓ DISPONIBLE	20
3.2 TIPUS DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL	22
3.3 LA COBERTURA DELS AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL	23
3.4 COM SÓN ELS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE 2015?	24
3.5 ON SÓN ELS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE 2015?	27
3.6 QUÈ DIFERÈNCIA ELS INFANTS (AMB BECA MENJADOR CONCEDIDA) QUE REBEN UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DELS QUE NO EL REBEN?	29
3.7 QUÈ DIFERÈNCIA ELS INFANTS (SENSE BECA MENJADOR CONCEDIDA) QUE REBEN UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DELS QUE NO EL REBEN?	35
3.8 ELS EFECTES DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL SOBRE EL RISC DE POBRESA INFANTIL A BARCELONA	38
4. FORTALESES I FEBLESES DEL FONS D'AJUTS PER EMERGÈNCIES SOCIALS SEGONS ELS PROFESSIONALS DE SERVEIS SOCIALS	41
4.1 COHERÈNCIA DE L'AJUT AMB EL PROPÒSIT I FUNCIONAMENT DELS SERVEIS SOCIALS	41
A) PROBLEMÀTIQUES	41
B) RECOMANACIONS I PROPOSTES	43
4.2 EFICIÈNCIA EN LA COBERTURA I EN L'ÚS DE L'AJUT	45
A) PROBLEMÀTIQUES	45
B) RECOMANACIONS I PROPOSTES	46
4.3 CALENDARI I INFORMACIÓ	48
A) PROBLEMÀTIQUES	48
B) RECOMANACIONS I PROPOSTES	48
4.4 PERCEPCIÓ D'IMPACTES	50
ASPECTES POSITIUS	50
ASPECTES NEGATIUS	50
5. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	52
5.1 CONCLUSIONS	52
5.2 RECOMANACIONS	55

6. REFERÈNCIES	60
-----------------------	-----------

ANNEX 1. EXEMPLES DE PROGRAMES DE TRANSFERÈNCIES MONETÀRIES	65
--	-----------

ANNEX 2. PROPORCIÓ D'INFANTS AMB BECA MENJADOR ALS QUALS HA ESTAT ADJUDICAT UN AJUT D'EMERGENCIA SOCIAL, 2015, PER CODIS POSTALS	68
---	-----------

ANNEX 3. COMPOSICIÓ DELS GRUPS DE DISCUSSIÓ	69
--	-----------

Gràfics i taules

GRÀFIC 3.4.1 PUNTS GENERALS (INDICADORS DE RENDA) EN LA SOL·LICITUD DE BECA MENJADOR ENTRE ELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL 2015	25
GRÀFIC 3.4.2 PUNTS ESPECÍFICS (INDICADORS DE SITUACIONS DE RISC COMPLEMENTÀRIES) EN LA SOL·LICITUD DE BECA MENJADOR ENTRE ELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL 2015	25
GRÀFIC 3.4.3 MEMBRES DE LA UNITAT FAMILIAR DELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL 2015	26
GRÀFIC 3.5.1 DISTRIBUCIÓ DELS INFANTS BENEFICIARIS DELS AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL, 2015, PER CODIS POSTALS	27
GRÀFIC 3.5.2 PROPORCIÓ D'INFANTS BENEFICIARIS DELS AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL RESPECTE EL TOTAL D'INFANTS 0-15 EMPADRONATS, 2015, PER CODIS POSTALS	28
GRÀFIC 3.6.1 HISTOGRAMA DE LA RENDA EQUIVALENT DELS INFANTS AMB BECA MENJADOR, SEGONS SI REBEN O NO AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL	31
GRÀFIC 3.6.2 PROPORCIÓ D'INFANTS AMB BECA MENJADOR ALS QUALS HA ESTAT ADJUDICAT UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, 2015, PER CODIS POSTALS	32
TAULA 3.2.1 AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL ATORGATS ENTRE ELS DEMANDANTS DE BECA MENJADOR.....	22
TAULA 3.4.1 CARACTERÍSTIQUES DELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL (2015)	24
TAULA 3.6.1 DIFERÈNCIES DE MITJANES ENTRE ELS BENEFICIARIS DE BECA MENJADOR QUE VAN REBRE UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, I ELS BENEFICIARIS DE BECA MENJADOR QUE NO LA VAN REBRE (2015)	30
TAULA 3.6.2 EFECTES MITJANS DE LES CARACTERÍSTIQUES DE LA LLAR SOBRE LA PROBABILITAT DE REBRE UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL ENTRE ELS BENEFICIARIS DE BECA MENJADOR (2015)	34
TAULA 3.7.1 DIFERÈNCIES DE MITJANES ENTRE ELS INFANTS SOL·LICITANTS NO BENEFICIARIS DE BECA MENJADOR QUE VAN REBRE UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL I ELS QUE NO EL VAN REBRE (2015)	36
TAULA 3.7.2 EFECTES MITJANS DE LES CARACTERÍSTIQUES DE LA LLAR SOBRE LA PROBABILITAT DE REBRE UN AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL ENTRE ELS INFANTS SOL·LICITANTS NO BENEFICIARIS DE BECA MENJADOR (2015)	37
TAULA 3.8.1 PERCENTATGE DE LLARS EN RISC DE POBRESA ABANS I DESPRÉS DE PERCEBRE L'AJUT (O AJUTS) D'EMERGÈNCIA SOCIAL (2015)	39
TAULA 3.8.2 NÚMERO DE LLARS EN RISC DE POBRESA ABANS I DESPRÉS DE PERCEBRE L'AJUT (O AJUTS) D'EMERGÈNCIA SOCIAL (2015)	39

1. Introducció

1.1 Antecedents

Catalunya pateix un dels riscos de pobresa infantil relativa més alts de l'entorn europeu, amb el 27,6% de pobresa moderada i un 15,2% de pobresa severa entre la població de menys de 18 anys.¹ Aquest fet s'explica, almenys parcialment, per l'extraordinari nivell d'atur i ocupació inestable tant a Catalunya com al conjunt d'Espanya, que s'han agreujat amb la crisi econòmica dels darrers anys; i un sistema de protecció de la infància que no és universal (a diferència d'altres països europeus), amb unes prestacions que només cobreixen les famílies amb llindars de renda molt baixos, (i que, per tant, deixen fora bona part de la població en risc), i unes quanties insuficients per ajudar les llars a sortir de la situació de pobresa.

A la ciutat de Barcelona, aquesta situació es concreta amb 297.200 persones que viuen sota el llindar de la pobresa, de les quals 42.700 serien menors de 18 anys.²

1.2 Descripció del programa

Fruit d'aquesta situació, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el desembre de 2014 un "pla de rescat social", amb una dotació de 20 milions d'euros en el pressupost de 2015, dels quals 9,2 milions es van destinar a un programa d'ajuts per a infants en situació de pobresa, que inicialment havia d'abastar 7.500 infants i joves de 0 a 16 anys en risc d'exclusió social.

El fons es va concretar en una subvenció de 100 euros mensuals per a un període d'un any, instrumentada en una targeta moneder no nominativa utilitzable per a despeses en alimentació, material escolar, higiene i roba. Concretament, la targeta es pot fer servir als comerços amb CNAE (Classificació Nacional d'Activitats Econòmiques) d'alimentació, la qual cosa inclou les grans superfícies comercials. En determinats comerços, a més, s'ofereixen descomptes i ofertes especials als portadors de la targeta. Les famílies estan obligades a desar els tiquets per a una eventual inspecció sobre la naturalesa de les despeses, que es preveu aplicar a una mostra dels beneficiaris. Les targetes s'atorguen per infant en risc d'exclusió, per la qual cosa una mateixa família pot acumular tantes targetes com fills menors a càrrec. La subvenció és complementària amb d'altres ajuts finalistes, com ara les beques menjador, o amb la renda mínima d'inserció.

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, de reduir al màxim els temps de comprovació de

¹ Dades segons l'Enquesta de Condicions de Vida 2013, INE.

² Segons el Pla de rescat social, 2015.

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: primer, l'existència d'un informe social dels serveis socials municipals que identifiqués el risc d'exclusió de la llar, i segon, que l'infant fos beneficiari d'una beca menjador, la qual cosa implica, al seu torn, disposar d'una renda inferior a un determinat llindar (per exemple, per sota els 16.451 euros anuals per a una família de 4 membres). Essent criteris relativament eficients, des del principi de la implementació de l'ajut ja havien mostrat tenir alguns inconvenients, segons van referir els responsables de gestionar el programa: primer, que les llars amb informe social són aquelles que combinen el risc d'exclusió social amb el fet d'haver-se adreçat voluntàriament als serveis socials, les quals són un subconjunt del total de llars en risc d'exclusió social. I, segon, que hi havia situacions en què infants de famílies per sota el llindar de renda de les beques menjador podien no ser perceptors de la beca: per exemple, els de 0 a 3 anys no escolaritzats, els estudiants d'ESO, o els qui dinen a casa.

La cerca de candidats per al programa es va realitzar adreçant una carta als 6.600 beneficiaris inicials (corresponents a 4.500 famílies) identificats mitjançant el creuament de les bases de dades dels serveis socials municipals, d'una banda, i la de les beques 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 o 12 a 16 anys dels infants inicialment identificats, o infants d'altres llars que complien els criteris però que per error no havien rebut la carta. Finalment, altres famílies, en conèixer l'existència de l'ajut, havien sol·licitat l'informe social per poder-lo percebre i van esdevenir, per tant, nous usuaris de serveis socials. En aquest procés, algunes famílies sol·licitants van quedar a l'espera d'una eventual ampliació del pressupost del programa, que finalment es va produir amb la constitució del nou govern de la ciutat. En el conjunt de convocatòries i ampliacions de 2015, l'ajut ha atès 11.015 infants.

1.3 L'avaluació del programa

El pla de rescat social que es troba en l'origen de l'ajut preveia un seguiment de la situació de vulnerabilitat a la ciutat i una avaluació del programa d'ajuts a infants en situació de pobresa per si escau ajustar-ne el disseny. Per aquest motiu, l'Ajuntament de Barcelona es va posar en contacte amb Ivàlua, a través de la Gerència de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports i de l'Institut Municipal de Serveis Socials, per a encomanar l'avaluació del programa, els resultats de la qual es presenten en aquest document.

Aquest document s'estructura en tres parts: a la primera part presentem una revisió de la literatura sobre les prestacions econòmiques a famílies amb infants per trobar elements que ajudin a millorar o justificar el disseny de futures versions del fons d'ajuts d'emergència social a Barcelona. La segona part explota les dades dels registres administratius de l'ajut i

de les beques menjador per analitzar la cobertura i distribució territorial de l'ajut, descriure les característiques socials i econòmiques de les famílies que han percebut l'ajut a 2015 i estimar l'impacte de l'ajut en termes de reducció de la pobresa infantil. La tercera part, basada en els resultats de tres grups de discussió amb personal tècnic i directius dels serveis socials de Barcelona, assenyalen les forteses i febleses tant del disseny com de la implementació de l'ajut identificades pels tècnics que han tingut la responsabilitat d'administrar-lo, i apunten algunes propostes de millora. L'informe clou amb un capítol de síntesi i conclusions.

Volem agrair, molt especialment, al Consorci d'Educació de Barcelona per la cessió de les dades sobre ajuts menjador i al personal de l'Institut Municipal de Serveis Socials que ha participat en els grups de discussió per les seves aportacions.

2. Els ajuts econòmics a la infància en context internacional

2.1 Els debats sobre els ajuts econòmics a la infància

Els científics socials i els responsables de formular polítiques públiques han debatut durant molt temps sobre com dissenyar l'Estat de Benestar i les polítiques socials per reduir de manera més efectiva la pobresa i les desigualtats. En aquests debats, encara vigents, sorgeixen tres temes clau:

1. El primer eix de debat es basa en si les polítiques socials haurien de ser universals o focalitzades (*targeted*), és a dir, si han d'estar orientades a una població diana o a tots els ciutadans. En el cas de la pobresa infantil, les dues posicions consistirien a focalitzar els ajuts als infants que estan identificats com a "pobres" (per sota d'un determinat llindar de renda o segons altres indicadors de benestar) o dirigir-los a tots els infants (universal).
2. El segon eix de debat gira entorn de si la magnitud de l'ajut hauria de ser el mateix per a tots els individus seleccionats (ja sigui *targeted* o universal) o si hauria d'aplicar-se algun mètode proporcional segons les característiques dels receptors. Un exemple d'aquest últim cas seria atorgar una prestació de quantia diferenciada segons diferents barems de renda dels receptors, l'estructura de la llar (per exemple les famílies monoparentals), o algunes necessitats específiques dels infants (per exemple, infants amb alguna discapacitat diagnosticada).
3. Un tercer eix de debat se centra en la conveniència de condicionar l'accés o la continuïtat de la prestació a determinats comportaments del receptor, més enllà de la necessitat econòmica o social. Per exemple, condicionar-la a l'assistència dels infants a l'escola o a les revisions mèdiques, o a l'assistència dels pares a activitats relacionades amb l'apoderament en la criança o a programes ocupacionals.

El disseny dels programes que s'han anat establint, en les darreres dècades, per millorar la situació dels infants i de les seves famílies mitjançant una aportació econòmica han estat molt diversos, tant en la forma en què han respost als diferents eixos de debat, com en els seus resultats i efectivitat. En els següents apartats presentem una sèrie d'elements a tenir en compte en el disseny dels ajuts econòmics per a infants, sobre la base de la revisió de la literatura centrada en l'avaluació i anàlisi de programes internacionals.

2.2 Focalització o universalitat

Diversos autors han contribuït a l'intent de resoldre la pregunta sobre quina d'aquestes dues estratègies és més convenient o efectiva en el cas dels ajuts econòmics. Un dels estudis més reconeguts en la matèria és el que van dur a terme Korpi i Palme (1998) amb el nom de la "paradoxa de la redistribució", i que posava en relleu els diferents corrents d'opinió que hi ha hagut en favor i en contra de la universalitat de les polítiques socials, o de la seva focalització en els pobres. Segons aquests autors, els arguments tradicionals a favor de la focalització solen descuidar algunes consideracions rellevants, com ara la importància de les institucions de cada estat i de cada règim de benestar, les quals condicionen l'efectivitat de l'aplicació de la focalització, com també la interdependència entre la grandària de la població diana seleccionada i la magnitud del pressupost a redistribuir. Altres estudis també han alertat que no sempre es redueixen costos quan s'intenten focalitzar les polítiques socials de prestacions (Van de Walle, 1998). Tanmateix, en els darrers anys s'han anat acumulant més evidències sobre la conveniència d'aplicar mesures focalitzades per combatre la pobresa infantil, especialment quan es tracta de transferències monetàries. Segons investigacions recents ja no es poden realitzar afirmacions tan generals com les de Korpi i Palme sobre l'associació entre universalisme i major reducció de la pobresa i la desigualtat. Ans al contrari, les estratègies focalitzades tendeixen a estar associades a nivells més alts de redistribució, especialment si impliquen nivells significatius de despesa –com succeeix a Dinamarca, Austràlia o el Regne Unit– (Marx, Salanauskaite i Verbist, 2013). En aquesta línia hi coincideix l'estudi de Van Lacker i Van Mechelen (2014), on analitzen l'associació entre la focalització de les mesures i la pobresa infantil en 26 països d'Europa, i que conclou que les mesures orientades cap als que tenen menys ingressos estan associades amb majors nivells de reducció de la pobresa infantil. Els resultats de les mesures, però, estan condicionades per l'eficiència en la cobertura de la població diana i per les característiques del sistema de prestacions, com ara la quantia de la prestació per infant establerta.

A nivell europeu, la principal mesura per ajudar a les famílies amb fills en situació de pobresa és la prestació per fill a càrrec. Aquestes prestacions se solen administrar a nivell estatal i presenten diferències entre països quant a l'enfocament universal o subjecte a la comprovació de recursos (també respecte a altres components, com les quanties per fill, l'existència de límits d'edat de l'infant, o la condicionalitat a la situació d'atur dels progenitors o a determinades estructures de la llar, com la monoparentalitat)³. Segons l'estudi de Cantó i Ayala (2014), de vint-i-set països analitzats al 2013, només sis no comptaven amb prestacions universals, entre ells Espanya.⁴

³ Alguns exemples són les *Allocations familiales* a França o Bèlgica, els *Child Benefits* de Regne Unit o Irlanda.

⁴ Tanmateix, les altes taxes de pobresa en el cas espanyol no estan tan associades al fet que la política de prestació no sigui universal, com al fet que la quantia que es dona per fill a càrrec sigui de les més baixes de la UE (uns 24 € mensuals per fill).

En general, a Europa es poden identificar tres models de prestacions per infant: a) els països que tenen models focalitzats amb mecanismes de selecció dels infants beneficiaris; b) els països amb models mixtos (amb beneficis específics o focalitzats dins de sistemes universals); i c) aquells amb sistemes estrictament universals (beneficis universals dins de sistemes universals) (Van Lacker i Van Mechelen, 2014).

Entre els models mixtos, hi trobem sistemes de benestar com el de Dinamarca i alguns països centre-europeus, que plantegen polítiques universals de provisió de serveis i d'ingressos –com els ajuts a les famílies o les prestacions per infants– combinades amb subsidis focalitzats a grups vulnerables específics (Blades, 2012; Schwartz-Bojen et al., 2014). Per contra, la majoria de països nòrdics, Alemanya i Hongria exemplificarien el que es podrien considerar estrictament 100% universals (Van Lacker i Van Mechelen, 2014). L'estratègia en aquest tipus de país segueix la lògica de la prevenció i la “predistribució”.

2.3 La condicionalitat a comportaments dels beneficiaris

A banda de les polítiques nacionals de prestacions per infant a càrrec, en els darrers anys s'han aplicat tot un ventall de programes d'escala més reduïda, alguns experimentals, de provisió de transferències monetàries a famílies amb infants en situació de vulnerabilitat econòmica. La majoria s'han donat en països en via de desenvolupament, però també s'han donat algunes experiències en països desenvolupats, generalment amb resultats positius quant a la reducció de la pobresa infantil.⁵

Alguns d'aquests programes arriben a donar cobertura a pràcticament la totalitat dels infants en situació de pobresa en el territori on s'apliquen, si bé tenen la contrapartida que també acaben incloent com a beneficiaris fins a un 20% d'infants no pobres (és a dir, presenten problemes d'identificació i selecció). Per intentar corregir aquest problema de sobre-cobertura, altres programes han afegit condicions no estrictament econòmiques per poder esdevenir beneficiari de la prestació, com ara criteris educatius (que els infants assisteixin a l'escola regularment) o de salut (assistir a les visites mèdiques pertinents). Aquests programes, però, acaben esdevenint menys eficients horitzontalment, és a dir, deixen sense cobertura una part de la població pobre⁶. Alguns exemples de programes de rendes condicionades que han estat rigorosament avaluats són el programa *Progres*a de Mèxic (Skoufias i Parker, 2001) o el *Bolsa-Escola* o *Bolsa-Família* de Brasil (Siqueira et al., 2003; Santos et al., 2010).

⁵ A l'annex 1 es presenta una taula de síntesi amb alguns d'aquests programes identificant alguns dels avantatges i inconvenients detectats en les diferents avaluacions revisades.

⁶ L'eficiència horitzontal mesura la capacitat del programa en donar cobertura a tota la població diana. L'eficiència vertical mesura fins a quin punt la prestació arriba a la població no diana/pobre (Atkinson, 1995).

Cal remarcar que aquests programes de “transferències monetàries condicionades” no només persegueixen millorar l’eficiència en la selecció dels beneficiaris, sinó que busquen objectius addicionals més enllà de la reducció de la pobresa –com ara, l’assistència regular a l’escola, i millora de l’estat de salut infantil– i que per això són més restrictius quant a l’acompliment dels requisits per rebre les ajudes. En el cas de *Progresa* de Mèxic alguns estudis han criticat que part de la ineficiència detectada és produïda per l’excés de control del públic beneficiari i de criteris de focalització mal dirigits que provocaven el malbaratament de recursos (Parker i Scott, 2001; Belik i Grossi, 2003).

Els programes de Transferències Monetàries Condicionades (TMC) són, de fet, els més abundants arreu del món, especialment en països en vies de desenvolupament, i particularment en els països llatinoamericans (en més de 29 països segons el Banc Mundial al 2009), però també hi ha experiències en països desenvolupats, com el programa experimental *Opportunity NYC-Family Rewards* que es va dur a terme a Nova York entre el 2007 i el 2010. Hi ha una gran quantitat d’evidències que assenyalen l’impacte de les TMC en els resultats escolars (Schultz, 2004; de Janvry et al., 2006) o en les revisions sanitàries (Fiszbein et al., 2009). Tanmateix també trobem en la literatura evidències fonamentades sobre l’impacte de les Transferències Monetàries Incondicionades (TMI), tot i que en menor mesura, degut al menor nombre de programes internacionals. Un exemple d’aquest segon tipus de programa el constitueixen les beques de manutenció per als infants a Sudàfrica (Edmonds, 2006).

El debat sobre la conveniència d’aplicar una o altra forma de mesura es resol amb l’anàlisi previ del context on es vol aplicar. Si bé la majoria de programes que s’estan aplicant en els darrers anys solen ser condicionats (TMC), també s’ha de tenir en compte que aquests programes s’estan desenvolupant a països, i especialment a zones geogràfiques, on els dèficits relacionats amb l’educació i la sanitat solen ser significatius. Per altra banda, algunes investigacions assenyalen que els programes no condicionats (TMI) aporten menys impactes en allò que les TMC estan condicionant, com per exemple l’assistència a l’escola (Bourguignon et al., 2002). És a dir, que les TMC tenen l’al·licient de millorar resultats en les dimensions que es marquen com a criteri d’acompliment per poder percebre la transferència. Per contra, els programes condicionats (TMC) tenen més probabilitats d’esdevenir menys eficients horitzontalment (és a dir, deixar part de la població diana descoberta). De fet, les TMC, segons el tipus i el número de condicionants, poden arribar a penalitzar les llars que més necessiten el suport econòmic, ja que les famílies més vulnerables solen ser menys participatives i els hi costa més realitzar determinats canvis en els seus comportaments o complir segons quins preceptes. Cal recordar que les famílies que no compleixen les condicions de les TMC no poden rebre l’ajut. Tot i això, hi ha evidències que destaquen que l’incompliment de les condicions proposades per rebre la transferència sol reduir-se quan els programes porten més temps en funcionament i els beneficiaris o possibles beneficiaris estan plenament informats sobre els drets, responsabilitats i conseqüències del compliment o no dels requisits (Barrientos i Dejong, 2004). Finalment, les

TMC reben crítiques per la ingerència de l'Administració en elements relacionats amb els estils parentals i la criança dels infants, imposant condicions que no s'exigeixen als no perceptors—és una crítica que senyala a la TMC de pecar de paternalisme— (Freeland, 2007).

2.4 Restriccions en el tipus de despesa

Més enllà de condicionar la percepció de l'ajut a determinats comportaments, el disseny dels programes pot condicionar l'ús de l'ajut a només determinats tipus de despesa. Algunes avaluacions de programes basats en prestacions monetàries a famílies amb infants vulnerables assenyalen que, en general, les famílies beneficiàries de les transferències monetàries solen tenir llibertat per escollir quines necessitats bàsiques cobrir (Barrientos i Dejong, 2004). En aquest sentit, es recomana mantenir cert grau de llibertat de les famílies amb infants per decidir la distribució de les despeses segons les seves necessitats. Altrament, la prestació perdria el sentit com a tal i no es podria diferenciar d'altres ajuts finalistes, enfocats a cobrir necessitats molt concretes dels infants (com, per exemple, les beques menjador).

Les condicions en el tipus de despesa responen, generalment, a la preocupació pel destí dels ajuts dins de la llar, associada a la impossibilitat d'adreçar l'ajut directament als infants, ja que sempre han de passar pels seus progenitors (Brewer et al., 2002). Segons Barrientos i Dejong (2006) l'efectivitat de les prestacions rau en l'organització domèstica per assegurar que les transferències de diners realment atenyen o tenen un impacte en el benestar dels infants. Això no obstant, que no puguem estar del tot segurs que pares i mares utilitzin els diners dels ajuts en un sentit que millori el benestar dels infants no hauria de ser impediment per pensar que els pares faran un ús efectiu de les prestacions. Alguns estudis mostren que els progenitors en llars de baixos ingressos solen fer sacrificis per assegurar el màxim benestar pels infants, amb la qual cosa solen patir major privació material que els seus fills (Gordon et al., 2000; Middleton, Ashworth i Braithwaite, 1997). Seguint la lògica d'aquestes evidències, és plausible que algunes prestacions monetàries puguin tenir un major impacte en el benestar dels progenitors que en el benestar dels fills i filles, ja que podrien ser els pares i mares els qui estaven patint situacions de major necessitat pels sacrificis que havien fet prèviament.

2.5 La identificació de la població diana

Un element molt destacat de les polítiques socials focalitzades és l'estratègia d'identificació dels beneficiaris; en aquest cas, de famílies amb infants pobres. Tradicionalment, s'han definit dos tipus d'estratègies per identificar els beneficiaris, que poden ser complementàries:

1. La primera estratègia es basa en identificar alguna o algunes característiques de la població diana (indicadors) que estiguin altament correlacionats amb un nivell d'ingressos baix, però que siguin més fàcils d'observar o mesurar que els mateixos ingressos (Besley i Kanbur, 1993), i/o que compensin la propensió a l'error de les mesures de la renda de les llars (Hansen i Kneale, 2012). D'altra banda, fins i tot quan els ingressos són fàcilment mesurables, alguns estudis assenyalen la importància d'usar fórmules d'identificació multidimensionals, que vagin més enllà de la renda, per copsar les diferents formes de privació que pateixen els infants (Cooper i Stewart, 2013; Kaul, 2015). Per exemple, hi pot haver famílies amb els mateixos ingressos però que estiguin en situacions molt diferents en termes de privació material degut al temps que porten amb baixos ingressos –es tractaria de diferenciar els efectes de la pobresa persistent i els que estan en un moment de transició–. En aquest sentit, a la literatura hi apareixen recomanacions centrades en la conveniència d'analitzar el ventall de categories de recursos que afecten a la capacitat de consum de les famílies (Corak, 2005; Kaul, 2015). Un exemple d'aquesta estratègia de combinació entre els nivells d'ingressos i els indicadors de privació és la mesura aplicada a Irlanda de "pobresa persistent" (*consistent poverty*), en què es combinen indicadors de privació (derivats de enquestes com l'EU-SILC o l'Enquesta de Condicions de Vida) i el llindar de pobresa; similar a l'estratègia utilitzada per definir l'indicador europeu AROPE ("At Risk Of Poverty and social Exclusion"), que incorpora, a més, l'indicador de baixa activitat laboral. Alguns indicadors utilitzats de forma complementària als ingressos a països del nostre entorn, a banda dels indicadors de privació, solen ser els de tipus geogràfic, gènere, situació de discapacitat, o nombre de membres a la llar o d'infants. Finalment, una darrera crítica a la pobresa monetària com a criteri únic de selecció de la població diana, és que es tracta d'una mesura relativa que varia segons la mediana nacional de cada any. En aquest sentit, es recomana establir uns llindars d'ingressos més o menys estables, ja que en èpoques de recessió i de crisi econòmica la baixada de la mediana dels ingressos pot generar una baixada artificial de la pobresa.
2. La segona estratègia per identificar a la població diana és la "auto-selecció". En lloc d'assignar a un administrador la tasca d'identificar els beneficiaris, aquesta estratègia persegueix que sigui la mateixa població la que s'identifiqui com a pobra o com a no pobra. En la majoria de polítiques nacionals de prestació per infant a càrrec

dels països del nostre entorn són les famílies les que s'han d'aproximar a l'administració per demanar els ajuts (Cantó i Ayala, 2014).

Aplicar una o altra estratègia depèn, generalment, de factors com ara les infraestructures públiques i els recursos humans disponibles, el perfil dels beneficiaris i la seva distribució geogràfica.

Una identificació deficient de la població diana pot comportar dues conseqüències en direccions oposades, però que poden donar-se al mateix temps. En primer terme, es poden atorgar les prestacions a famílies que no estan en situació de pobresa i exclusió (baix nivell d'eficiència vertical); i, en segon lloc, es pot deixar sense prestació a famílies amb infants pobres (baix nivell d'eficiència horitzontal) (Cornia i Stewart, 1995).

2.6 La quantia de la transferència

Una altra qüestió que també suscita debat a l'hora d'aplicar una transferència monetària és la quantitat de diners que es transfereix, i la proporcionalitat segons el nombre d'infants a la llar. Si la mesura pretén reduir determinat nivell de la pobresa infantil, s'hi hauria d'assignar una quantitat pressupostària en correspondència, per assolir l'objectiu. Però en la majoria de programes els pressupostos solen ser limitats, la qual cosa dificulta aconseguir els objectius de reducció de pobresa (Sedlacek et al., 2000; Ayala Consulting, 2003).

La quantia de la transferència econòmica determina la capacitat de la prestació per amortir la situació de pobresa de les famílies. Els paràmetres a considerar en el disseny de la prestació són la quantitat que es presta per infant, la periodicitat del pagament, o la minoració de la quantia segons el nombre d'infants beneficiaris en una mateixa unitat familiar. Per exemple, una prestació aproximada de 100 euros mensuals s'ajusta al nivell de transferència que es proporciona per infant a càrrec a països com Finlàndia, Bèlgica, Regne Unit, Malta o Eslovènia, si bé aquests països l'atorguen de manera universal. A països com Dinamarca, Alemanya o Luxemburg –també universals– atenyen els 150 euros mensuals (Cantó i Ayala, 2014).

La majoria de països fa variar la quantia de la prestació amb l'ordre del fill, talment que no es paga el mateix per cada fill, sinó que per a cada infant addicional la prestació s'incrementa en un percentatge inferior al 100% de la quantia que es percep pel primer fill. Això es justifica pel cost marginal decreixent dels fills, és a dir, pel fet que cada infant addicional representa un cost inferior a la de l'infant anterior. Alguns països incrementen la prestació per fill addicional en un 20% (com Suècia), i en l'altre extrem, Bèlgica l'incrementa en un 85% i Eslovènia i Luxemburg l'incrementen en més del 100% (Julià, 2014). En aquest sentit, els programes més semblants al fons d'emergència 0-16 de Barcelona, focalitzats en les famílies amb menys recursos, generalment contempen una quantia fixa per infant, amb

independència de l'ordre del fill, especialment quan la quantia assignada per infant no és molt significativa i el resultat de la prestació implica una reducció baixa de la taxa de pobresa. En alguns casos en què s'assigna una prestació constant per cada infant, hi ha un límit màxim de la quantia que pot percebre una mateixa llar (per exemple, al programa *Bolsa escola* de Brasil el màxim establert que pot rebre una llar és el triple de la quantia determinada per infant, encara que hi hagi més de tres fills).

D'altra banda, alguns programes experimentals, com els portats a terme per l'ONG *GiveDirectly*, han assajat diferents formats de prestació per contrastar quin efecte produeix pagar les prestacions de forma mensual en oposició a un sol pagament equivalent a la suma dels pagaments mensuals. En aquest sentit, les avaluacions assenyalen que les transferències mensuals són més propenses a millorar la seguretat alimentària que les d'un sol pagament, mentre que les transferències que concentren la suma global en un sol pagament tenen més probabilitat de ser gastades en béns duradors (com, per exemple, mobles) (Haushofery i Shapiro, 2014).

2.7 Els costos de les polítiques socials focalitzades cap a la població pobre

Tant les aproximacions universals com les focalitzades (ja siguin condicionades o no condicionades) tenen avantatges i desavantatges, que fan que no es puguin prescriure de forma genèrica. En aquest sentit, és important establir les característiques contextuais i els costos que suposa aplicar cadascun d'aquets dissenys de política social, per poder determinar quina és la millor estratègia en cada situació. Segons Van de Walle (1998), es poden definir tres tipus de costos per determinar la conveniència d'aplicar una política social focalitzada o universal, que no són sempre fàcils de mesurar (especialment el segon i el tercer):

- a) *Costos administratius*: Sorgeixen perquè no es té, a priori, tota la informació necessària per identificar els potencials beneficiaris, i aconseguir-la ja suposa un cost. Per altra banda, establir i administrar una estructura de transferències suposa l'ús de recursos humans i econòmics (més enllà del cost de la pròpia prestació), com també d'infraestructures. En conjunt, els costos administratius poden arribar a ser elevats (Van Oorschot, 2002).
- b) *Costos que es deriven de l'estructura d'incentius*: L'anomenat "problema dels incentius" es refereix a la possibilitat que algunes persones, que no estarien dintre de la població seleccionada, els interessis esdevenir beneficiaris i falsegin informació o adoptin comportaments que els permetin ser identificats com a tals. També inclou el cas d'aquells que, pertanyent inicialment a la població seleccionada, es resisteixen a canviar la seva situació (per exemple, obtenir una renda del treball) per no perdre la prestació, ja que el cost d'oportunitat de perdre la prestació pot ser major que els beneficis del

canvi de situació (per exemple, que el salari). Alguns exemples derivats del “problema dels incentius” els trobaríem en persones que declaren ingressos per sota dels reals, que canvien de residència o que renuncien a buscar feina. El problema es fa més gran en aquelles persones que estan just al voltant del topall de renda que determina qui percep l’ajuda i qui no. Guanyar una mica més d’ingressos pot fer que esdevinguin no beneficiaris i guanyar una mica menys por tenir l’efecte contrari⁷. Una forma d’evitar aquesta problemàtica en les polítiques de prestacions és un sistema per trams de renda, que no contempli un únic topall de renda per tenir dret a una quantia fixa, sinó diversos trams amb diferents quanties. Aquest tipus de disseny en *phase-out* té l’avantatge d’incidir amb major intensitat en les rendes més baixes, i amortir la discontinuïtat en la protecció en l’entorn del topall de renda (és a dir, passar d’un determinat llindar de renda no implica passar abruptament de la protecció a la desprotecció, sinó perdre una part de l’ajut), mentre que el cost d’administració no és gaire diferent que en qualsevol altre modalitat de prestació condicionada a renda. Això no obstant, aquest tipus d’esgraonat, que s’aplica en els sistemes de *tax credits* dels països anglosaxons, no ha estat adoptat per cap país a Europa en les prestacions per fill a càrrec, amb l’excepció d’Itàlia (Julià, 2014). Altres formes d’evitar la problemàtica derivada del llindar d’ingressos és ampliar els indicadors per poder esdevenir beneficiari.

Alguns estudis basats en la relació cost-eficiència han assenyalat que una manera de disminuir aquest tipus de costos és mitjançant l’associació de l’ajut amb algun tipus de deure o “obligació” (seria el cas de les transferències condicionades), com ara portar els nens a l’escola o cercar feina activament (Subbarao et al., 1997:49). Tanmateix, aquests programes, com ja s’ha assenyalat prèviament, tendeixen a subestimar els costos que pot implicar per a les persones haver de complir amb aquestes obligacions, que fan que algunes persones potencialment beneficiàries hi acabin renunciant.

- c) *Costos derivats de la política econòmica*: L’entorn polític i els seus determinants són elements importants a tenir en compte per portar a terme una mesura focalitzada a les famílies més pobres. Aplicar mesures focalitzades a famílies amb infants en situació de pobresa i exclusió pot no generar un suport polític i popular tan ampli com el d’una mesura orientada a la totes les famílies amb infants. Segons Moene i Wallestein (2001; 2002), un dels motius pels quals la majoria de països adopten estratègies universals de prestacions és, precisament, que les classes mitjanes tenen més oportunitats de ser-ne beneficiàries.

⁷ Alguns autors anomenen aquest fenomen la “trampa de la pobresa” (Van de Walle, 1998).

2.8 Formes de gestió de les prestacions.

Hi ha elements en la gestió que esdevenen clau per a l'efectivitat de l'ajut, especialment quan la percepció està condicionada a un llindar de renda. Sobre la base del darrer informe sobre la pobresa infantil del Síndic de Greuges (2012), destaquem set dimensions a tenir en compte per preservar l'efectivitat d'una política de prestacions dirigida a les famílies amb infants en situació de pobresa i exclusió:

- a) La informació de què disposen les famílies sobre l'existència de les prestacions, els períodes de sol·licitud i els requisits d'accés, atès que és fonamental per aconseguir que les prestacions incideixin en les famílies a qui van adreçades.
- b) La flexibilitat del procediment d'accés a les prestacions existents, talment que les situacions personals i econòmiques o patrimonials de qualsevol dels components de la unitat familiar puguin motivar una reducció o l'augment de la prestació econòmica percebuda. Aquesta dimensió pot dificultar la tramitació, però n'optimitza l'impacte.
- c) El període de temps que es té en compte a l'hora de valorar els ingressos familiars. Per donar una resposta en consonància amb la realitat és important tenir en compte diferents trams temporals (12, 6 i/o 4 mesos) per valorar els ingressos de les unitats familiars.
- d) La immediatesa en la resolució i el pagament de les prestacions.
- e) No endurir els requisits que donen dret a percebre les prestacions més enllà dels llindars de renda estipulats.
- f) Discriminació positiva en la concessió o intensitat de l'ajut en els col·lectius de més risc (com ara famílies monoparentals i nombroses).
- g) Progressivitat en funció de les càrregues familiars (a partir de la unitat familiar).

Al mateix temps la Comissió Europea va presentar el document *"Investing in children: breaking the cycle of disadvantage"* (2013) en què es presenten una sèrie de recomanacions basades en les diferents evidències i experiències de programes i polítiques de prestacions a la infància aplicades prèviament. En primer terme es recomana que les mesures de transferències monetàries estiguin acompanyades de serveis i altres prestacions orientades a abastir les necessitats bàsiques com la nutrició, la cura dels infants, l'educació, la salut, l'habitatge, i l'accés a esports o activitats socioculturals. Pel que fa a les formes de gestió de les prestacions, es recomana:

- a) Assegurar que el disseny per elegir els beneficiaris té en compte el cicle de vida i una distribució adequada entre els diferents grups d'ingressos.
- b) Crear un accés efectiu a les prestacions per a les famílies.

- c) Desenvolupar mecanismes que evitin l'estigmatització per ser beneficiari de la prestació.
- d) Ser prudent amb les prestacions familiars condicionades al comportament dels progenitors o de l'assistència dels nens a l'escola i avaluar el potencial impacte negatiu d'aquestes mesures.
- e) Establir mecanismes de lliurament regulars de les prestacions, que proporcionin la màxima cobertura, i considerar l'opció de pagaments anticipats.

2.9 Conclusions

Arreu del món trobem mesures aplicades a millorar la situació econòmica de les famílies amb infants que estan en risc de pobresa i exclusió social. En aquest capítol hem pogut aproximar-nos a les principals formes d'intervenció que segueixen els diferents països i programes. En aquest sentit, hem pogut constatar que la majoria de països del nostre entorn aposten per sistemes universals de prestacions per infant a càrrec, però en alguns casos afegint alguns serveis i prestacions més focalitzats a col·lectius especialment vulnerables. De fet, les recerques més actuals mostren com la focalització de les prestacions pot arribar a ser tant o més efectiva en la reducció de la pobresa que les universals, sempre i quan es compleixin algunes condicions d'eficiència en la gestió.

Per altra banda, existeixen tot un seguit de programes avaluats de transferències monetàries focalitzades als infants i les famílies en situació de pobresa condicionades a determinats comportaments de la població perceptora (per exemple, l'assistència a l'escola o les visites regulars al metge), i que per tant, combinen l'objectiu de millorar la situació econòmica de les llars amb infants en situació de vulnerabilitat, amb altres objectius (sanitaris, educatius o laborals) indirectament associats a la pobresa. Els ajuts condicionats als ingressos familiars tenen l'avantatge de concentrar els recursos en la població diana, però poden acabar desatenent-ne una part per diversos motius: perquè el llistat és massa restrictiu i deixa població vulnerable desatenta, per un mal disseny i gestió, o perquè una part de la població diana no les sol·licita. A més, en cobrir menys població que les mesures d'abast universal són menys costoses, si bé s'ha de tenir en compte el cost addicional d'administració per a la comprovació de mitjans econòmics dels sol·licitants i el control del frau.

Un element clau en la millora de l'eficiència de la prestació és la comunicació a la població. És important que la població susceptible de rebre l'ajut en tingui coneixement, i conegui els requisits i els terminis per sol·licitar-lo. Aquest element és clau per maximitzar l'eficiència horitzontal (que tots els possibles beneficiaris que compleixen els requisits rebin la transferència monetària). Tot i que maximitzar l'eficiència vertical (que no rebin la prestació aquells que no l'haurien de percebre) sol ser també una preocupació present en el disseny

dels programes, la majoria de la literatura assenjala que donar cobertura a tots aquells que compleixen els requisits és una prioritat que sol passar per davant de maximitzar el control de l'acompliment dels requisits per percebre l'ajut. Tanmateix, això no vol dir que no sigui necessari un cert nivell de control del compliment dels requisits: alguns programes plantegen revisions de les despeses de forma aleatòria d'algunes famílies per veure si es corresponen amb els objectius del programa. Aquest tipus de control és criticat per alguns investigadors socials degut a la connotació paternalista de l'Administració cap als col·lectius més vulnerables, que possiblement ni es plantejarien amb altres tipus de població. Per altra banda, alguns estudis han assenyalat que l'excés de control pot produir ineficiències i un cert grau de malbaratament de recursos.

Per altra banda, la gran majoria de programes de transferències monetàries revisats utilitzen diferents indicadors de benestar per identificar les llars que han de ser les beneficiàries, a més dels ingressos de la llar. Això és degut a la importància de copsar les diferents formes de privació que pateixen les famílies i els infants, i a la rellevància de diferenciar la pobresa persistent d'altres situacions de baixos ingressos de caràcter temporal.

3. Cobertura i distribució territorial, perfil dels beneficiaris i impacte

3.1 Introducció: fonts de dades i informació disponible

En aquest segon capítol analitzem la cobertura i distribució territorial de l'ajut d'emergència per a infants 0-16 de Barcelona, descrivim les característiques socials i econòmiques de les famílies que han percebut l'ajut a 2015 i estimem l'impacte de l'ajut en termes de reducció de la pobresa infantil

Per fer-ho, fem servir informació provinent de dues bases de dades:

- L'extracció del **registre de beneficiaris del fons d'ajuts d'emergència social per a infants menors de 16 anys** de l'Ajuntament, realitzada en data 8 de setembre de 2015. Aquesta base de dades identifica les famílies perceptores de l'ajut, i incorpora una descripció bàsica sobre l'infant: el gènere, l'edat i la nacionalitat.
- La **base de dades de tots els sol·licitants de beca menjador dels cursos 2014-15**, del qual n'és titular el Consorci d'Educació de Barcelona. Aquesta base de dades ha permès enriquir la descripció dels perfils dels beneficiaris de l'ajut d'emergència social, atès que una de les dues condicions per percebre l'ajut l'any 2015 era ser receptor d'una beca menjador al curs 2014-15 (si bé, com veurem més endavant, aquesta condició no s'ha acomplert en tots els casos).

Concretament, hem emprat aquesta segona base de dades per extreure'n els punts generals que va rebre la família en la sol·licitud de beca menjador (indicadors de la renda familiar), així com els punts específics (indicadors de major risc social) i les característiques que motivaven l'atorgament d'aquests punts específics (condició de família nombrosa de tipus general o especial, condició de família monoparental, tenir un o més infants en acolliment, situació de discapacitat d'un o més membres de la unitat familiar, i situació de necessitat social greu).

A més, el registre de les beques menjador conté el nombre de membres de la unitat familiar, la qual cosa, combinada amb els punts generals obtinguts, ens ha permès realitzar una estimació de la renda familiar, ja que els punts generals ubiquen les llars en 15 possibles trams de renda de la unitat familiar de 2013, segons el nombre de membres que la componen⁸. Finalment, el registre de demandants de les beques menjador inclou també el

⁸ La renda familiar es deriva de la suma de rendiments, imputacions de renda i guanys i pèrdues patrimonials declarats o declarables en l'impost sobre la renda de les persones físiques de l'exercici 2013 i corresponents a cada un dels membres computables de la unitat familiar. Per als declarants de l'IRPF, la quantia es deriva de la següent operació: $450 + 452 - 454 + 457 - 459 + 460$ (referit a les caselles de la declaració). En el cas dels no declarants, la renda es calcula com la suma dels rendiments del treball, els rendiments del capital mobiliari, guanys patrimonials sotmesos a retenció menys les despeses deduïbles del treball. A més de l'alumne beneficiari, es consideren com a membres computables els familiars que hi convisquin, segons l'empadronament (pare, mare, tutor/a legal si s'escau, germans menors de 25 anys i ascendents). En cas de viduïtat, divorci o separació legal o de fet dels pares, té consideració de membre computable el nou cònjuge o persona unida per anàloga relació, que convisqui amb l'alumnat beneficiari, la renda del qual s'inclourà dins del còmput de

codi postal de la família, la qual cosa ha permès analitzar la distribució territorial dels beneficiaris.

A més, en haver disposat de les dades de tots els sol·licitants de beca menjador, hem pogut analitzar què distingia els perceptors de beca menjador que han rebut, a més, l'ajut d'emergència social, d'aquells que no l'han rebut, i per tant, quins han estat els criteris aplicats per determinar l'assignació dels ajuts entre l'univers de beneficiaris de beca menjador.

En el moment de l'extracció del registre de beneficiaris del fons d'ajuts d'emergència social s'havien atorgat 9.697 ajuts. En aquell moment s'havia completat la primera fase de l'ajut (en què se n'havien atorgat 8.148) i s'estava desenvolupant la segona fase (iniciada al mes d'agost, i en què es van atorgar 2.867 ajuts addicionals, fins a un total de 11.015 de l'any 2015)⁹. Per tant, les dades de les què hem disposat per realitzar aquesta anàlisi, representen el 88,0% dels ajuts finalment atorgats.

la renda de la unitat familiar. Les rendes percebudes pels ascendents (això es, generalment, els avis dels beneficiaris) computen al 50%.

⁹ L'import dels ajuts de la segona fase, iniciada al mes d'agost, va ser de 500 € (corresponents a 100 € mensuals pels 5 mesos del període agost-desembre). L'import mitjà dels ajuts a 2015, combinant les fases I i II del programa, ha estat de 995,6 € anuals.

3.2 Tipus de beneficiaris de l'ajut d'emergència social

A data 8 de setembre de 2015 hi havia registrats **9.697 infants beneficiaris de l'ajut d'emergència social**, dels quals:

- **6.048 infants (un 62,4% del total) eren demandants de beca menjador** per al curs 2014-15, la qual cosa era una de les condicions emprades en el primer cribratge per a la detecció de beneficiaris.
- **2.174 infants (un 22,4%) vivien en llars en què hi havia algun altre infant demandant de beca menjador**, tot i no ser-ho ells mateixos, generalment per motius d'edat: es tracta d'infants 0-3 o d'estudiants d'ESO que dinen a casa.
- **1.475 infants (un 15,2%) no eren demandants de beca menjador ni habitaven en llars en què hi hagués algun altre infant demandant de beca menjador**. Aquests infants corresponen a identificacions, realitzades pels centres de Serveis Socials amb posterioritat a la primera fase d'assignació dels ajuts, de famílies en què concorrien circumstàncies de renda baixa i necessitats socials similars a la dels beneficiaris d'una beca menjador, però que no l'havien sol·licitat, bé per tractar-se d'infants 0-3 sense germans grans, bé d'estudiants d'ESO que dinaven a casa sense germans més petits, bé de famílies que no havien sol·licitat la beca malgrat tenir un infant que dinava a l'escola i que complia els requeriments per obtenir-la.¹⁰

Del total de 24.645 demandants de beca menjador registrats per al curs 2014-15, 19.703 infants la tenien concedida i els restants 4.942 denegada (Taula 3.2.1). Al seu torn, l'ajut d'emergència social es va concedir a 5.928 dels 19.703 perceptors de la beca menjador (és a dir, a un 30,1%), però també a 120 infants dels 4.942 que la tenien denegada (és a dir, a un 2,4% d'aquest subgrup). Aquests casos responen a situacions d'agreujament sobrevingut en la situació de pobresa familiar, detectats pels centres de Serveis Socials, i motivats, en part, pel període relativament llarg de temps transcorregut entre la comprovació de mitjans (les beques menjador del curs 2014-15 es basen en la renda de 2013) i l'atorgament dels ajuts (primer i segon semestre de 2015).

Taula 3.2.1 Ajuts d'emergència social atorgats entre els demandants de beca menjador

		Ajut d'emergència social		
		No	Si	Total
Beca menjador	No	4.822	120	4.942
	Si	13.775	5.928	19.703
Total		18.597	6.048	24.645

¹⁰ Per a aquests casos no hem pogut obtenir informació addicional provinent del registre del Consorci d'Educació, amb la qual cosa han quedat exclosos de bona part de l'anàlisi.

3.3 La cobertura dels ajuts d'emergència social

Els 11.015 infants amb ajut d'emergència social atorgat a l'any 2015 representen el 5,1% del total de 215.574 infants d'entre 0 i 15 anys empadronats a Barcelona a data 30 de juny de 2015.

Al llarg de 2015, l'ajut va donar **cobertura** a:

- **Un 15,5% dels infants en risc de pobresa de la ciutat**, si extrapolem la taxa de pobresa per a menors de 18 anys de Catalunya a 2014 als menors de 16 anys de Barcelona de 2015 (11.015 de 70.924)¹¹
- **Un 34,2% dels infants beneficiaris de beca menjador** a Barcelona del curs 2014-15 (6.734 de 19.703)¹²

Si enlloc de fixar-nos en el conjunt d'infants de la ciutat, ens centrem en el conjunt de demandants de beca menjador (és a dir, en els infants per als quals tenim informació de renda familiar, i per als que, per tant, podem determinar-ne el risc de pobresa)¹³ podem afirmar que la cobertura per al total de 2015 va ser del:

- **39,3% per als infants en famílies en risc de pobresa severa** (renda equivalent inferior al 25% de la mediana de Catalunya)
- **23,4% per als infants en famílies en risc de pobresa greu** (renda equivalent superior al 25% i inferior al 40% de la mediana de Catalunya)
- **10,0% per als infants en famílies en risc de pobresa moderada** (renda equivalent superior al 40% i inferior al 60% de la mediana de Catalunya)
- **86,1% per als infants en famílies en "necessitat social greu"** acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic en el procés de sol·licitud de beca menjador.

Cal destacar, tanmateix, que entre el conjunt d'infants demandants de beca menjador hi hem detectat 352 infants en situació de risc de pobresa severa, 113 en risc de pobresa greu, 3.780 en risc de pobresa moderada i 350 infants en llars amb necessitat social greu¹⁴ que no havien rebut cap ajut al llarg de 2015, és a dir, ni beca menjador ni l'ajut d'emergència social, malgrat la seva situació econòmica i social havia estat detectada en el procés de sol·licitud de beca menjador.

¹¹ Font: Comitè UNICEF Catalunya (2015), segons dades de l'enquesta de població activa de l'INE de 2014. La taxa de risc de pobresa i exclusió social en menors de 18 anys a Catalunya era del 32,9%, la qual cosa a Barcelona representaria 70.924 infants.

¹² Número de beneficiaris estimat per al conjunt de 2015, sobre la base del total registrat de beneficiaris a 31/12/2015 i de la proporció de beneficiaris de l'ajut que ho eren també de beca menjador observades a 8/9/2015 (Taula 3.2.1).

¹³ Hem multiplicat el número de beneficiaris de cada nivell de pobresa per un coeficient de 1,1359, corresponent a l'increment de beneficiaris entre 8/9/2015 i 31/12/2015.

¹⁴ El nivell de pobresa i la condició de llar en necessitat social greu no són categories exclouents. De fet, tots els infants en "necessitat social greu" habiten en llars en alguns dels nivells de risc de pobresa, per la qual cosa no es tracta d'infants diferents.

3.4 Com són els perceptors de l'ajut d'emergència social de 2015?

Els 8.222 infants perceptors de l'ajut d'emergència social per als que disposem d'informació completa¹⁵ mostren el següent perfil (Taula 3.4.1 i Gràfics 3.4.1 a 3.4.3):

- **Una renda familiar de 6.482,8 € anuals**, de mitjana, que correspon a una **renda equivalent per persona de 3.147 € anuals**.
- Una proporció relativament elevada d'infants de famílies nombroses generals (30,4%), nombroses especials (7,8%) i monoparentals (18,4%).
- Un **90,1% habitaven en llars en "necessitat social greu"** acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic en el procés de sol·licitud de beca menjador.

Taula 3.4.1 Característiques dels beneficiaris de l'ajut d'emergència social (2015)

Renda estimada total	6.482,8 €
Renda equivalent ¹⁶	3.147,7 €
Renda equivalent (0,4) ¹⁷	2.956,2 €
Renda estimada (llars de 2 membres)	4.625,5 €
Renda estimada (llars de 3 membres)	5.498,7 €
Renda estimada (llars de 4 membres)	6.613,5 €
Renda estimada (llars de 5 membres)	7.476,2 €
Membres unitat familiar	4,1
Punts generals (renda) ¹⁸	12,6
Punts específics ¹⁹	4,4
Família nombrosa general	30,4%
Família nombrosa especial	7,8%
Família monoparental	18,4%
Infant en acolliment	1,3%
Persona discapacitada a la llar	15,5%
Necessitat social greu	90,1%
Nacionalitat estrangera	26,8%
N	8.222

¹⁵ Aquesta xifra correspon als perceptors de l'ajut a data 8 de setembre de 2015 que eren demandants de beca menjador o germans d'un demandant (i, per tant, pels quals tenim dades provinents del Consorci d'Educació).

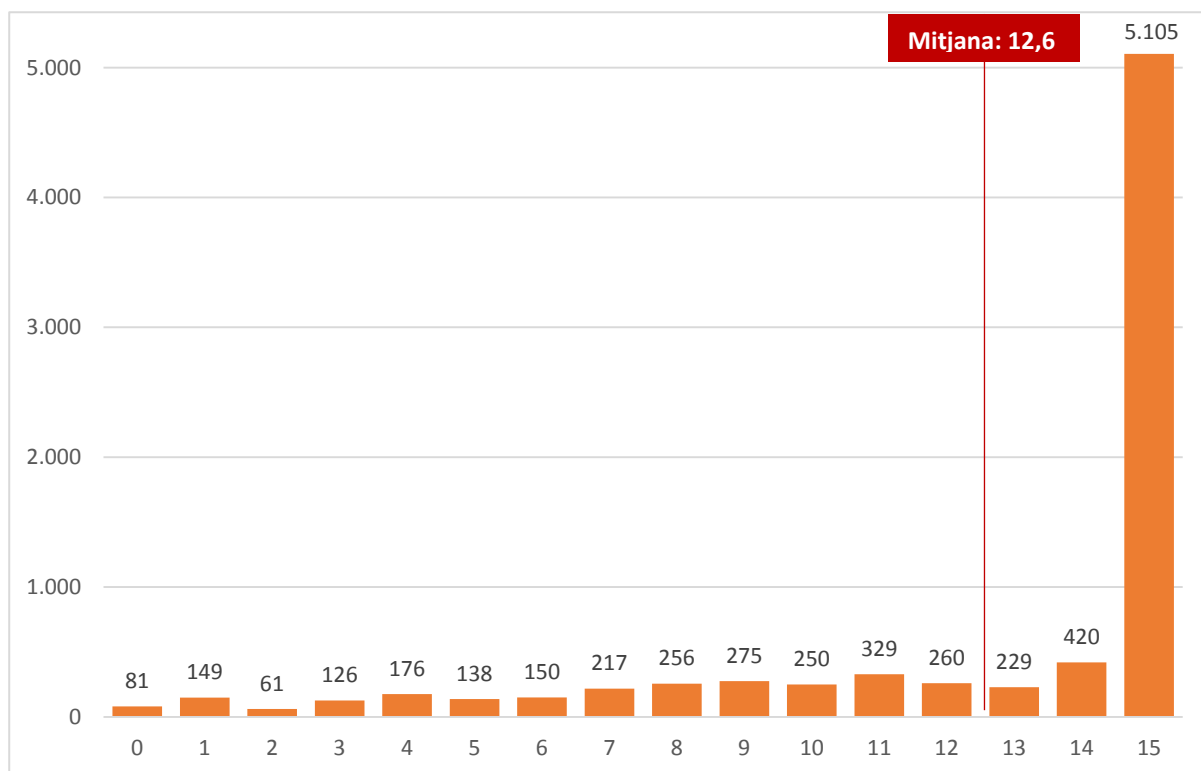
¹⁶ La renda equivalent pondera la renda pel nombre de membres de la llar o unitat de consum, sobre la base de la següent fórmula: $\text{renda equivalent} = \text{renda} / (1 + 0,5 * (\text{membres de 14 o més anys} - 1) + 0,3 * (\text{membres de menys de 14 anys}))$, coneguda com a escala d'equivalència de la OCDE modificada:

¹⁷ La renda equivalent (0,4) és un ajust propi per a aquest estudi, basat en la següent fórmula: $\text{renda equivalent}(0,4) = \text{renda} / (1 + 0,4 * (\text{membres de la llar} - 1))$. La usem en anàlisis posteriors amb infants demandants de beca menjador que no són beneficiaris de l'ajut d'emergència social, per als quals desconeixem el nombre i les edats dels infants de la seva llar, i per tant, no podem aplicar la fórmula de renda equivalent de la OCDE modificada.

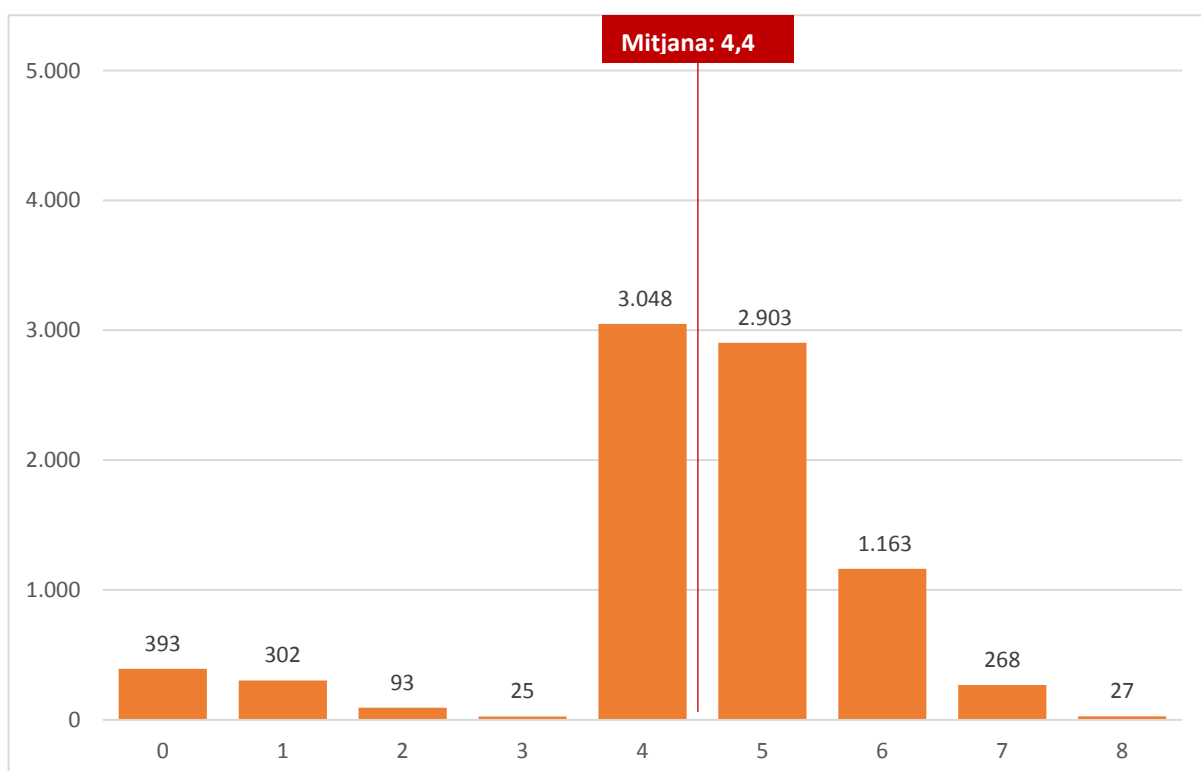
¹⁸ Sobre una escala de l'1 al 15, en què 15 indica la renda més baixa del barem.

¹⁹ El màxim possible és 9 (1 punt per família nombrosa general, 2 per especial, 1 per família monoparental, 1 punt per família en acolliment, 1 punt si un membre de la llar pateix discapacitat i 4 punts per necessitat social greu).

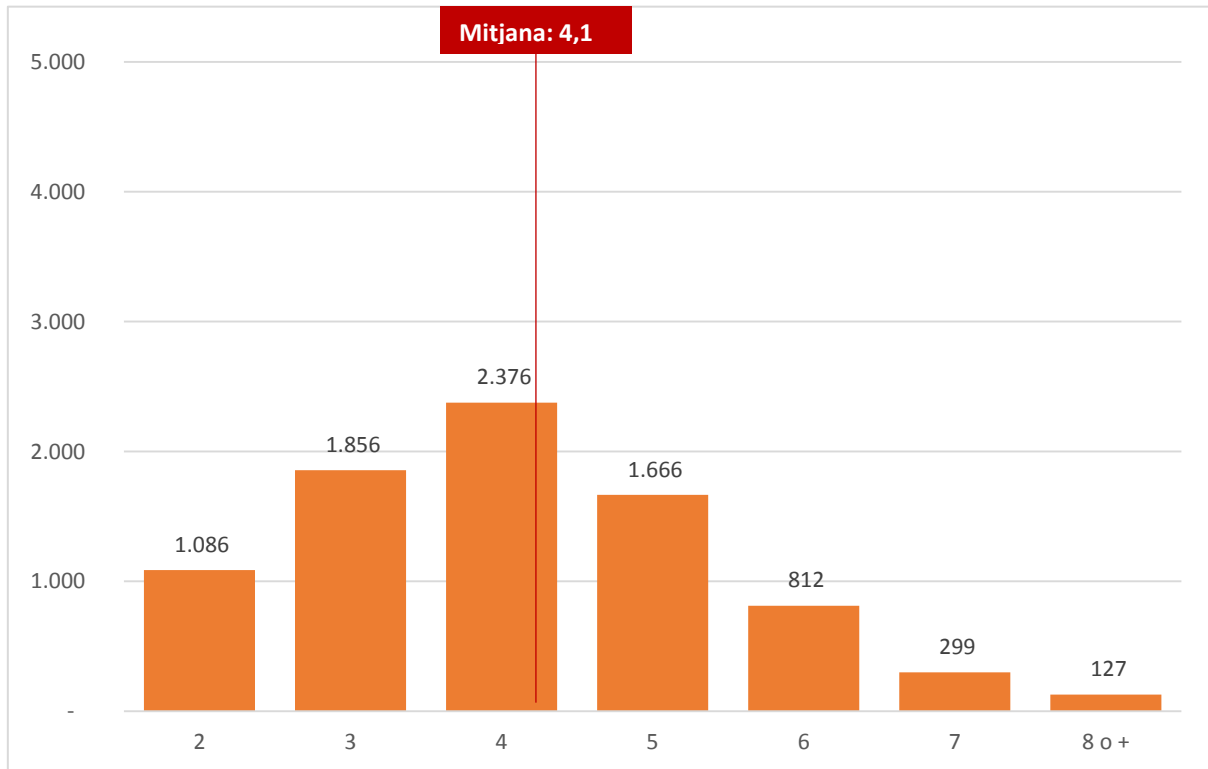
Gràfic 3.4.1 Punts generals (indicadors de renda) en la sol·licitud de beca menjador entre els beneficiaris de l'ajut d'emergència social 2015



Gràfic 3.4.2 Punts específics (indicadors de situacions de risc complementàries) en la sol·licitud de beca menjador entre els beneficiaris de l'ajut d'emergència social 2015



Gràfic 3.4.3 Membres de la unitat familiar dels beneficiaris de l'ajut d'emergència social 2015

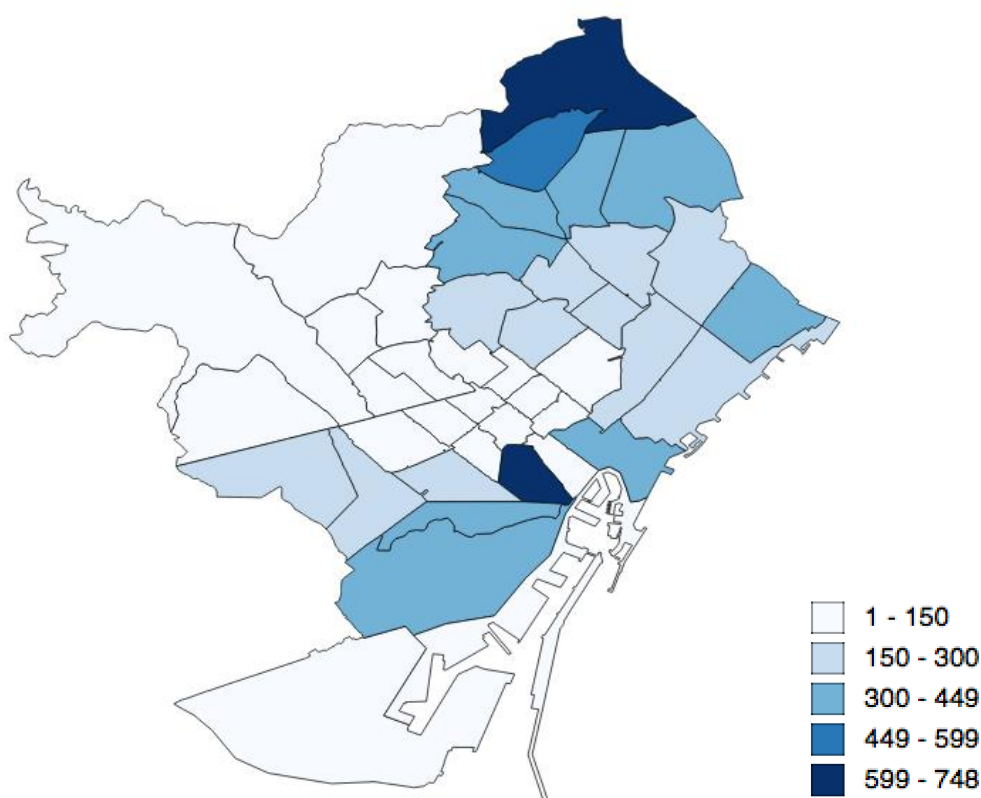


3.5 On són els perceptors de l'ajut d'emergència social de 2015?

Els 8.222 infants perceptors de l'ajut d'emergència social per als quals coneixem el domicili²⁰ es distribueixen desigualment per la ciutat (Gràfic 3.5.1).

- **El 25% dels casos es concentra en només 3 dels 42 codis postals de la ciutat:** el 08033 (Torrebaró, Vallbona, Ciutat Meridiana i Canyelles) amb 748 infants; el 08001 (El Raval), amb 680 infants; i el 08042 (Les Roquetes, la Guineueta i Verdun), amb 595 infants.
- A l'altre extrem, els codis postals 08009, 08010, 08021 i 08022 (Sant Gervasi-Galvany, Sant Gervasi-Bonanova i la Dreta de l'Eixample) són els únics (d'entre els que tenen més de 1.000 infants menors de 16 anys) en què hi ha 10 o menys ajuts concedits.

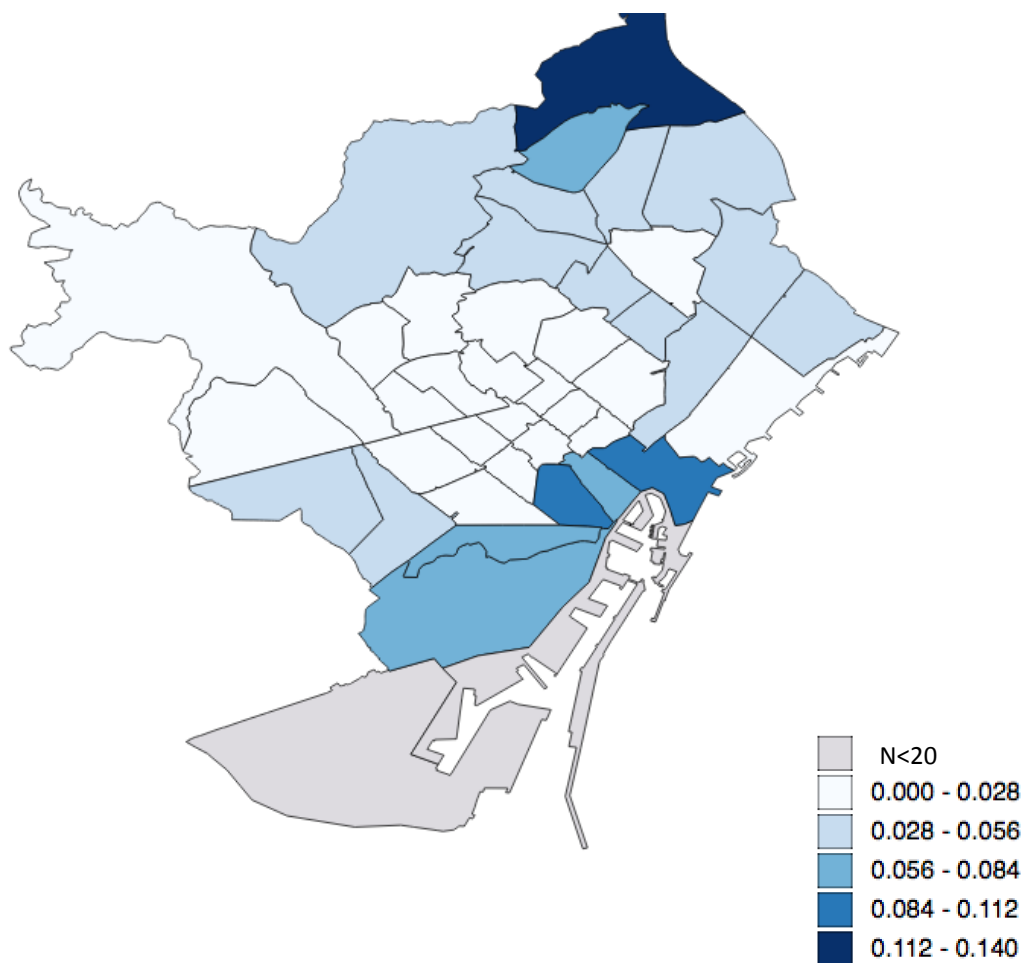
Gràfic 3.5.1 Distribució dels infants beneficiaris dels ajuts d'emergència social, 2015, per codis postals



²⁰ Igual que en la secció anterior, aquesta xifra correspon als perceptors de l'ajut a data 8 de setembre de 2015 que eren demandants de beca menjador o germans d'un demandant (i, per tant, pels quals tenim dades provinents del Consorci d'Educació)

El número d'infants amb ajut d'emergència social ateny un màxim del 14,0% dels infants de 0 a 15 anys empadronats al codi postal 08033 (Torrebaró, Vallbona, Ciutat Meridiana i Canyelles), seguit del 08001 (El Raval) amb un 10,7%. A continuació hi ha el 08003 (Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera i la Barceloneta), amb un 8,8%; el 08042 (Les Roquetes, la Guineueta i Verdun) amb el 8,1%; i el 08002 (Barri Gòtic), amb un 7,6%.

Gràfic 3.5.2 Proporció d'infants beneficiaris dels ajuts d'emergència social respecte el total d'infants 0-15 empadronats, 2015, per codis postals



3.6 Què diferencia els infants (amb beca menjador concedida) que reben un ajut d'emergència social dels que no el reben?

Durant l'any 2015, la població de referència dels ajuts d'emergència social ha estat el conjunt de perceptors de beca menjador o els seus germans menors de 16 anys.²¹ L'ajut d'emergència social s'ha concedit a, aproximadament, un 30% dels perceptors de la beca menjador, essent el principal factor discriminatori que es tractés d'una família usuària dels Serveis Socials.²²

A continuació, comparem els 5.928 beneficiaris de beca menjador que van rebre, a més, l'ajut d'emergència social, amb els 13.775 beneficiaris de beca menjador que no la van rebre, per esclarir, a la pràctica, quins han estat els criteris que han determinat l'assignació dels ajuts. La Taula 3.6.1 indica que, de mitjana:

- 1) **Els perceptors de l'ajut d'emergència social disposen d'una renda substancialment més baixa que la resta de perceptors de beca menjador:** la renda total estimada és un 26,7% més baixa, i la renda equivalent, un 28,2%. El gràfic 3.6.1 mostra l'histograma de rendes equivalents estimades per als perceptors de l'ajut d'emergència social i per als no perceptors. S'hi observa, en primer lloc, que el percentatge de llars en el rang de rendes més baixes (corresponents als 15 punts generals en la sol·licitud de beca menjador) és superior entre els perceptors de l'ajut d'emergència social (62,0%, respecte el 39,9% dels no perceptors). I, en segon lloc, que la proporció de llars declina a mesura que augmenta la renda per als perceptors de l'ajut d'emergència social, mentre que es manté estable per als no perceptors.
- 2) **Els perceptors de l'ajut d'emergència social presenten una major prevalença de situacions socials específiques** que donen lloc als punts complementaris en la convocatòria de beques menjador (4,4 punts, de mitjana, en els perceptors, respecte 0,9 per als no perceptors). Això es deu a que entre els perceptors són més freqüents les estructures de la llar associades a un major risc de pobresa (monoparentals i famílies nombroses, tant generals com especials). També és més freqüent la presència d'una persona discapacitada a la llar i, sobretot, és molt més freqüent la condició reconeguda de "necessitat social greu", acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic: 90,6% dels perceptors de l'ajut d'emergència social, respecte un 9,8% dels no perceptors.
- 3) **No hi ha diferències rellevants en el nivell educatiu**, i per tant l'edat, entre els infants perceptors i els no perceptors, per la qual cosa sembla ser un criteri poc influent en l'assignació de l'ajut.

²¹ Tot i que, a la pràctica, aproximadament un 15% dels casos han estat directament derivats pels Centres de Serveis Socials, sense pertànyer a llars perceptores d'ajuts menjador, com hem vist a la Secció 3.2.

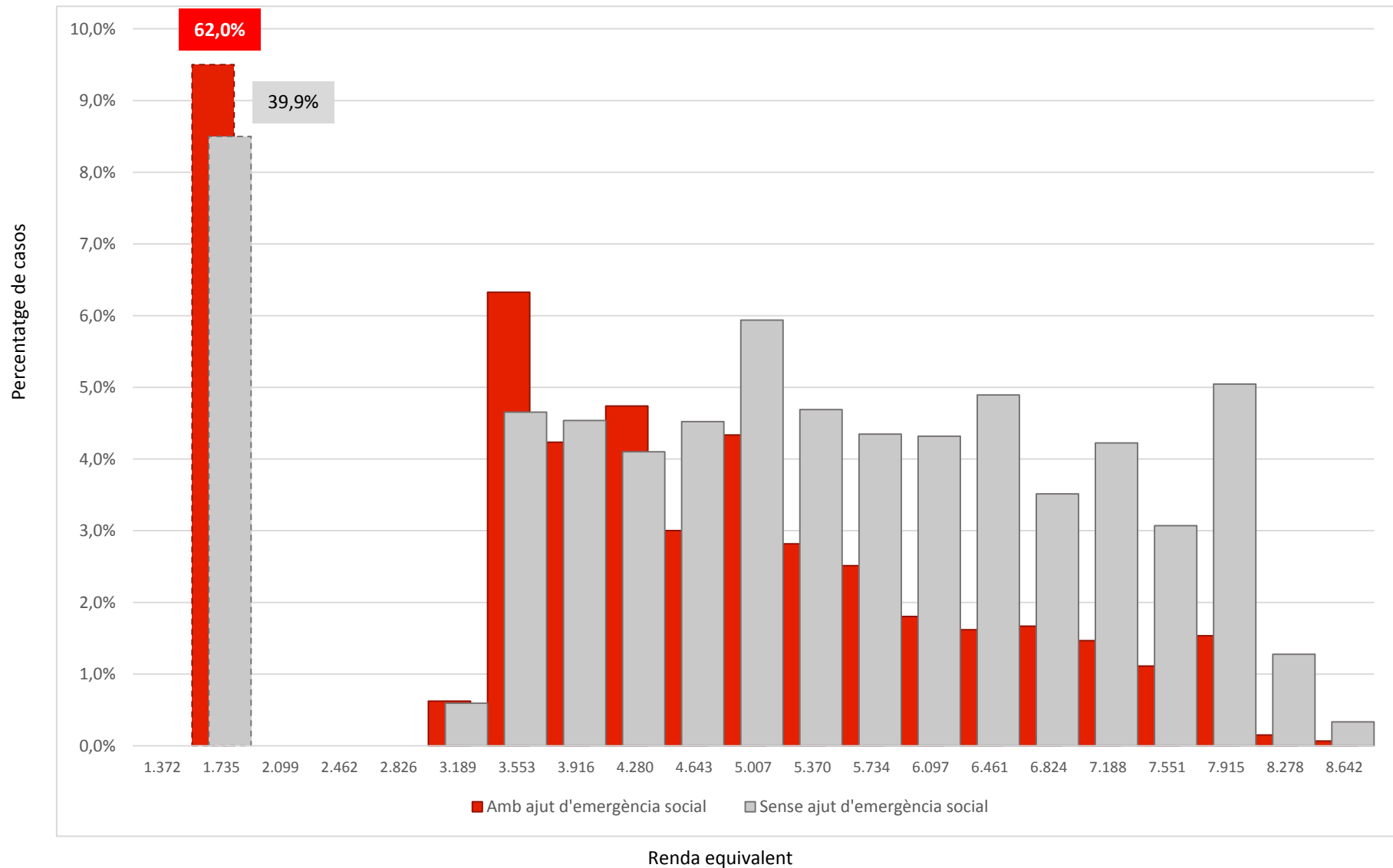
²² L'autoselecció dels beneficiaris (és a dir, el fet que la família tingui coneixement i es postuli per rebre l'ajut), que en altres tipus d'ajuts és un factor rellevant per explicar el procés d'assignació, sembla ser-ho poc en aquest cas, ja que totes les famílies potencialment beneficiàries varen rebre una carta notificant-los la seva elegibilitat per l'ajut.

Taula 3.6.1 Diferències de mitjanes entre els beneficiaris de beca menjador que van rebre un ajut d'emergència social, i els beneficiaris de beca menjador que no la van rebre (2015)

	Ajut d'emergència social		Valor p
	No	Si	
Renda estimada	8.453,9	6.263,4	0,000
Renda equivalent (0,4)	4.085,3	2.932,4	0,000
Renda estimada (2 membres)	5.427,3	4.523,5	0,000
Renda estimada (3 membres)	7.352,8	5.397,6	0,000
Renda estimada (4 membres)	9.479,7	6.612,7	0,000
Renda estimada (5 membres)	10.578,0	7.362,0	0,000
Punts generals (renda)	10,2	12,7	0,000
Punts específics	0,9	4,4	0,000
Família nombrosa general	20,8%	27,6%	0,000
Família nombrosa especial	3,0%	6,5%	0,000
Família monoparental	14,0%	19,7%	0,000
Infant en acolliment	1,5%	1,4%	0,588
Persona discapacitada a la llar	9,1%	14,6%	0,000
Necessitat social greu	9,8%	90,6%	0,000
Membres unitat familiar	3,7	3,9	0,000
Nacionalitat estrangera	23,5%	25,9%	0,000
Edat perceptor	7,3	7,2	0,193
Infantil	31,5%	31,6%	0,904
Primària inicial	22,7%	23,3%	0,327
Primària mitjà	20,1%	19,9%	0,738
Primària superior	16,2%	16,8%	0,302
ESO	7,9%	6,7%	0,004
Educació Especial	1,6%	1,6%	0,754
	N	13.775	5.928

* En gris, les diferències que no són estadísticament significatives.

Gràfic 3.6.1 Histograma de la renda equivalent dels infants amb beca menjador, segons si reben o no ajut d'emergència social.

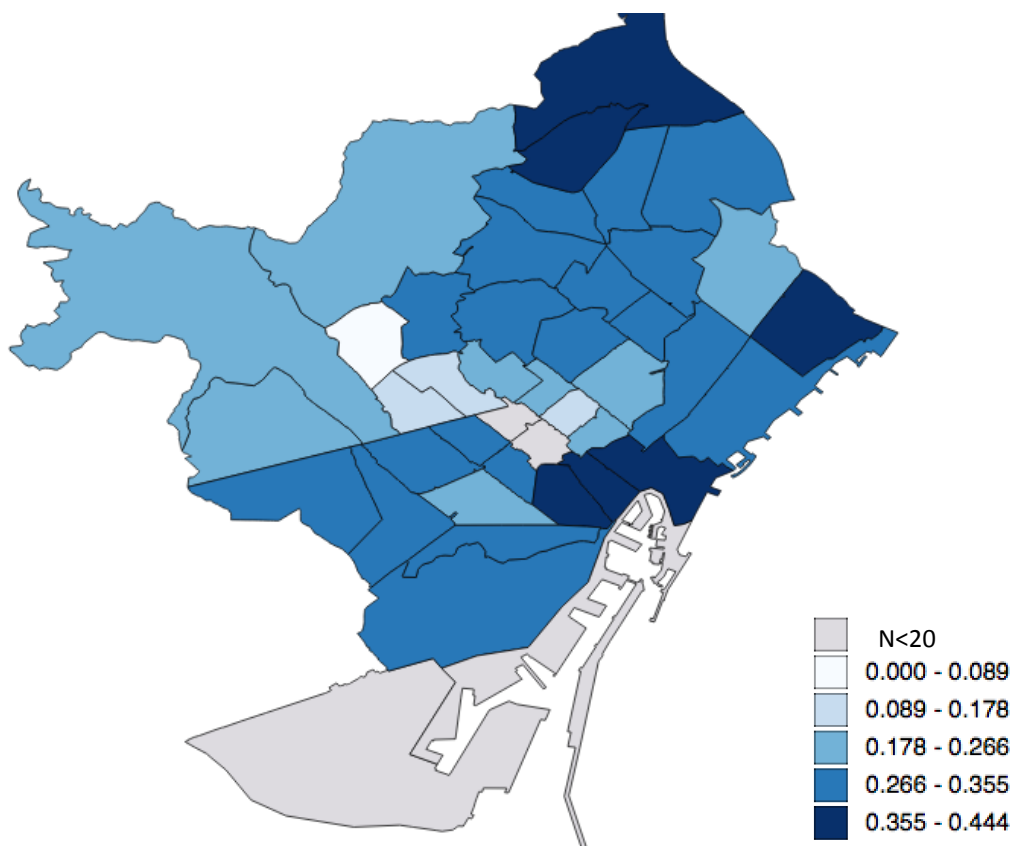


El percentatge d'infants beneficiaris de beca menjador als quals els ha estat adjudicat un ajut d'emergència social, que és d'un 30,1% al conjunt de Barcelona, varia força territorialment (Gràfic 3.6.2):

- El percentatge supera el 40% a diversos codis postals de Ciutat Vella (08001, 44,4%; 08002, 44,0%; 08003, 42,6%); i, amb el 40,6%, al 08033 (Torrebaró, Vallbona, Ciutat Meridiana i Canyelles).
- A l'altre extrem del rang, només el codi postal 08022 (a Sant Gervasi-Bonanova) té, amb el 8,7%, un percentatge inferior al 10%²³

Aquestes diferències de cobertura es poden deure a diferències econòmiques i/o de necessitat social entre la població amb beca menjador dels diferents codis postals (això és, hi ha major cobertura en alguns codis postals perquè hi ha major necessitat), i/o a diferències entre el centres de serveis socials de referència en la implementació de l'ajut (és a dir, hi ha la major cobertura a on hi ha major facilitat per accedir a l'ajut).

Gràfic 3.6.2 Proporció d'infants amb beca menjador als quals els ha estat adjudicat un ajut d'emergència social, 2015, per codis postals



²³ Les dades per a tots els codis postals es mostren a l'annex 2..

Finalment, el model de regressió multivariant de la Taula 3.6.2 mostra quin és l'efecte de cadascuna de les característiques dels infants amb beca menjador sobre la probabilitat de percebre un ajut d'emergència social.

Aquest tipus d'anàlisi es realitza perquè moltes variables explicatives (per exemple, la monoparentalitat i la renda) estan associades entre elles (la famílies monoparentals tendeixen a tenir una renda inferior que la resta), amb la qual cosa es fa difícil distingir l'efecte d'unes i altres variables. Els models de regressió multivariant permeten observar l'efecte "independent" de cada variable explicativa sobre la probabilitat de rebre l'ajut, és a dir, l'efecte de cada variable explicativa si la resta de les variables es mantingués constant (és a dir, mostra com varia la probabilitat de rebre l'ajut pel fet de ser família monoparental, a igual renda, condició de necessitat social greu, districte de residència, etc.)²⁴

Els resultats d'aquesta anàlisi mostren que , de mitjana i a igualtat de la resta de característiques dels infants:

- **El principal determinant és el reconeixement de la "necessitat social greu",** que augmenta en 36,24 punts percentuals la probabilitat de rebre l'ajut.
- **A menor renda, major probabilitat de rebre l'ajut:** cada punt general addicional en la sol·licitud de beca menjador (indicador de menor renda) augmenta la probabilitat de rebre l'ajut en 0,41 punts percentuals
- **Cada membre addicional de la llar incrementa la probabilitat de rebre l'ajut** en 1,53 punts percentuals
- **Les estructures de la llar associades a un major risc de pobresa incrementen la probabilitat de percebre un ajut,** particularment en el cas de les famílies monoparentals (3,26 punts percentuals més que les biparentals) i nombroses especials (1,96 punts percentuals més que la resta). L'efecte de pertànyer a una família nombrosa general no és significatiu.
- **La nacionalitat estrangera de l'infant, a igualtat d'altres característiques, redueix la probabilitat de percebre l'ajut en 2,12 punts percentuals.**
- **Residir a Ciutat Vella, Sant Andreu, Nou Barris i Eixample (per aquest ordre) incrementa la probabilitat de percebre un ajut d'emergència social,** a igualtat d'altres característiques, respecte a residir als districtes de Sarrià-Sant Gervasi i Les Corts. Per contra, fer-ho a Sants-Montjuic, Gràcia, Horta Guinardó i Sant Martí, no varia significativament la probabilitat de rebre l'ajut respecte a fer-ho a Sarrià-Sant Gervasi i Les Corts.

²⁴ Els models de regressió mostren l'efecte "independent" de cada característica personal sobre la probabilitat de percebre l'ajut d'emergència social. Per exemple, el coeficient negatiu "-2,12" per a "nacionalitat estrangera", indica que, de mitjana, i a igualtat de totes les altres característiques personals (membres de la llar, punts generals, família nombrosa, família monoparental, necessitat social greu acreditada i districte de residència), un infant estranger té 2,12 punts percentuals menys de probabilitat de que si li concedeixi un ajut d'emergència social que un de nacionalitat espanyola. Això vol dir que la major proporció d'infants estrangers entre els perceptors de l'ajut d'emergència (Taula 3.5.1) s'explica perquè aquests infants tenen altres factors de desavantatge associats (renda, estructura de la llar, etc.), no pel fet de ser estrangers en si mateix.

Taula 3.6.2 Efectes mitjans de les característiques de la llar sobre la probabilitat de rebre un ajut d'emergència social entre els beneficiaris de beca menjador (2015)

	Efecte mitjà	Valor p
Característiques de la llar		
Membres de unitat familiar	1,53	0.000
Punts generals (renda)	0,41	0.000
Família nombrosa general	0,38	0.477
Família nombrosa especial	1,96	0.074
Família monoparental	3,26	0.000
Persona discapacitada a la llar	0,46	0.439
Necessitat social greu	36,24	0.000
Nacionalitat estrangera	-2,12	0.000
Districte de residència²⁵		
Ciutat Vella	5,43	0.000
Eixample	1,88	0.082
Sants-Montjuic	0,86	0.392
Gràcia	1,15	0.346
Horta-Guinardó	1,64	0.103
Nou Barris	2,97	0.002
Sant Andreu	4,54	0.000
Sant Martí	1,31	0.178
Fora de Barcelona	-33,33	0.000

* En gris, les diferències que no són estadísticament significatives.

²⁵ Les dades de les beques menjador especifiquen el codi postal, no el districte. La conversió de codis postals a districtes quan un codi postal es troba repartit entre més d'un districte s'ha fet assignant els infants del codi postal aleatòriament als diferents districtes que el componen, en proporcions equivalents a la distribució de les seccions censals d'aquell codi postal en cada districte.

3.7 Què diferencia els infants (sense beca menjador concedida) que reben un ajut d'emergència social dels que no el reben?

A data 8 de setembre de 2015, l'ajut d'emergència social s'havia concedit a 120 infants dels 4.942 sol·licitants de beca menjador als quals els havia estat denegada. Tot i que tenir la beca menjador atorgada era un dels dos criteris del dispositiu de selecció del fons d'ajuts d'emergència social, aquests casos poden respondre a situacions d'agreujament sobrevingut en la situació de pobresa familiar, detectats pels Serveis Socials.

La Taula 3.7.1, indica que, de mitjana, **els casos “repescats” per Serveis Socials tenien una renda equivalent un 35,1% més baixa que la resta de llars amb beca menjador denegada; i un major risc social, palesat en els 3,8 punts específics de mitjana** (tres punts per sobre la resta de demandants amb beca menjador denegada), determinats tant pel fet que el 75,0% dels casos repescats per serveis socials tenien reconeguda la “necessitat social greu” (davant el 8,2% dels no repescats), com per la major freqüència de famílies nombroses i de persones discapacitades a la llar. Destaca també la major presència d'infants de nacionalitat estrangera, i que les repesques es concentren en els nivell educatius més alts (ESO i primària superior).

La Taula 3.7.2 indica que, de mitjana i a igualtat d'altres característiques, cada punt general addicional en la sol·licitud de beca menjador (indicador de menor renda) augmenta la probabilitat de rebre l'ajut en 0,25 punts percentuals. El factor associat a un major increment de la probabilitat de rebre un ajut és el reconeixement de necessitat social greu (5,8 punts percentuals addicionals), seguit de pertànyer a una família monoparental, tenir un membre discapacitat a la llar i tenir nacionalitat estrangera. Per districtes de residència, Sant Andreu, Gràcia, Horta-Guinardó, Ciutat Vella i Sant Martí són els que, a igualtat de desavantatges econòmics i socials de la llar, estan associats a una major probabilitat de repesca (en comparació a residir a Les Corts o Sarrià-Sant Gervasi).

Taula 3.7.1 Diferències de mitjanes entre els infants sol·licitants no beneficiaris de beca menjador que van rebre un ajut d'emergència social i els que no el van rebre (2015)

	Ajut d'emergència social		Valor p
	No	Si	
Renda estimada	16.166,6	10.955,0	0,000
Renda equivalent (0,4)	7.874,1	5.107,1	0,000
Renda estimada (2 membres)	11.514,6	10.947,3	0,401
Renda estimada (3 membres)	14.516,3	9.866,3	0,000
Renda estimada (4 membres)	17.273,7	8.271,4	0,000
Renda estimada (5 membres)	19.577,7	15.294,3	0,000
Punts generals (renda)	1,4	7,7	0,000
Punts específics	0,8	3,8	0,000
Família nombrosa general	19,3%	30,0%	0,004
Família nombrosa especial	1,6%	5,0%	0,004
Família monoparental	13,5%	18,3%	0,127
Infant en acolliment	1,0%	0,0%	0,283
Persona discapacitada a la llar	10,8%	24,2%	0,000
Necessitat social greu	8,2%		0,000
Membres unitat familiar	3,7	4,1	0,000
Nacionalitat estrangera	14,6%	31,7%	0,000
Edat perceptor	7,1	7,4	0,190
Infantil	35,3%	35,0%	0,954
Primària inicial	22,6%	15,8%	0,081
Primària mitjà	19,2%	14,2%	0,166
Primària superior	15,1%	20,9%	0,084
ESO	7,7%	12,5%	0,055
Educació especial	0,1%	1,7%	0,000

N 4.822 120

* En gris, les diferències que no són estadísticament significatives.

Taula 3.7.2 Efectes mitjans de les característiques de la llar sobre la probabilitat de rebre un ajut d'emergència social entre els infants sol·licitants no beneficiaris de beca menjador (2015)

	Efecte mitjà	Valor p
Característiques de la llar		
Membres de unitat familiar	0,20	0,415
Punts generals (renda)	0,25	0,000
Família nombrosa general	0,40	0,507
Família nombrosa especial	-0,02	0,989
Família monoparental	1,46	0,014
Persona discapacitada a la llar	1,21	0,029
Necessitat social greu	5,79	0,000
Nacionalitat estrangera	1,19	0,014
Districte de residència²⁶		
Ciutat Vella	2,94	0,028
Eixample	2,00	0,142
Sants-Montjuic	2,00	0,123
Gràcia	3,19	0,021
Horta-Guinardó	3,14	0,015
Nou Barris	1,94	0,130
Sant Andreu	3,53	0,006
Sant Martí	2,65	0,039

* En gris, les diferències que no són estadísticament significatives.

²⁶ Les dades de les beques menjador especifiquen el codi postal, no el districte. La conversió de codis postals a districtes quan un codi postal es troba repartit entre més d'un districte s'ha fet assignant els infants del codi postal aleatòriament als diferents districtes que el componen, en proporcions equivalents a la distribució de les seccions censals d'aquell codi postal en cada districte.

3.8 Els efectes de l'ajut d'emergència social sobre el risc de pobresa infantil a Barcelona

L'ajut d'emergència social té un impacte sobre la proporció d'infants que es troben en risc de pobresa:

- Abans de rebre l'ajut, el 100% de les llars es trobaven en risc de pobresa (és a dir, amb una renda equivalent per sota els 9.767,4 €, que corresponen al 60% de la mediana de la renda equivalent de Catalunya a 2014). Un 90,4% de les llars es trobaven, a més, en risc de pobresa greu (sota el 40% de la mediana; 6.511,6 €), i un 68,5% en risc de pobresa severa (sota el 25% de la mediana; 4.069,8 €) (Taula 3.8.1).
- **Si l'import de tots els ajuts d'emergència hagués estat de 1.200 euros anuals, s'hauria reduït en 1,8 punts el percentatge de llars en risc de pobresa total; en 7,4 punts la taxa de risc de pobresa greu, i en 11,6 punts la taxa de risc de pobresa severa.** L'impacte de l'ajut es concentra en l'indicador de pobresa més extrem, atès que el dispositiu de selecció dels beneficiaris s'ha adreçat a les rendes més baixes.²⁷
- En termes absoluts, l'ajut d'emergència social va fer passar 663 llars d'una situació de risc de pobresa severa a greu (i a moderada en 5 casos); 417 llars d'una situació de risc de pobresa greu a moderada, i 99 llars van deixar d'estar en risc de pobresa, sobre un total de 5.178 llars perceptores d'almenys un ajut d'emergència social (Taula 3.8.2).²⁸ En conjunt, el 20,6% de les llars perceptores van canviar de nivell de risc de pobresa i el 79,4% van romandre en el mateix (malgrat que la intensitat de la pobresa es redueix, lògicament, en tots els casos).

²⁷ Hem assumit que cada ajut va ser de 1.200 €/any, i imputat a cada llar la suma dels ajuts de tots els seus infants beneficiaris. A la pràctica, sabem que l'import mitjà per infant va ser de 995,6 €/any, però les dades no ens permetien saber l'import finalment cobrat per cada infant. Per tant, es tracta d'una estimació de l'impacte potencial de l'ajut, que sobreestima l'impacte real a 2015. Hem assumit també que la renda familiar es manté invariable entre l'any en què es cobra l'ajut d'emergència social (2015) i l'any en què s'ha computat la renda (2013).

²⁸ El càlcul s'ha realitzat per als 8.222 infants (membres de 4.268 llars diferents) beneficiaris d'un ajut a data 8 de setembre de 2015 i per als quals disposem d'informació de renda (és a dir, els infants demandants d'una beca menjador o germans d'un demandant). Posteriorment, l'hem extrapolat als infants restants, fins als 11.015 beneficiaris de 2015 (és a dir, els beneficiaris amb data posterior a 8 de setembre, i els derivats des de Serveis Socials que no pertanyien a llars amb almenys una demanda de beca menjador). Hem assumit, doncs, que l'estructura de la llar i la renda familiar d'aquests infants per als quals no disposem d'informació és igual a la dels infants dels quals sí que en disposem.

Taula 3.8.1 Percentatge de llars en risc de pobresa abans i després de percebre l'ajut (o ajuts) d'emergència social (2015)

	Abans de l'ajut	Després de l'ajut	Variació (en punts percentuals)
Sense risc ($\geq 60\%$)	0,0%	1,8%	1,8
En risc ($< 60\%$)	100,0%	98,2%	-1,8
Greu ($< 40\%$)	90,4%	83,0%	-7,4
Sever ($< 25\%$)	68,5%	56,9%	-11,6

Taula 3.8.2 Número de llars en risc de pobresa abans i després de percebre l'ajut (o ajuts) d'emergència social (2015)

		Risc de pobresa posterior a l'ajut d'emergència				Total
		Severa ($< 25\%$)	Greu ($< 40\%$)	Moderada ($< 60\%$)	Sense risc ($\geq 60\%$)	
Risc de pobresa previ a l'ajut d'emergència	Severa ($< 25\%$)	3.253	658	5		3.916
	Greu ($< 40\%$)		836	417		1.253
	Moderada ($< 60\%$)			447	99	547
	Sense risc ($\geq 60\%$)				3	3
	Total	3.253	1.494	869	102	5.718

Una segona forma d'estimar l'impacte de l'ajut és mitjançant la bretxa de pobresa. Aquest indicador suma les distàncies entre la renda equivalent actual i el llindar de pobresa per a cada llar que es troba sota el llindar de pobresa en una població. En el cas de les llars beneficiàries per a les quals tenim informació de renda²⁹, **la bretxa de pobresa era de 55,9 milions d'€ abans de l'ajut d'emergència social, i de 47,8 milions després de l'ajut, la qual cosa implica una reducció del 14,5%.**³⁰

²⁹ Això és, els perceptors de l'ajut a data 8/9/2015 que eren demandants de beca menjador o germans d'un demandant (i, per tant, pels quals tenim dades de renda), que corresponen a 4.268 llars diferents. El percentatge de reducció de la bretxa és extrapolable al conjunt de llars beneficiàries, si no hi ha una diferència sistemàtica en la renda de les llars que reben l'ajut amb posterioritat al 8 de setembre respecte les que ho fan abans, ni entre les llars que accedeixen a l'ajut mitjançant la beca menjador respecte les que ho fan per derivació dels centres de serveis socials.

³⁰ Assumint que cada ajut ha estat de 995,6 €/any (mitjana dels ajuts concedits a 2015) i imputant a cada llar la suma dels ajuts de tots els seus infants beneficiaris. Si tots els ajuts haguessin estat de 1.200 €/any, la bretxa de pobresa posterior a l'ajut hagués estat de 46,1 milions, i per tant la reducció hauria estat del 17,5%.

D'altra banda, la bretxa de pobresa per a totes les llars sol·licitants de beca menjador del curs 2014-15 era de 189 milions d'€. ³¹ Els ajuts d'emergència social de 2015 representarien una transferència total a aquestes llars de 9,3 milions i, per tant, una reducció de la bretxa de pobresa del 4,9%. ³² **Seria necessària una assignació addicional de 180 milions d'€ per eliminar la pobresa del conjunt de llars amb infants sol·licitants de beca menjador.**

Finalment, estendre un ajut d'import equivalent a l'actual (1.200 €/any) a tots els infants que habiten en llars sota el llindar de pobresa detectats mitjançant la sol·licitud de beca menjador actualment no coberts (18.597) tindria un cost addicional de 22.316.400 € si es cobrés només als demandants de beca menjador, i de 30.338.400 € si aquests demandants fessin emergir un 35,9% més d'infants germans no demandants, com ha succeït amb els beneficiaris de l'ajut a 2015.

³¹ Per a calcular la bretxa de pobresa del conjunt de llars hem emprat la renda equivalent(0,4); vegeu la nota al peu núm. 15

³² Assumint que el 84,8% dels ajuts de 2015 s'haguessin adreçat a llars amb almenys una demanda de beca menjador (proporció vigent a data 8 de setembre), i que, per tant, els hagués correspost un 84,8% dels 10,966.373 de l'import finalment assignat a ajuts a 2015.

4. Fortaleses i febleses del fons d'ajuts per emergències socials segons els professionals de Serveis Socials

Amb la finalitat d'avaluar el procés d'implementació de l'ajut; identificar possibles impactes i efectes colaterals, i recollir les propostes de millora dels professionals que han gestionat l'ajut, hem realitzat tres grups de discussió integrats per professionals dels serveis socials de Barcelona (veure les característiques dels participants en l'Annex 3).

Malgrat que l'ajut d'emergència social per a infants 0-16 no és, pròpiament, un ajut dels serveis socials, la relació dels serveis socials amb la gestió i implementació de l'ajut ha estat rellevant en diversos aspectes. En primer lloc, el dispositiu de detecció de l'ajut es basava en la doble condició que l'infant fos beneficiari d'una beca menjador i que la seva família comptés amb un informe dels serveis socials municipals, del qual se'n pogués inferir el risc d'exclusió social. En segon lloc, al llarg de 2015 els serveis socials han identificat i elaborat llistats d'infants de les llars beneficiàries que no havien estat comptats, o de famílies que complien amb els criteris de renda de la beca menjador però que no la percebien i que, per tant, havien quedat inicialment excloses de l'ajut. Els serveis socials han realitzat també funcions d'informació i comunicació amb els beneficiaris i els sol·licitants de l'ajut, la qual cosa ha inclòs atendre les queixes de les famílies no ateses en el període entre convocatòries, en què no estava clar que l'ajut es pogués ampliar. Finalment, els serveis socials han tingut en consideració la renda derivada dels ajuts d'emergència social en ponderar la necessitat d'altres ajuts econòmics addicionals per a la mateixa família.

4.1 Coherència de l'ajut amb el propòsit i funcionament dels serveis socials

a) Problemàtiques

Els tècnics i responsables de serveis socials que han participat als grups de discussió s'han mostrat, de forma pràcticament unànime, crítics amb el disseny de l'ajut d'emergència per a infants 0-16 i fins i tot refractaris a la seva continuïtat tal i com està establert actualment. Les principals raons argüïdes han estat les següents:

- **Incongruència de l'ajut amb l'essència del que han de ser els serveis socials.** Hi ha un ampli consens entre els professionals dels serveis socials que les característiques d'aquest ajut no encaixen amb les funcions i objectius dels serveis socials. L'objectiu dels serveis socials es fonamenta en l'atenció personalitzada de les necessitats dels ciutadans relacionades amb l'atenció social, la formulació de deures i els plans de treball, mentre que l'ajut per a infants 0-16 té un caràcter fonamentalment assistencialista. Així mateix, l'adjudicació de prestació per infant es basa en uns criteris preestablerts en què els serveis socials no intervenen (ja que no decideixen a

qui donar l'ajut segons les necessitats familiars, l'import, ni tenen capacitat per retirar-lo), la qual cosa redueix el paper dels serveis socials a una funció administrativa. Els serveis socials participen en la logística i l'administració de l'ajut, amb la qual cosa sembla un ajut propi, però no controlen l'assignació de l'ajut ni el poden vincular al treball social amb els perceptors. En aquest sentit, la posició dels participants al grup de discussió s'emmarca en la crítica a les intervencions que provoquen una major burocratització de les tasques dels serveis socials i que no estan orientades al treball social pròpiament. Igualment, els professionals de serveis socials detecten una certa contradicció entre aquest ajut, que és no condicionat, i altres ajuts que són més restrictius quant a les obligacions que imposen sobre els beneficiaris, amb la qual cosa es generen greuges comparatius.

- **La gènesi de l'ajut no es troba en la diagnosi tècnica d'un problema:** l'ajut sembla plantejat amb la intenció d'ajudar a les famílies amb situació de vulnerabilitat econòmica en la seva alimentació. Tanmateix, tot i que alguns professionals de serveis socials consideren que existeix un problema d'alimentació inadequada en infants en situació de pobresa, argumenten que el mecanisme que uneix pobresa i alimentació és més subtil que la impossibilitat d'adquirir aliments per motius econòmics. Alguns dels participants en els grups de discussió han coincidit a valorar que gran part d'aquesta confusió prové de la gènesi de l'ajut, que no es troba en la diagnosi tècnica d'un problema, sinó en el procés polític de negociació del pressupost municipal de 2015, que va estar influït, al seu torn, per notícies poc fonamentades sobre la desnutrició infantil a Barcelona.
- **Garantir un dret amb un instrument inadequat.** Per a alguns dels tècnics i responsables dels serveis socials, l'ajut vol simular una prestació per infant a càrrec o renda garantida per a famílies, que "juga amb la idea de dret". Però com que no és pròpiament un dret, funciona amb mecanismes impropis de la garantia d'un dret –com ara una convocatòria anual, amb discontinuïtats en el pagament, l'atorgament vinculat a una valoració de serveis socials, i la possibilitat que el programa d'ajuts s'elimini en qualsevol moment–. Igualment, no veuen clar quina és la població objectiu de l'ajut, és a dir, quines necessitats ha de tenir la llar per ser-ne perceptora, més enllà de l'econòmica.
- **Disfuncions en les recursos humans per la gestió de l'ajut.** La sobrecarrega de tasques de gestió ha estat especialment elevada en els centres que han concentrat la majoria dels ajuts, i s'ha vist agreujada per les incerteses i canvis en l'ajut al llarg de l'any 2015. Per altra banda, els professionals destaquen el malestar per haver de dedicar més temps en funcions pròpiament administratives en detriment de les pròpies del treball social, com també per haver d'elaborar llistats dels candidats a percebre les ajudes.

b) Recomanacions i propostes

Els participants del grup de discussió posen en dubte que hagin de ser els serveis socials els encarregats de gestionar aquest ajut, tal i com està dissenyat. En aquets sentit, suggereixen dos propostes de reforma de l'ajut, en direccions oposades:

1. **Desvincular la gestió de la prestació dels serveis socials**, és a dir, concebre l'ajut com un dret social, adreçat a les famílies que no tenen cap altre problema ni necessitat que l'estrictament econòmica i, per tant, que l'atorgament de l'ajut depengui només de la comprovació de la renda i no obligui els beneficiaris a passar pels serveis socials ni a limitar l'ús de l'ajut a l'alimentació. La funció dels serveis socials es limitaria a donar suport a les famílies que tinguessin, a més, altres necessitats que requerissin l'acompanyament i treball social; a acompanyar en el procés de sol·licitud de l'ajut a aquelles famílies que no ho poguessin fer de forma autònoma, i a tenir en compte l'ajut en la ponderació de la renda de la famílies amb les que treballa. Es planteja transferir la gestió dels tràmits administratius a les Oficines d'Atenció Ciutadana.
2. **Vincular totalment l'ajut als serveis socials**, talment que esdevingui un suport més en el catàleg de serveis socials, els quals tindrien capacitat per assignar i retirar l'ajut, fer-ne el seguiment i control, i associar-lo al treball social amb les famílies.

Això no obstant, els mateixos participants dels grups de discussió consideren que ambdues opcions són problemàtiques:

- 1) La primera opció seria, probablement, contrària a la llei, ja que una administració local no pot concedir prestacions periòdiques condicionades únicament a un criteri de renda. En aquest sentit, creuen que el que escauria seria reformar la RMI o introduir una renda garantida a nivell autonòmic, la qual cosa no pot ser suplerta per un ajut municipal.
- 2) La segona opció seria redundant, ja que els serveis socials ja compten amb el recurs de les "targetes solidàries" per cobrir les necessitats bàsiques de les famílies amb majors dificultats econòmiques, i fins a la data no han tingut restriccions pressupostàries per atorgar aquestes targetes sempre que ho han considerat necessari.

Una tercera opció que s'ha plantejat és mantenir el disseny actual de l'ajut però amb una **valoració social "automàtica" basada en les dades del SIAS**, que permetés incloure criteris sobre la situació social de les famílies en l'assignació de l'ajut (a més del criteri econòmic) però evitant generar la càrrega de feina addicional per als serveis socials. Això no obstant,

els participants opinen que difícilment es pot aplicar un algorisme sobre el SIAS amb aquest propòsit de detecció, ja que no s'emplenen sistemàticament totes les variables, incloent-ne algunes de bàsiques, i fins i tot pot ser que els infants de la llar no estiguin identificats en l'expedient. En aquest sentit, indiquen que l'ús que es fa del sistema informàtic es basa més en expedients individuals que en unitats familiars ben identificades, que hi ha molta informació en paper, i que es registren recensions d'entrevistes més que indicadors categòrics que puguin ser emprats per a una detecció automàtica de beneficiaris de l'ajut. Tanmateix, alguns participants consideren que es podria actualitzar el sistema informàtic per a aquest propòsit, si hi hagués una indicació clara de quina és la necessitat social que es vol detectar (ja sigui en casos en tractament o en primeres visites). És a dir, suggereixen que caldria definir quina és la necessitat a registrar a SIAS per poder fer la detecció, enlloc d'identificar quines necessitats hi ha registrades a SIAS que puguin ser utilitzades per a la detecció. Finalment, alguns participants adverteixen que el sistema de detecció no ha de preveure que els serveis socials són capaços de valorar necessitats econòmiques "reals" de les famílies, ponderant els ingressos informals, ja que no és una tasca que puguin realitzar correctament.

Una quarta opció plantejada per alguns professionals dels serveis socials és **substituir l'ajut per altres tipus d'intervencions que reverteixin de forma més directa en els infants**, com ara ampliar les beques menjador –a aquells infants que no en reben o en que no tenen el 100% de la despesa coberta–; finançar o atorgar ajuts per a activitats extraescolars tant de reforç escolar com de lleure; o millorar la capacitat dels serveis socials a fer la seva funció.

4.2 Eficiència en la cobertura i en l'ús de l'ajut

Per poder calibrar el nivell d'eficiència en la cobertura i l'ús de l'ajut, s'han de tenir en compte, principalment, tres elements:

1. Que l'ajut aconseguixi arribar a les famílies amb majors dificultats per cobrir les necessitats bàsiques dels seus infants (eficiència horitzontal)
2. Que l'ajut es centri en la població que ho necessita o que s'ha definit com a beneficiària (eficiència vertical)
3. Que, dins d'aquestes famílies, l'ajut acabi beneficiant els infants i que s'utilitzi per allò pel que ha estat dissenyat (eficiència finalista)

a) Problemàtiques

L'eficiència horitzontal ha sigut el factor en el que els participants dels grups de discussió han identificat els majors problemes en la gestió de la convocatòria de 2015. En general, els professionals de serveis socials opinen que de la primera convocatòria en van quedar excloses un volum significatiu de famílies vulnerables, que es caracteritzaven principalment per ser: a) les que no sol·liciten la beca menjador perquè els resulta més econòmic que els infants dinin a casa; b) les que tenen tots els fills a l'escola bressol i/o a ESO, i per aquest motiu no són beneficiàries de la beca menjador; c) les famílies que no havien sol·licitat la beca menjador tot i acomplir els requeriments per percebre-la, alguns precisament per raó de la seva situació d'exclusió social greu; o d) les famílies que havien estat seleccionades per rebre l'ajut però no havien rebut la carta perquè havien canviat de domicili.

Això no obstant, les dues ampliacions de l'ajut van servir perquè els serveis socials "reperquessin" tots els casos de famílies que complien els requeriments per percebre l'ajut de les que tenien coneixement, bé perquè ja les havien detectat i hi estaven treballant prèviament, bé perquè les famílies s'havien adreçat a serveis socials expressament per sol·licitar l'ajut 0-16. Cal assenyalar que, en córrer la brama sobre l'existència dels ajuts, noves famílies es van adreçar a serveis socials i en van esdevenir usuàries. En aquest sentit es pot considerar que el pas del temps afavorirà l'eficiència horitzontal en la cobertura de l'ajut. D'altra banda, per als beneficiaris de les dues ampliacions, el temps transcorregut fins a percebre l'ajut no va resultar crític, ja que les famílies detectades amb situacions d'emergència ja havien quedat cobertes per les targetes solidàries pròpies dels serveis socials. Tanmateix, el fet que hi hagués famílies que acomplien els requisits i que havien quedat excloses de la primera convocatòria, i que durant uns mesos no van saber si s'ampliaria la convocatòria, va generar força tensions.

Per contra, els participants en els grups de discussió opinen que poden haver quedat excloses de l'ajut famílies amb dificultats econòmiques, que complien les mateixes condicions econòmiques requerides per percebre una beca menjador, però que en no ser

usuàries ni haver-se adreçat als serveis socials no han estat detectades. Alguns professionals de serveis socials observen certa manca informació i estratègies per arribar a tota la població potencialment beneficiària, com també assenyalen els seus mateixos límits per detectar i identificar el nivell de carència material o situació econòmica de les famílies que hi assisteixen (per exemple, declaren que no tenen eines per detectar els ingressos provinents d'activitats econòmiques no formals). En síntesi, consideren que hi ha garanties que la cobertura ha estat sistemàtica entre els usuaris dels serveis socials, però no entre els no usuaris que només pateixen un problema econòmic. Això ho exemplifica un comentari d'una de les professionals de serveis socials: "qui es queda fora, es queda fora de tot".

Pel que fa a l'eficiència vertical, que concerneix al nivell de cobertura exclusivament dels qui compleixen el perfil al qual va destinat l'ajut, pràcticament no s'han identificat problemes destacables. Segons els participants als grups de discussió l'ajut ha anat dirigit essencialment a aquelles famílies que complien els requisits, i no hi ha constància de l'existència de beneficiaris "impropis".

Tot i això, el que sí que s'han trobat són alguns casos d'ús fraudulent de l'ajut, com ara la revenda dels bens adquirits amb la targeta o la venda de les mateixes targetes, i en altres casos, un ús de la targeta en aliments que no són de primera necessitat i, fins i tot, que poden ser considerats de luxe. Els participants en els grups de discussió ho atribueixen al pagament acumulat associat a la retroactivitat de l'ajut, combinat amb la limitació a un únic tipus de despesa, malgrat que la família pot tenir altres necessitats. Així, les famílies reben de cop uns ingressos que van més enllà de la despesa que poden destinar a les seves necessitats d'alimentació, i en conseqüència realitzen compres atípiques, carregant al carro de la compra productes que no comprarien en condicions normals; fan inversions en productes menys peribles (com per exemple oli) per revendre, intercanviar o acumular.

En aquest punt cal recordar que una funció que no ha estat establerta amb claredat és la supervisió de les despeses realitzades pels beneficiaris de l'ajut. Tot i que alguns professionals asseguren haver realitzat aquesta supervisió, la major part no la va fer directament i es refereixen a l'auditoria realitzada sobre una mostra de beneficiaris en la que es van detectar alguns usos indeguts. Aquest tipus de supervisió té el principal inconvenient que, tot i que serveixi per descriure i conèixer els usos, no serveix per penalitzar o induir un bon ús, ja que els serveis socials no tenen la capacitat de gestionar, modificar, retenir o, en darrer terme, retirar l'ajut a aquelles famílies que en facin un mal ús.

b) Recomanacions i propostes

Sobre la base dels comentaris i problemàtiques dels participants prèviament detectades, es plantegen les següents propostes i recomanacions amb l'objectiu de millorar l'eficiència en la cobertura i en l'ús dels ingressos de l'ajut:

- **Millorar la gestió de la informació i les estratègies per arribar a tota la població** amb possibilitats de ser beneficiària. Ampliar les estratègies per detectar les persones que puguin ser beneficiàries potencials per a que rebin la informació per diferents canals.
- **Eliminar la retroactivitat o prorratejar els pagaments retroactius.** La retroactivitat de l'ajut causa problemes, ja que genera un pagament acumulat que pot arribar a ser relativament elevat quan hi ha diversos infants a la llar. Això contrasta amb el fet que les despeses en alimentació de les famílies ja s'han realitzat i no s'acumulen, la qual cosa dificulta utilitzar els diners per als usos previstos. La retroactivitat indueix bé el consum en béns d'alimentació que no són bàsics, bé la picaresca i l'ús fraudulent de les targetes per poder convertir l'ajut en diners en metàl·lic (revenda de bens o venda de les targetes) i atendre altres necessitats de la llar, com ara els subministraments o el lloguer. Proposen que s'elimini la retroactivitat o que es prorrategin els pagaments retardats entre tots els mesos pendents de l'any, per evitar l'acumulació de fons.
- **Capacitat d'intervenir en l'assignació dels ajuts,** de manera que els serveis socials poguessin controlar i incentivar de forma més efectiva que les famílies fessin un ús conforme amb el que estableix l'ajut.

4.3 Calendari i informació

Els ajuts 0-16 es van iniciar amb caràcter d'urgència, la qual cosa va provocar problemes implementació de l'ajut. A continuació presentem les principals problemàtiques i recomanacions envers als tempos en la gestió i implantació, i la transmissió de la informació sobre les característiques de l'ajut que han detectat els participants:

a) Problemàtiques

- **Confusió en la implantació de l'ajut.** La majoria de participants indiquen que la informació que van rebre en el moment de posada en marxa de l'ajut era incompleta, principalment perquè les característiques de l'ajut no estaven del tot definides o tancades. Com s'ha vist prèviament, el principal element de confusió sorgeix per la pròpia naturalesa de l'ajut i el seu encaix amb els serveis socials, amb altres ajuts, i el missatge que es volia transmetre als beneficiaris; així com el calendari, la possible continuïtat de l'ajut, els bens a què es podien destinar les despeses, o què fer si es detectava un mal ús, etc.
- **Manca de recursos i planificació dels serveis socials.** Segons els participants, els serveis socials van rebre la informació al darrer moment i amb poca concreció, la qual cosa va provocar que tinguessin poc temps per planificar tant la fase de detecció i identificació, com la d'administració de la prestació; la qual cosa es va combinar amb la sobrecàrrega que ja pateixen els serveis socials, especialment en alguns centres.
- **Manca d'informació als beneficiaris i sol·licitants.** Una conseqüència d'aquesta confusió ha estat que el missatge que els serveis socials han pogut transmetre als sol·licitants i als beneficiaris ha estat poc clara i no s'han pogut resoldre els dubtes satisfactòriament.
- **Retards en la convocatòria.** La convocatòria es produeix uns quants mesos entrat l'any, el que provoca tant períodes de temps en què les famílies queden sense cobertura, com un pagament retroactiu concentrat, que com s'ha comentat prèviament indueix al mal ús.

b) Recomanacions i propostes

Les principals propostes plantejades pels professionals de serveis socials per resoldre aquests problemes són:

- **Augmentar el personal administratiu en els centres de serveis socials,** especialment aquells amb major concentració d'ajuts, que s'encarregués de les tasques de tramitació d'ajuts i prestacions, i que permetés als treballadors socials mantenir el

focus en les tasques pròpies de l'atenció personalitzada i el seguiment de les necessitats dels ciutadans.

- **Possibilitar la tramitació de l'ajut en qualsevol moment de l'any.** Amb aquesta mesura es podria reduir la retroactivitat, no estaria subjecte a les convocatòries anuals i orientaria l'ajut cap a un dret ciutadà.
- **Definir amb major concreció el catàleg de despeses, ampliar el catàleg, o bé no restringir el tipus de despesa.** Davant la manca de concreció de quines són les despeses a les quals es poden destinar els ajuts, i especialment, què han de fer els que reben de cop els ingressos acumulats per la retroactivitat. Els participants suggereixen clarificar el tipus d'usos permesos, i ampliar-lo a despeses relacionades amb el benestar de l'infant i actualment no cobertes, com ara incloure-hi la part del menjador escolar que no queda coberta per la beca menjador (ja que està directament associada amb l'alimentació infantil), o altres despeses que algunes famílies no han pogut realitzar, com ara productes de farmàcia, bolquers, tovalloletes o quotes de l'AMPA. Per contra, alguns professionals suggereixen eliminar els condicionants i permetre una major autonomia a la família, considerant, a més, que els serveis socials tampoc tenen capacitat per controlar i gestionar el mal ús de l'ajut.
- **Definir amb major claredat les etapes, el calendari, l'objectiu i el missatge de l'ajut.** D'aquesta forma tant els professionals de serveis socials com els sol·licitants i beneficiaris seran més conscients del funcionament i l'objectiu de l'ajut.

4.4 Percepció d'impactes

En aquest apartat presentem els principals impactes positius i negatius que han detectat els professionals de serveis socials. En general, es perceben efectes heterogenis segons el tipus de família.

Aspectes positius

- En algunes famílies en tractament amb les que “no es podia parlar d'altra cosa que no fossin les factures pendents de pagament i els diners”, l'ajut ha relaxat la relació amb serveis socials, ha permès sortir d'una dinàmica de regateig, centrar-se en el pla de treball i pensar, més enllà de les urgències, a mig i llarg termini. En aquest sentit, es valora positivament que enlloc del “degoteig d'ajuts finalistes” es pugui donar estabilitat econòmica a les famílies.
- L'ajut dóna a les famílies autonomia perquè s'autogestionin i puguin prendre opcions de consum sense control dels serveis socials, la qual cosa les dignifica i normalitza. Això resulta particularment positiu per a aquelles famílies que no tenen problemes més enllà de la precarietat econòmica.
- Alguns participants opinen que malgrat no és el tipus d'ajut que, racionalment, haguessin preferit, ni el que millor atén les necessitats de les famílies amb infants, és un “pedaç significatiu” en un moment en què ha crescut el nombre de famílies amb situació de pobresa.
- És un ajut que causa molta satisfacció a les famílies perceptores.

Aspectes negatius

- En alguns casos, l'ajut ha interferit negativament en els plans de treball, i les famílies han deixat de voler seguir el treball amb serveis socials perquè ja obtenien els diners que necessitaven sense condicions. Algunes famílies fins i tot han desaparegut, perquè només estaven vinculades a serveis socials per la necessitat econòmica.
- L'ajut no soluciona els problemes de base de les famílies. La qüestió no és tant la despesa que puguin fer sense un control dels serveis socials (no creuen que hi hagi un efecte negatiu, fins i tot si se'ls gasten en bens que no són de primera necessitat), sinó que l'ajut és de base assistencialista i no adreça les causes dels problemes econòmics de les famílies.
- L'ajut ha incrementat les visites de primera atenció per part de famílies que volien obtenir les targetes, però no ha actuat com a mecanisme de detecció. És a dir, s'han generat casos de famílies que percebien un greuge comparatiu respecte un veí o una altra família de l'escola que tenia la targeta, però això no ha ajudat a descobrir

situacions socials no detectades. Això es deu a que les famílies amb infants amb problemes socials ja solen estar detectats per altres vies, com ara l'escola bressol, l'escola, o l'ambulatori.

- L'ajut pot generar dependència. En el buit de cobertura entre gener i març de 2016, només després d'un any d'aplicació, s'han generat moltes demandes i s'ha omplert l'agenda de visites. Hi ha signes, per tant, que s'estan creant expectatives de continuïtat.

5. Conclusions i recomanacions

5.1 Conclusions

El Fons d'Ajuts d'Emergència Social per a Infants Menors de 16 anys de l'Ajuntament de Barcelona és un programa de transferències monetàries consistent en una subvenció de 100 euros mensuals per a un període d'un any a famílies amb infants, instrumentada en una targeta moneder no nominativa, utilitzable per a despeses en alimentació, material escolar, higiene i roba. Les famílies estan obligades a desar els tiquets per a una eventual inspecció sobre la naturalesa de les despeses, que es preveu aplicar a una mostra dels beneficiaris. Les targetes s'atorguen per infant en risc d'exclusió, per la qual cosa una mateixa família pot acumular tantes targetes com fills menors a càrrec. La subvenció és complementària amb d'altres ajuts finalistes, com ara les beques menjador, o amb la renda mínima d'inserció.

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, de reduir al màxim els temps de comprovació de mitjans econòmics dels candidats. Per aquest motiu, es van seleccionar dos criteris de comprovació immediata indicatius del risc d'exclusió social i de renda baixa: l'existència d'un informe social dels serveis socials municipals que identifiqués el risc d'exclusió de la llar, i que l'infant fos beneficiari d'una beca menjador, la qual cosa implica, al seu torn, disposar d'una renda inferior a un determinat llindar (per exemple, per sota els 16.451 euros anuals per a una família de 4 membres).

D'aquest plantejament se'n deriva que el principal objectiu del fons és cobrir les necessitats bàsiques de les famílies amb infants. És a dir, que l'èxit de la mesura depèn, en primer lloc, de la capacitat de l'ajut per donar cobertura a les famílies amb menors de 0 a 16 anys en situació de vulnerabilitat.

En aquest sentit, el mecanisme de focalització emprat per l'Ajuntament de Barcelona (consistent en el doble criteri de l'informe de serveis socials i la beca menjador), combinat amb la posterior extensió de l'ajut a infants inicialment no detectats en aquestes mateixes llars, sembla haver funcionat raonablement bé. **Entre el conjunt de perceptors de beca menjador (que constitueixen un subconjunt d'infants amb rendes baixes respecte el conjunt d'infants de la ciutat), les famílies amb menor renda i amb necessitats socials greus han estat les que han tingut més probabilitats de percebre l'ajut.** Així, els infants perceptors de l'ajut d'emergència social tenien una renda familiar mitjana de 6.482,8 € anuals, que correspon a una renda equivalent per persona de 3.147 € anuals. Aquestes mitjanes són un 26,7% i un 28,2% més baixes, respectivament, que les de la resta de perceptors de la beca menjador. Entre els perceptors de l'ajut d'emergència 0-16 també han estat més freqüents les estructures de la llar associades a un major risc de pobresa (monoparentals i famílies nombroses, tant generals com especials); la presència d'una persona discapacitada a la llar i, sobretot, la condició reconeguda de "necessitat social

greu”, acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic: el 90,6% dels perceptors de l'ajut d'emergència social, respecte un 9,8% dels no perceptors. En síntesi, les dades constaten que la prestació ha tingut una major cobertura per aquells que, segons els indicadors utilitzats, mostraven majors necessitats econòmiques i socials.

Tanmateix, l'anàlisi també mostra **una eficiència horitzontal (grau de cobertura respecte la població diana) relativament baixa, ja que un percentatge molt significatiu de famílies en situació de vulnerabilitat econòmica han quedat excloses d'aquest ajut. Al llarg de 2015 l'ajut va donar cobertura a 11.015 infants, la qual cosa suposa, aproximadament, un 15,5% dels infants en risc de pobresa de la ciutat.**

Si ens centrem només en el conjunt de demandants de beca menjador (és a dir, en els infants per als quals tenim informació de renda familiar) podem afirmar que la cobertura a 2015 va ser del:

- 39,3% per als infants en famílies en risc de pobresa severa (renda equivalent inferior al 25% de la mediana de Catalunya)
- 23,4% per als infants en famílies en risc de pobresa greu (renda equivalent superior al 25% i inferior al 40% de la mediana de Catalunya)
- 10,0% per als infants en famílies en risc de pobresa moderada (renda equivalent superior al 40% i inferior al 60% de la mediana de Catalunya)
- 86,1% per als infants en famílies en “necessitat social greu” acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic en el procés de sol·licitud de beca menjador.

A més, només entre els demandants de beca menjador, hem detectat 352 infants en situació de risc de pobresa severa, 113 en risc de pobresa greu, 3.780 en risc de pobresa moderada i 350 infants en llars amb necessitat social greu que no havien rebut cap ajut al llarg de 2015, és a dir, ni beca menjador ni l'ajut d'emergència social, malgrat la seva situació econòmica i social havia estat detectada en el procés de sol·licitud de beca menjador.

Si, per millorar aquest dèficit de cobertura, es volgués estendre un ajut d'import equivalent a l'actual (1.200 €/any) a tots els infants que habiten en llars sota el llindar de pobresa detectats mitjançant la sol·licitud de beca menjador i que actualment no estan coberts (18.597 infants) el cost addicional seria de 22.316.400 € si es cobris només als demandants de beca menjador, i de 30.338.400 € si aquests demandants fessin emergir un 35,9% més d'infants germans no demandants, com ha succeït amb els beneficiaris de l'ajut a 2015.

D'altra banda l'ajut ha tingut un alt nivell d'eficiència vertical (capacitat de donar cobertura només a la població diana), degut essencialment a que els requeriments per ser considerat

beneficiari estan molt centrats en els més vulnerables: abans de rebre l'ajut, el 100% de les llars es trobaven en risc de pobresa (és a dir, amb una renda equivalent per sota els 9.767,4 €, que corresponen al 60% de la mediana de la renda equivalent de Catalunya a 2014). Un 90,4% de les llars es trobaven, a més, en risc de pobresa greu (sota el 40% de la mediana; 6.511,6 €), i un 68,5% en risc de pobresa severa (sota el 25% de la mediana; 4.069,8 €)

Com a conseqüència de la focalització en les rendes més baixes, l'impacte de l'ajut es concentra en els indicadors de pobresa més extrem: **si l'import de tots els ajuts d'emergència hagués estat de 1.200 € anuals per a tots els beneficiaris, s'hauria reduït en 1,8 punts el percentatge de llars en risc de pobresa total; en 7,4 punts la taxa de risc de pobresa greu, i en 11,6 punts la taxa de risc de pobresa severa.** L'impacte real, ha estat lleugerament menor, ja que els ajuts a 2015 han estat, de mitjana, de 995,6 € anuals.

La bretxa de pobresa (la suma les distàncies entre la renda equivalent actual i el llindar de pobresa per a cada llar que es troba sota el llindar de pobresa) de les llars beneficiàries de l'ajut per a les quals tenim informació de renda, era de 55,9 milions d'€ abans de l'ajut d'emergència social, i de 47,8 milions després de l'ajut, la qual cosa implica una reducció del 14,5%. D'altra banda, **la bretxa de pobresa per a totes les llars sol·licitants de beca menjador del curs 2014-15 era de 189 milions d'€.** Els ajuts d'emergència social de 2015 representarien una transferència total a aquestes llars de 9,3 milions d'€ i, per tant, una reducció de la bretxa de pobresa del 4,9%. És a dir, seria necessària una assignació addicional de 180 milions d'€ per eliminar la pobresa del conjunt de llars amb infants sol·licitants de beca menjador.

En un altre nivell, els professionals de serveis socials destaquen impactes col·laterals positius i negatius de l'ajut en el treball amb les famílies en tractament. Des del punt de vista positiu, **l'ajut ha relaxat la relació amb serveis socials, ha permès sortir d'una dinàmica de regateig, centrar-se en el pla de treball i pensar, més enllà de les urgències, a mig i llarg termini,** en el cas d'aquelles famílies amb les que "no es podia parlar d'altra cosa que no fossin les factures pendents de pagament i els diners". En aquest sentit, es valora positivament que, enlloc del "degoteig d'ajuts finalistes", es pugui donar estabilitat econòmica a les famílies amb un únic ajut. En aquest sentit, els fons d'emergència 0-16 dóna a les famílies autonomia perquè s'autogestionin i puguin prendre opcions de consum sense control dels serveis socials, la qual cosa les dignifica i normalitza. Això resulta particularment positiu per a aquelles famílies que no pateixen problemes més enllà de la precarietat econòmica.

Per contra, **hi ha casos en què l'ajut ha interferit negativament en els plans de treball, i les famílies han deixat de voler continuar el treball amb serveis socials perquè ja obtenien els diners que necessitaven sense condicions.** Algunes famílies fins i tot han desaparegut, perquè només estaven vinculades a serveis socials per la necessitat econòmica. Aquest fet resulta particularment greu en tant que l'ajut no adreça les causes dels problemes

econòmics i socials d'aquestes famílies i perquè pot estar generant dependència sense que hi hagi garanties de continuïtat de l'ajut. En aquest sentit, els professionals de serveis socials refereixen que en el buit de cobertura entre gener i març de 2016, només després d'un any d'aplicació, s'han generat moltes demandes. Hi ha signes, per tant, que s'estan creant expectatives de continuïtat i dinàmiques de dependència respecte aquest ingrés.

Finalment, cal destacar, que **tant el disseny com el procés d'implementació de l'ajut han suscitat crítiques força compartides entre els professionals de Serveis Socials**. D'una banda, consideren que l'ajut no parteix d'una diagnosi tècnica d'un problema, sinó d'una interpretació simplificada i esbiaixada de la relació causal entre pobresa i alimentació inadequada en els infants; que l'ajut té un caràcter assistencialista i deslligat del treball social, i és per tant aliè a les funcions i objectius dels Serveis Socials; que carrega els Serveis Socials de funcions burocràtiques de tramitació d'ajuts i prestacions; i, finalment, que és un instrument inadequat per garantir un dret social (ja que simula una renda garantida per famílies, la qual no hauria de funcionar mitjançant una convocatòria anual, vinculada a una valoració de serveis socials ni amb discontinuïtat en els pagaments; ni, probablement, seria pròpia d'una administració local). Per aquests motius, alguns professionals de Serveis Socials s'inclinen per substituir l'ajut per altres instruments que tinguin un efecte directe sobre la mateixa població diana (infants en llars econòmicament i socialment vulnerables), com ara ampliar les beques menjador –a aquells infants que no en reben o en que no tenen el 100% de la despesa coberta–; finançar o atorgar ajuts per a activitats extraescolars tant de reforç escolar com de lleure; o millorar la capacitat dels serveis socials a fer la seva funció.

D'altra banda, els professionals de Serveis Socials critiquen la confusió en el procés d'implementació de l'ajut: consideren que, malgrat que es van atorgar als Serveis Socials funcions de comunicació i interlocució amb els sol·licitants i beneficiaris, la informació que han rebut era incompleta; i que l'ajut els ha implicat una sobre càrrega de tasques administratives difícil de gestionar, tant per la manca de recursos humans com per l'escassa planificació de les tasques que els suposaria el nou ajut. Durant l'any 2015, aquesta situació s'ha vist agreujada per la incertesa respecte l'ampliació de la primera convocatòria, i per les queixes de famílies inicialment no detectades que s'adreçaven als serveis socials per sol·licitar l'ajut.

5.2 Recomanacions

Sobre la base de les avaluacions de programes similars concloem que, per assolir un nivell elevat de cobertura i eficàcia, un sistema d'ajuts focalitzats requereix: a) una identificació precisa de la població diana; b) una estimació de la magnitud de la població diana (el nombre d'infants potencialment beneficiaris); c) una estratègia efectiva de comunicació i reclutament ("outreach") dels beneficiaris potencials; i d) assignar a l'ajut el pressupost necessari per cobrir la totalitat de la població diana definida.

- En relació amb la definició de la població diana, és necessària una **clarificació de quina és la població vulnerable a la que es vol adreçar l'ajut, especialment si el criteri no és estrictament de renda**. A 2015 la població diana s'ha derivat de la necessitat d'establir uns criteris de selecció que fossin operatius, més que d'una definició acurada de la necessitat i objectius del programa.
- En segon terme, un ampli ventall d'estudis assenyala la importància d'emprar definicions i instruments d'identificació de la població diana multidimensionals (és a dir, que incloguin altres variables més enllà d'ingressos) per copsar les diferents formes de privació que pateixen els infants més enllà de la pobresa monetària, i distingir situacions de pobresa persistent d'altres situacions de renda temporalment baixes. En aquest sentit, **suggerim que el fons d'ajuts d'emergència 0-16 mantingui els indicadors d'exclusió social com a part de l'estratègia d'identificació** de la població diana.
- Pel que fa a l'estimació de la població diana, Barcelona actualment no disposa d'enquestes representatives per poder estimar amb precisió la quantitat de famílies que es troben sobre determinats llindars de renda (per exemple, l'aproximació emprada en aquest informe es basa en equivalències amb les dades de Catalunya). Tampoc el SIAS (sistema informàtic de Serveis Socials), a jutjar per les explicacions dels professionals consultats, permet realitzar estimacions "automàtiques" sobre la base de diversos criteris relatius a la situació social de les famílies, ja que no s'informen tots els camps de forma sistemàtica, incloent la identificació d'infants a les llars. En aquest sentit, caldria contemplar la conveniència de **realitzar un estudi de base sobre la distribució de rendes de les famílies amb infants a la ciutat i determinar la informació que hauria de registrar-se de forma sistemàtica a SIAS sobre les famílies amb infants**.
- Un altre element clau en la millora l'eficiència de la prestació és la comunicació amb els beneficiaris potencials per garantir que la població atesa es correspongui i cobreixi la totalitat de la població diana inicialment definida (eficiència horitzontal). La literatura revisada destaca la importància que la població susceptible de rebre l'ajut tingui coneixement de la mesura, dels requisits per accedir-hi, que han de ser fàcilment comprensibles, i del calendari per sol·licitar-la. Al 2015 el fons d'ajuts 0-16 no va comptar amb una estratègia de difusió i comunicació adequada degut a la seva ràpida posada en marxa, i a l'impàs d'incertesa fins que es va decidir ampliar l'ajut . Si l'ajut es manté en el temps, les formes de transmissió informal (especialment el boca-orella) solen millorar espontàniament el nivell d'informació. Això no obstant, **sembla necessària una estratègia de comunicació a la població diana amb mitjans formals** (campanyes informatives, tríptics, etc.).
- Finalment, atès que l'ajut té actualment una eficiència horitzontal relativament baixa (cobreix només una minoria de la infància en situació de pobresa) i que

s'instrumenta sobre la base d'una convocatòria amb una dotació pressupostaria tancada, és necessari que de la revisió del disseny no en resultin famílies que, havent sol·licitat la prestació i complint-ne els requisits, no se'ls hi pugui atorgar perquè el pressupost no arriba a donar cobertura a tothom. En aquest sentit els paràmetres rellevants en el disseny de l'ajut són: el pressupost total de l'ajut, la quantia per beneficiari, i els criteris de definició de la població diana que restringeixen l'accés a l'ajut. **Garantir l'eficiència horitzontal pot passar per:**

- a) **Augmentar el pressupost** de tal manera que cap família que compleixi els requisits quedi sense prestació
- b) **Reduir la quantia** que es transfereix per infant, ja sigui reduint la quantia a mesura que augmenta el nombre d'infants tenen les famílies i/o limitar el nombre d'infants que poden ser beneficiaris en una mateixa llar.
- c) **Restringir la mida de la població diana** i concentrar la transferència en les famílies més vulnerables, canviant els requisits per accedir a l'ajut. Per exemple, es pot fixar un topall de renda més baix o emprar indicadors de privació més severos que ajudin a focalitzar els recursos en les famílies que estan en situació de pobresa severa.

Cal assenyalar que aplicar una o altra opció, o conjugar més d'una opció conjuntament, produeix resultats molt dispars. Augmentar el pressupost permet maximitzar la cobertura sense reduir l'impacte en termes de reducció de la pobresa (òbviament, amb un cost més alt) mentre que les altres opcions milloren l'eficiència horitzontal però redueixen l'impacte de l'ajut.

- **Introduir un sistema de quanties variables per trams de renda:** Una forma d'incrementar la cobertura de la població diana, contenir el cost alhora que intentar mantenir l'impacte, i reduir els incentius negatius que pot generar un ajut no condicionat sobre les famílies, és passar d'un sistema de topall i quantia únics com l'actual a un de topalls i quanties múltiples, talment que la quantia de l'ajut decreixi a mesura que augmenta la renda, fins a un topall màxim en què les famílies ja no tenen dret a cap ajut.

Finalment, enunciem a continuació altres recomanacions sobre aspectes concrets del disseny i gestió de l'ajut, derivats fonamentalment de les aportacions dels professionals de serveis socials:

Quantia i format dels pagament

- **Eliminar la retroactivitat o prorratejar els pagaments retroactius.** La retroactivitat de l'ajut causa problemes, ja que genera un pagament acumulat que pot arribar a ser relativament elevat quan hi ha diversos infants a la llar. Això contrasta amb el fet que les despeses en alimentació de les famílies ja s'han realitzat i no s'acumulen, la qual cosa dificulta utilitzar els diners per als usos previstos. La retroactivitat indueix bé el consum en béns d'alimentació que no són bàsics, bé la picaresca i l'ús fraudulent de les targetes per poder convertir l'ajut en diners en metàl·lic (revenda de bens o venda de les targetes) i atendre altres necessitats de la llar, com ara els subministraments o el lloguer. Suggerim eliminar els pagaments retroactius, o bé que es prorrategin els pagaments retardats entre tots els mesos pendents de l'any, per evitar l'acumulació de fons.
- **Reduir la quantia de l'ajut per fill adicional:** actualment, cada fill adicional incrementa l'ajut en una quantitat fixa, de 100 euros mensuals. Això no obstant, els costos per mantenir cada infant adicional són decreixents, ateses les economies d'escala en la llar. Per aquest motiu, la major part dels ajuts, beques i bonificacions compten amb algun criteri d'ajust segons la mida de la llar, incloent les mateixes beques menjador. De forma alternativa o complementària, és podria limitar el màxim d'ajuts per llar (per exemple a 3 o 4).
- **Coordinar i regular millor l'acumulació d'ajuts,** ja que alguns beneficiaris acumulen diversos ajuts, com ara la targeta 0-16, la targeta solidaria, la beca menjador, beca per activitats extraescolars, RMI o COSE, atenent, segons els professionals de Serveis Socials, la condició de "sobreassistits", generant dinàmiques de gran dependència i creant greuges comparatius amb altres famílies. En aquest sentit, suggerim establir amb claredat els criteris d'exclusió o afectació entre ajuts, especialment entre la RMI i la targeta 0-16.
- **Passar d'una targeta per fill a una targeta per unitat familiar,** ja que actualment cal que les famílies desin els tiquets per separat per a cadascuna de les targetes.
- **Emetre targetes nominals,** enlloc d'anònimes, per evitar-ne la revenda.
- **Diferenciar millor la targeta solidària de la targeta 0-16,** ja que els beneficiaris no les distingeixen fàcilment, i els requeriments d'una i altra són diferents. La targeta solidaria té un llistat propi sobre quines despeses pot cobrir i què es considera un consum bàsic, i els Serveis Socials en poden controlar els tiquets, decidir a qui l'assignen i retirar-la, a diferència de la 0-16.

Restriccions en el tipus de despesa

- **Clarificar les indicacions sobre quin ús es pot fer de la targeta.** Segons refereixen els participants en el grup de discussió, les instruccions sobre el tipus de consum que es pot fer amb la targeta no és del tot clar, ni per als centres de Serveis Socials, ni per als beneficiaris ni per als comerços, per la qual cosa suggerim elaborar unes instruccions més precises, similars a les de les targetes solidàries.
- **Ampliar el tipus de despesa que permet la targeta,** i incloure-hi la part del menjador escolar que no queda coberta per la beca menjador (ja que està directament associada amb l'alimentació infantil), o altres despeses bàsiques que algunes famílies no han pogut realitzar (com ara productes de farmàcia, bolquers i tovalloletes o quotes de l'AMPA). Igualment suggerim ampliar l'ús de les targetes a comerços de proximitat.

Calendari de l'ajut

- **Avançar la convocatòria al mes de gener:** si l'ajut vol assemblar-se a una prestació, la convocatòria hauria de publicar-se al mes de gener per minimitzar el temps en què les famílies queden sense cobertura, i limitar la posterior acumulació de pagaments retroactius. Tot i que, quan hi ha una necessitat urgent, els serveis socials supleixen la targeta 0-16 amb la targeta solidària, això genera costos administratius i una certa confusió als usuaris.
- **Possibilitar la tramitació de l'ajut a qualsevol moment de l'any.** Amb una convocatòria oberta es reduiria la retroactivitat i s'orientaria l'ajut més cap a un dret ciutadà.

Gestió de l'ajut

- **Explorar vies i instàncies alternatives per emetre valoracions social que no passin, necessàriament per Serveis Socials,** o bé que es realitzin a Serveis Socials però de forma dissociada a la intervenció amb acompanyament a les famílies, a fi d'evitar la sobre càrrega de tasques burocràtiques i no emprar recursos humans especialitzats en el treball social en tasques administratives.
- **Millorar la gestió general de l'ajut,** i oferir un punt clar per resoldre problemes tècnics i dubtes; mantenir uns criteris i instruccions estables al llarg de l'any; tramitar la informació entre els centres de serveis socials i els serveis centrals emprant SIAS i no llistats d'Excel; i dedicar suport administratiu als centres de Serveis Socials en els que es tramiten més targetes, si l'ajut continua vinculat a Serveis Socials.

6. Referències

- Aguero, J., Carter, M., i Woolard, I. (2006). *The impact of unconditional cash transfers on nutrition: The South African Child Support Grant*. International Poverty center.
- Ahmed, A. U. i del Ninno, C. (2002). 'Food for Education Programme in Bangladesh: An evaluation of the impact on educational attainment and food security', Discussion Paper 138, Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Attanasio, O. (2003). Baseline Report on the Evaluation of 'Familias en Acción', Report, London: Institute for Fiscal Studies.
- Ayala Consulting (2003), 'Workshop on conditional cash transfer programmes (CCTs): Operational experiences', Report, Quito: Ayala Consulting
- Barrientos, A. i DeJong, J. (2004): "Child Poverty and Cash Transfers", CHIP Report No. 4, London.
- (2006). Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?. *Development policy review*, 24(5), 537-552.
- Belik i Grossi (2003). Brazil's Zero Hunger Program in the Context of Social Policy, paper prepared for the 25th International Conference of Agricultural Economists in Durban, South Africa, August 2003.
- Besley, T. i Kanbur R. (1993). "Principles of Targeting." In Michael Lipton and Jacques van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.
- Blades, R. (2012). Denmark case study. Appendix B. National Children's Bureau: working with children, for children.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. H., i Leite, P. G. (2002). Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola. *World Bank Policy Research Working Paper*, (2916).
- Brewer et al. (2002) The Government's child poverty target: How much progress has been made? The Institute for Fiscal Studies.
- Cantó, O. i Ayala, L. (2014). Políticas Públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto. Madrid: UNICEF Comité Español.
- Case, A., Hosegood, V., i Lund, F. (2003). The reach and impact of Child Support Grants: evidence from KwaZulu-Natal. *Development Southern Africa*, 22(4), 467-482.

- Comissió Europea (2013). Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. European Commission.
- Cooper, K. i Stewart, K. (2013) 'Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review', Joseph Rowntree Foundation.
- Corak, M. (2005) 'Principles and practicalities for measuring child poverty for the rich countries', UNICEF Innocenti Research Centre: Innocenti Working Paper 2005-01.
- Cornia, G.A. i F. Stewart. 1995. "Two errors of targeting." In van de Walle and Nead, op cit.
- de Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E. i Vakis R. (2006). "Can Conditional Cash Transfer Programs Serve As Safety Nets in Keeping Children at School and from Working When Exposed to Shocks?" *Journal of Development Economics* 79 (2): 349–73.
- de la Guardia, F. H., Hojman, A., i Larrañaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38(1), 129-168.
- Edmonds, E. V. (2006). "Child Labor and Schooling Responses to Anticipated Income in South Africa," *Journal of Development Economics*, 81, 386-414.
- Fiszbein, A., Schady, N. R., i Ferreira, F. H. (2009). Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. World Bank Publications.
- Freeland, N. (2007). Superfluous, pernicious, atrocious and abominable? The case against conditional cash transfers. *IDS Bulletin*, 38(3), 75-78.
- Glewwe, P., i Olinto, P. (2004). Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras' PRAF Program. Unpublished manuscript, University of Minnesota.
- Golan J., Sicular, T. i Umapathi, N. (2015). Nithin Unconditional Cash Transfers in China An Analysis of the Rural Minimum Living Standard Guarantee Program. World Bank Group.
- Gordon, D., Adelman, L., Ashworth, K., Bradshaw, J., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. i Williams, J. (2000) Poverty and social exclusion in Britain. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hall, A. (2006). From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38(04), 689-709.

- Hansen, K. i Kneale, D. (2012) 'Does How You Measure Income Make a Difference to Measuring Poverty? Evidence from the UK', *Social Indicators Research*, 110 (3), pp1119–1140.
- Haushofer, J., i Shapiro, J. (2014). Household response to income changes: Evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya. Massachusetts Institute of Technology.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2001). "Informe: Sistema de Evaluación de la Fase Piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua.
- Julià, A. (2014). Mesures contra la pobresa infantil: Prestació per a famílies amb infants en situació de pobresa. UNICEF, Docs Infància a Catalunya.
- Kaul, U. (2015). A critical evaluation of child poverty measurement in the United Kingdom. The Public Sphere.
- Korpi, W., i Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Lin, W. i Wong C. (2012). "Are Beijing's Equalization Policies Reaching the Poor? An Analysis of Direct Subsidies under the "Three Rurals" (sannong)," *The China Journal* 67: 23-45.
- Marx, I., Salanauskaite, L., i Verbist, G. (2013). The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace?. IZA Discussion Paper, No. 7414
- Middleton, S., Ashworth, K. and Braithwaite, I. (1997). *Small Fortunes: Spending on children, childhood poverty and parental sacrifice*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- MIDEPLAN (2003). 'Chile Solidario: El desafío de crear un sistema de protección y promoción social', Powerpoint presentation, Santiago: MIDEPLAN
- Moene, K. i Wallerstein, M. (2001). 'Inequality, Social Insurance and Redistribution', *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 4, pp. 859-874.
- (2002). 'Income Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis', Unpublished paper. North-western University, Evanston, IL, February.
- Parker, S., i Scott, J. (2001). Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento y Evaluación 1998-2001. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mimeo.
- Rawlings, L. B., i Rubio, G. (2003). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: Lessons from Latin America (Vol. 3119). World Bank Publications.

- República de Colombia (2003). 'Efectos tempranos del programa 'Familias en Acción', Reportes de Evaluación 1, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Riccio, J. A., Dechausay, N., Greenberg, D. M., Miller, C., Rucks, Z., i Verma, N. (2010). Toward reduced poverty across generations: Early findings from New York City's conditional cash transfer program. MDRC, March.
- Riccio, J. A., Dechausay, N., Miller, C., Nuñez, S., Verma, N. i Yang, E. (2013). Conditional Cash Transfer in New York City. The Continuing Story of the Opportunity NYC–Family Rewards Demonstration. MDRC.
- Santos, L. M., Paes-Sousa, R., Miazagi, E., Silva, T. F., i da Fonseca, A. M. (2011). The Brazilian experience with conditional cash transfers: A successful way to reduce inequity and to improve health. Draft background paper. [No publicat]. Esborrany presentat al World Health Organization for the World Conference on Social Determinants of Health Rio de Janeiro Brazil 19-21 October 2011.
- Schwartz-Bojen D. et al. (2014). Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies: Denmark. European Commission.
- Schwartzman, S. (2005). Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
- Schultz, T. P. (2004). "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250.
- Sedlacek, G., Ilahi, N. i Gustafsson-Wright, E. (2000). Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey, mimeo, Washington DC: The World Bank.
- Sedlacek, G. (2002). 'Programa de Asignación Familiar (PRAF) – Honduras', Powerpoint presentation, Washington DC: IADB
- Síndic de Greuges. (2012). Informe sobre la pobreza infantil a Catalunya. Síndic de Greuges de Catalunya.
- Siqueira, Nogueira i O'Donoghue (2003): Simulating Brazil Tax-Benefit System Using Brahms, the Brazilian Household Microsimulation Model, paper prepared for the Anais do XXXI Proceedings of the 31st Brazilian Economics Meeting / ANPEC - Brazilian Association of Graduate Programs in Economics, Belo Horizonte.
- Skoufias, E., i Parker, S. W. (2001). Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the progresa program in Mexico [with comments]. *Economia*, 45-96.

- Subbarao, K.; Bonnerjee, A.; Carvalho, S.; Ezemenari, K.; Graham, C. i Thompson, A. (1997). Safety Net Programmes and Poverty Reduction: Lessons from Crosscountry Experience. Washington, DC: World Bank.
- Van de Walle, D. (1998). Targeting revisited. *The World Bank Research Observer*, 13(2), 231-248.
- Van Lancker, W., i Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social science research*, 50, 60-75.
- Van Oorschot, W. (2002) 'Targeting Welfare: on the Functions and Dysfunctions of Meanstesting in Social Policy' in P. Townsend and D. Gordon (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press.

Annex 1. Exemples de programes de transferències monetàries

Nom del Programa	País	Tipus	Any d'inici	Descripció	Referències	Avantatges i Inconvenients destacats
<i>Opportunity NYC-Family Rewards</i>	EE.UU (NY)	TMC	2007	Programa pilot de tres anys de durada. El programa condiona la transferència al compliment d'activitats prèviament especificades en l'àmbit educatiu i de prevenció sanitària pels infants i en l'ocupabilitat pels pares.	Riccio et al. 2010, 2013	Millora de les condicions materials de les llars i la nutrició dels infants. No hi ha evidències de millora educativa en els diferents nivells. Millora molt reduïda de l'ocupació dels pares.
<i>Bolsa escola</i>	Brasil	TMC	2001 (pilot al 1995)	Llars amb menys de la meitat del salari mínim, amb nens de 6 a 15 anys. Mesura condicionada al l'assistència regular a l'escola de l'infant. Es fixa un màxim que pugi rebre la llar (3 cops el mínim).	Bourguignon et al. 2002; Schwartzman 2005	La prestació es dona amb una targeta magnètica que facilita el control del programa. Augment significatiu de l'assistència a l'escola però baixa reducció de les desigualtats i de la taxa de pobresa, i no hi ha evidències de millora educativa.
<i>Bolsa familia</i>	Brasil	TMC	2004	Diferents nivells de pobresa reben diferents prestacions per llar (independentment al nombre de membres). S'afegeix la mateixa prestació que a <i>Bolsa escola</i> per infant. Es condiona per assistència l'escola, vacunacions i visites mèdiques. Agrupa 4 prestacions ja existents: <i>Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartao Alimentação</i> i <i>Auxilio Gás</i>	Hall 2006	Els resultats positius es centren en satisfer les necessitats bàsiques de les famílies pobres. Es detecten problemes en l'aplicació: mala focalització del beneficiari; l'exclusió d'algunes famílies pobres elegibles (baixa eficiència horitzontal); manca de coordinació entre les administracions (hi ha certa duplicació de prestacions); manca d'informació actualitzada; clientelisme; baix nivell d'avaluació en el programa per rendir comptes.
<i>Progres-Opportunitades</i>	Mèxic	TMC	1997	Dóna cobertura a territoris concrets. Va començar en entorns rurals i després es va expandir. Els infants de 6 a 12 (que no hagin completat 4rt grau) han de assistir a escola; els de 0 a 3 anys han de complir amb les visites mèdiques regulars i amb un seguiment de la nutrició.	Rawlings i Rubio 2003; Parker i Scott 2001; Belik i Grossi; 2003	Es va poder anar modificant a partir de les primeres avaluacions per millorar l'eficàcia i l'eficiència. La mesura s'ha mantingut amb independència dels canvis de govern. Tot i els bons resultats en termes de nutrició, sanitat i assistència a l'escola encara té marge de millora de l'eficiència horitzontal.
<i>Red de protección</i>	Nicaragua	TMC	2000	Els beneficiaris reben una transferència	IFPRI 2001	Es va finalitzar al 2006, no per la seva falta

<i>social</i>				destinada a la compra d'aliments. Les famílies amb fills amb edat escolar reben tres transferències addicionals: una per assistència escolar, una per material escolar y un altra que se li dóna al mestre de l'escola. Transferències bimensuals que han de recollir als punts de distribució. Condicions: assistir cada dos mesos als tallers d'educació en salut; portar a fills menors de cinc anys a salut preventiva; assegurar la matrícula y el 85% d'assistència escolar (7-13 anys que no hagin completat 4rt grau); assegurar l'entrega de la transferència destinada al/la mestre. Mesura enfocada als més pobres.		d'impacte, sinó pel poc recolzament intern i la poca visibilitat. Reducció de 15 punts percentuals la pobresa extrema en els municipis aplicats. Millora significativa en l'alimentació dels infants i famílies. Augment de 23 punts percentuals de nens que assistien regularment a l'escola.
<i>Familias en Acción</i>	Colòmbia	TMC	2001	Sistema de subsidis condicionat a tres dimensions: salut (vacunació, control de creixement i desenvolupament de nens i dones embarassades), nutrició (transferència de diners a famílies amb menors de 7 anys) i educació (transferència de diners a nens i joves dels 7 a 17 anys que vagin a l'escola). Mesura molt centrada en els col·lectius més pobres.	Attanasio 2003; República de Colombia 2003	Augment en l'assistència a classe d'infants entre 14 i 17 anys. Augment del índex de massa corporal dels infants entre 0 a 6 anys. El resultats tenen diferències entre els entorns rurals i urbans.
<i>Food for Education</i>	Bangladesh	TMC	1993	Inicialment condicionat a l'assistència a l'escola i després va passar a subsidi segons demanda.	Ahmed i del Ninno 2002	Baix nivell d'eficiència horitzontal
<i>Garantia de mínim estàndard de vida rural (Dibao)</i>	Xina	TMI	1990s experiències locals; 2007 a nivell nacional	Els líders i representants dels pobles identifiquen les llars que necessiten la prestació. Es fan algunes revisions a posteriori per afegir informació sobre les condicions de vida dels beneficiaris. El llindar i barem d'assignació de la prestació varia segons la província. No és específic per famílies amb infants.	Lin i Wong 2012; Golan et al. 2015	El programa proporciona ingressos suficients pels beneficiaris pobres, però no redueix substancialment el nivell general de la pobresa. El nombre de beneficiaris és petit en relació amb el nombre de pobres (baixa eficiència horitzontal). S'aconsella expandir la cobertura i no tant les quantitats de les transferències per millorar l'impacte.
<i>Programa de</i>	Hondures	TMC	Primera	Dirigit a famílies amb infants de 6 a 13 anys	Sedlacek 2002;	La segona versió porta millores en la

<i>Asignación Familiar (PRAF)</i>			versió 1990; segona 2000	en zones rurals. Condicionat a que assisteixin a l'escola.	Glewwe i Olinto 2004	monitorització i l'avaluació constant del programa. Millora l'assistència a l'escola i es redueix l'abandonament prematur.
<i>Chile Solidario</i>	Xile	TMC	2002	Les famílies estan un total de cinc anys en el programa. Es proporciona mentories pel suport psicoemocional acompanyades de diferents transferències monetàries i de serveis socials preferencials (per exemple de salut). Dirigit a famílies en situació de pobresa severa.	MIDEPLAN 2003; de la Guardia, Hojman i Larrañaga 2011	El programa té efectes positius sobre el benestar psicossocial i d'assimilació dels subsidis i programes socials. Efectes petits, però clarament positius.
<i>Child Support Grant</i>	Sudàfrica	TMI	1998	Al principi dirigida als infants en situació de pobresa de 0-7 anys. Als següents anys ampliat fins als 14 progressivament. També es complementa amb altres prestacions per infants amb dificultats psíquiques. Es dona la prestació en base a un llindar de pobresa establert de forma diferenciada en entorns urbans i en entorns rurals.	Case et al. 2003; Agüero et al. 2006	Bona eficiència horitzontal i vertical. Mesura aplicada i cobertura ampliada al llarg dels anys. No s'assoleix una cobertura més eficient per dèficit d'informació en alguns casos.
<i>GiveDirectly</i>	Kenya	TMI	2010	Avaluació aleatòria per mesurar l'impacte. Famílies amb infants en poblacions rurals. Es proporcionen els diners de dos formes: una única suma o fraccionat mensualment.	Haushofery i Shapiro, 2014	TMI té impactes significatius en el consum i el benestar psicològic dels beneficiaris. Al donar les prestacions en formats mensuals i en format anual, les famílies distribueixen els diners en allò que creuen més necessari. Així, augmenta el consum d'aliments i medicaments però també de bens més costosos com són els mobles (sobretot en els que reben la transferència de cop). Les transferències mensuals són més propenses a millorar la seguretat alimentària que les de pagament d'un sol cop; les transferències de la suma global tenen més probabilitat de ser gastats en bens duradors.

Annex 2. Proporció d'infants amb beca menjador als quals ha estat adjudicat un ajut d'emergència social, 2015, per codis postals

Ajut pobresa

Codi postal familiar	No	Si	Total	% Si
08039	2	2	4	*
08001	600	480	1080	44,4%
08002	94	74	168	44,0%
08003	314	233	547	42,6%
08033	750	513	1263	40,6%
08042	797	451	1248	36,1%
08019	407	230	637	36,1%
08041	256	140	396	35,4%
08038	450	238	688	34,6%
08018	316	165	481	34,3%
08031	486	251	737	34,1%
08007	8	4	12	*
08040	2	1	3	*
08026	318	148	466	31,8%
08032	640	297	937	31,7%
08004	513	234	747	31,3%
08028	438	197	635	31,0%
08030	726	320	1046	30,6%
08029	180	76	256	29,7%
08036	63	26	89	29,2%
08014	519	209	728	28,7%
08005	316	123	439	28,0%
08016	734	280	1014	27,6%
08024	361	137	498	27,5%
08023	205	77	282	27,3%
08025	392	144	536	26,9%
08027	456	167	623	26,8%
08011	82	30	112	26,8%
08017	87	31	118	26,3%
08012	183	65	248	26,2%
08037	48	17	65	26,2%
08035	283	97	380	25,5%
08015	370	125	495	25,3%
08034	61	19	80	23,8%
08010	25	7	32	21,9%
08013	336	91	427	21,3%
08020	675	177	852	20,8%
08021	36	7	43	16,3%
08006	122	17	139	12,2%
08009	40	5	45	11,1%
08022	84	8	92	8,7%
08008	15	1	16	*
For a de Barcelona	985	14	999	1,4%
Total	13.775	5.928	19.703	30,1%

* N<=20

Annex 3. Composició dels grups de discussió

L'avaluació ha comptat amb tres grups de discussió, amb la participació a cadascun d'entre 4 i 6 tècnics dels serveis socials de la ciutat de Barcelona, per recollir les seves experiències i percepcions sobre el disseny i implementació de la primera fase d'aplicació dels ajuts d'emergència social per a famílies amb infants.

La selecció de la mostra de tècnics s'ha basat en dos criteris:

- Un 50% de tècnics seleccionats aleatòriament i un 50% seleccionats a suggeriment de la direcció de l'IMSS pel seu particular coneixement del programa.
- Almenys un tècnic de cadascun dels districtes de Barcelona

Els dos primers grups han estat constituïts per tècnics de Serveis Socials i un tercer amb directors/es territorials i de centres de serveis socials.