



INFORME SOBRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA

INFORME EXTRAORDINARI
Setembre 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE LA
POBRESA
INFANTIL A
CATALUNYA
SETEMBRE 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Setembre de 2012

Informe sobre la pobresa infantil a Catalunya setembre 2012

Dipòsit legal: B.27450-2012

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDIX GENERAL

1. INTRODUCCIÓ	5
BLOC 1: ANÀLISI SOBRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA	9
2. EL MARC SOCIAL I ECONÒMIC: LA PROVISIÓ DE BENESTAR EN UN CONTEXT DE CANVI SOCIAL I DE CRISI ECONÒMICA	11
2.1. Crisi econòmica i crisi de l'ocupació com a font de malestar	11
2.2. Transformació social del paper de la dona i de les estructures familiars	12
2.3. Impacte del fet migratori en l'estructura social	14
3. EL MARC NORMATIU: EL DRET DELS INFANTS A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT	17
3.1. La normativa bàsica de caràcter general: la Constitució, l'Estatut i la Convenció sobre els drets de l'infant	17
3.2. La normativa de desplaçament de caràcter sectorial	18
4. LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA: ALGUNES DADES BÀSIQUES	27
4.1. La prevalença de la pobresa monetària i de la privació material entre els infants	27
4.2. Els principals grups de risc entre la població infantil	32
5. EL CARÀCTER MULTIFACTORIAL DE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA	43
5.1. El dret a un nivell de vida adequat	43
5.2. El dret a l'educació	51
5.3. El dret a la salut	62
5.4. El dret al lleure i a la participació	70
BLOC 2: ANÀLISI SOBRE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA	75
6. LA DESPESA SOCIAL A CATALUNYA: ANÀLISI COMPARADA AMB ALTRES PAÏSOS EUROPEUS	77
6.1. La despesa en protecció social	77
6.2. La despesa en educació	85
6.3. La despesa en salut	87
7. EL MARC POLÍTIC: LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA DE LES POLÍTIQUES PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL	89
7.1. A escala europea: Estratègia de Lisboa 2010 i Estratègia Europa 2020	89
7.2. A escala estatal: programes nacionals de reforma, plans estatals d'acció per a la inclusió social i els plans estratègics per a la infància i l'adolescència	91
7.3. A escala catalana: plans per combatre la pobresa infantil a Catalunya	92

8. POLÍTIQUES DE PROVISIÓ DE SERVEIS PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL	107
8.1. Protecció social	107
8.2. Educació	116
8.3. Salut	131
8.4. Participació i lleure	136
9. LES POLÍTIQUES DE TRANSFERÈNCIES ECONÒMIQUES	139
9.1. Mapa de prestacions econòmiques en l'àmbit de la infància a Catalunya	139
9.2. Anàlisi de les prestacions econòmiques per combatre la pobresa infantil	158
9.3. Eficàcia i eficiència de les prestacions econòmiques en la reducció de la pobresa infantil: estudi d'impacte simulat	203
BLOC 3: CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	239
10. CONCLUSIONS	241
11. SUGGERIMENTS I RECOMANACIONS	257

INTRODUCCIÓ

1. INTRODUCCIÓ

L'article 27 de la Convenció dels drets de l'infant recull el dret de tot infant a un nivell de vida adequat per al seu desenvolupament físic, mental, espiritual, moral i social, dret que obliga els estats que l'han subscrit i ratificat, com és el cas d'Espanya, a donar-hi efectivitat.

Les dades procedents d'organismes internacionals com ara UNICEF o la mateixa Comissió Europea apunten que a la majoria d'estats membres el risc de pobresa infantil està per sobre del risc que experimenta el conjunt de la població. Alguns indicadors assenyalen que el risc de pobresa infantil als països rics ha crescut durant les darreres dues dècades.

A Catalunya, i d'acord amb les darreres dades oficials publicades, la pobresa afecta un de cada cinc infants; infants que es troben en una situació d'enorme vulnerabilitat a l'hora de fer efectius, en igualtat d'oportunitats, drets bàsics com ara el dret a un nivell de vida adequat, a l'educació o a la salut, reconeguts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant a l'Estat espanyol. Les dificultats per accedir a un habitatge digne, l'abandonament prematur del sistema educatiu, les desigualtats d'accés a les activitats educatives fora de l'horari lectiu o els problemes de salut mental, per posar-ne alguns exemples, són situacions molt vinculades a la pobresa infantil i que impedeixen a molts d'aquests infants de fugir del cercle de reproducció de la pobresa al llarg de la seva trajectòria vital.

De fet, haver experimentat pobresa durant la infància té conseqüències negatives que tendeixen a persistir al llarg de tota la vida d'un individu. Néixer i créixer en una llar pobra comporta problemes de desenvolupament, més greus com més intensos i persistents són els períodes en aquesta situació, que es deixen notar en la projecció futura d'aquests infants durant la resta d'etapes del cicle vital, de manera que es contribueix a la transmissió intergeneracional de la pobresa. Per això, és important combatre la pobresa infantil i protegir els infants amb més intensitat que en el cas dels adults, especialment també per les limitacions dels infants de canviar la seva pròpia situació, d'acord amb la seva dependència personal, social i econòmica intrínseca a aquest període vital.

Davant d'aquest escenari, el Síndic ha elaborat un informe extraordinari sobre la pobresa infantil a Catalunya, amb la finalitat d'analitzar les condicions de vida dels infants i les polítiques públiques de provisió de serveis i de transferències econòmiques per combatre aquest fenomen, i les vulneracions de drets associades. De la informació de què disposa el Síndic, no hi ha cap informe monogràfic que presenti un estudi exhaustiu sobre la situació econòmica dels infants a Catalunya i que analitzi propostes de millora. L'estudi que presenta el Síndic, doncs, ajuda a cobrir aquest buit i contribueix a conèixer millor les condicions de vida dels infants, amb l'anàlisi de mesures per millorar-ne el benestar.

De fet, un estudi d'aquestes característiques és especialment pertinent d'acord amb les recomanacions provinents de diversos organismes internacionals, que insisteixen sobre la importància de conèixer amb precisió la magnitud de la pobresa infantil i d'implantar mesures que, de manera progressiva, tendeixin a reduir-la.

Amb aquest propòsit, el primer bloc de l'informe fa una breu diagnosi quantitativa i qualitativa de la pobresa infantil a Catalunya i posa de manifest les privacions que genera, tant des d'una dimensió econòmica bàsica, de caràcter material, com pel que fa a les privacions i les desigualtats quant a les oportunitats socials en dimensions com ara l'educació, la salut, les relacions socials, etc.

L'anàlisi ha estat elaborada, entre d'altres, a partir de dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya i l'Eurostat. A més, per dur a terme aquesta primera part, s'ha tingut en compte un estudi extern, amb relació a la privació material a les llars amb infants (Ramos i Ayllón, 2010). També s'han utilitzat les principals enquestes o bases de dades estadístiques que a Catalunya permeten creuar la situació socioeconòmica dels infants i de les seves famílies amb l'accés a recursos i oportunitats.

Quant a l'estructura d'aquest primer bloc, en primer lloc, s'analitza el marc social i econòmic, i com la provisió de benestar dels infants se situa en un context de canvi social i de crisi econòmica. En segon lloc, es fa una anàlisi del marc normatiu, amb un èmfasi especial en els drets dels infants que, de manera més rellevant, es poden veure afectats per les situacions de pobresa infantil. En el capítol següent, s'analitzen la prevalença de la pobresa

monetària entre els infants, d'acord amb les dades més recents proveïdes per l'Institut d'Estadística de Catalunya per a l'any 2010, i també la prevalença de la privació material a les llars amb infants i els principals col·lectius afectats per ambdós fenòmens entre els menors de divuit anys, d'acord amb l'estudi elaborat per Ayllón i Ramos* (2010) a partir de l'Enquesta de condicions de vida corresponent als anys 2005 i 2006. I, finalment, en el darrer capítol d'aquest bloc, s'exposa el caràcter multifactorial de la pobresa infantil, amb una revisió d'alguns dels principals indicadors que ajuden a dimensionar la proporció d'infants que tenen privacions amb relació als drets de l'infant a un nivell de vida adequat, a l'educació, a la salut o al lleure.

El segon bloc se centra en l'anàlisi de les polítiques de provisió de serveis i les polítiques de transferències econòmiques per combatre la pobresa infantil.

Amb relació a l'anàlisi de les polítiques de provisió de serveis, cal precisar-ne la pretensió i l'abast. La finalitat d'aquesta part de l'informe és identificar, a partir de l'experiència i el coneixement del Síndic en la seva actuació de defensa de drets, les principals polítiques públiques de provisió de serveis en matèria de serveis socials, protecció de la infància, educació i salut, en la mesura que aquestes polítiques poden tenir un efecte directe en la reducció de les privacions de drets i desigualtats que suposen les situacions de pobresa infantil. En aquest sentit, l'anàlisi que es fa és exemplificativa, de manera que examina les polítiques més representatives en la reducció de la pobresa infantil (per tant, no hi són totes), i els dèficits més destacats (per tant, no hi són necessàriament tots). En definitiva, l'estudi que es duu a terme, d'una gran importància, atès l'efecte directe d'aquestes polítiques per combatre la pobresa infantil, és necessàriament limitat, ja que l'abast d'aquest informe impedeix una anàlisi a fons de totes aquestes polítiques de manera íntegra.

Pel que fa a l'estructura de la segona part, aquesta anàlisi s'inicia amb l'examen, des d'una perspectiva comparada, de la despesa social al nostre país, aquella adreçada a garantir a la ciutadania els béns i els serveis considerats essencials per viure. El capítol següent analitza la planificació estratègica de polítiques per

combatre la pobresa infantil, a escala europea, estatal i catalana. Un cop feta aquesta descripció, en el capítol següent es tracten les polítiques de provisió de serveis per combatre la pobresa infantil, en matèria de serveis socials, protecció de la infància, educació, salut i participació, amb l'extensió i l'abast precisats en el paràgraf anterior.

En un capítol següent, s'examinen les polítiques de transferències econòmiques adreçades a la població en situació objectiva de risc de pobresa, com un dels instruments considerats més eficaços en la lluita contra la pobresa. En aquest capítol, es desplega un mapa de prestacions econòmiques en l'àmbit de la infància a Catalunya, en què s'inclouen les que s'emmarquen en les polítiques de suport a les famílies, les polítiques adreçades a combatre situacions de necessitat econòmica derivades de l'exclusió social i les polítiques orientades específicament a compensar desigualtats socioeconòmiques dels infants en l'accés a determinats serveis i recursos bàsics. Un cop descrites les prestacions existents, se n'analitzen transversalment el nivell de reconeixement jurídic (dret subjectiu o dret de concurrència), el nivell d'extensivitat i de cobertura, el nivell d'intensitat i impacte i, finalment, l'existència de problemes relacionats amb el disseny i la tramitació administrativa.

Un cop exposats aquests elements relatius a les prestacions i un cop destacats els diversos dèficits, en especial, els relacionats amb la cobertura i la intensitat del sistema de prestacions econòmiques adreçades a la infància a Catalunya, aquesta part es completa amb una simulació de l'impacte que podrien tenir diverses prestacions econòmiques sobre la reducció dels nivells de pobresa existents a Catalunya. Aquesta simulació (apartat 9.3.1) s'ha fet a partir de l'estudi elaborat per Ayllón i Ramos (2010) a partir de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Finalment, en un darrer bloc, s'exposen les conclusions derivades de l'anàlisi precedent de les situacions de pobresa infantil i de les polítiques que hi incideixen, i també les recomanacions adreçades a les diferents administracions implicades en la lluita contra aquest fenomen a Catalunya.

* Ayllón, S. ; Ramos, X. (2010). "Pobresa infantil a Catalunya. Diagnosi i possibles mesures per alleujar-la". Informe presentat al Síndic de Greuges. Document inèdit.

BLOC 1. ANÀLISI SOBRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA

2. EL MARC SOCIAL I ECONÒMIC: LA PROVISIÓ DE BENESTAR EN UN CONTEXT DE CANVI SOCIAL I DE CRISI ECONÒMICA

El règim de benestar de Catalunya, com succeeix amb la resta de països del sud d'Europa, s'ha construït històricament sobre la base del treball com a font principal d'accés a les rendes bàsiques per viure, via salaris o via prestacions contributives (amb l'experiència prèvia en el treball), per mitjà principalment de la família, com a font bàsica de solidaritat a l'hora de garantir la subsistència material bàsica i la cura de les persones econòmicament dependents. Com també succeeix en la resta de règims de benestar dels països del sud d'Europa, a Catalunya l'Estat ha assumit tradicionalment un paper més subsidiari, amb baixos nivells de despesa social i amb intervencions de caràcter assistencial per cobrir necessitats socials que el mercat i la família han deixat més desprotegides.

En els darrers temps, però, aquest règim de provisió de benestar ha experimentat canvis destacables. Progressivament, i d'ençà de la dècada dels setanta, el treball (mercantil), que ha esdevingut una de les principals vies d'accés a oportunitats de benestar per mitjà de l'ocupació estable, s'ha precaritzat. Les trajectòries caracteritzades per la precarietat, que han esdevingut cada cop més presents, no només limiten l'accés als ingressos salarials en períodes d'atur o en períodes d'ocupació amb baixos salaris, sinó que també limiten les possibilitats d'accés als avantatges que ofereix la protecció social (per les dificultats de cobrir els períodes de temps necessaris per accedir a les prestacions). La crisi econòmica, a més, ha fet més difícil la inserció laboral de la població. El desenvolupament tardà, i encara limitat, de les polítiques estatals de benestar en aquests països, afeblides encara més per l'impacte de la crisi econòmica en el finançament de les administracions, fa que els individus que es mantenen al marge del mercat de treball, que estan desocupats durant períodes de temps prolongats o que estan ocupats en treballs precaris tinguin grans dificultats per garantir la seva subsistència material bàsica.

Les dones s'han anat incorporant plenament al mercat de treball, fet que ha augmentat la protecció econòmica de moltes famílies, però encara experimenten desigualtats laborals importants per raó de gènere, amb ingressos salarials comparativament més baixos que els homes. Aquestes desigualtats laborals, de fet,

posen en una situació d'enorme precarietat econòmica moltes famílies, especialment quan els ingressos depenen de la dona. La tradició familista que articulava la provisió de benestar als països del sud d'Europa, a més, s'ha debilitat i ha esdevingut menys garantista, arran dels canvis que han experimentat les estructures familiars tradicionals. Hi ha noves estructures familiars que troben grans dificultats per garantir la subsistència material dels seus membres (famílies monoparentals, especialment).

En aquest context, la contribució del treball i la família en la provisió de benestar esdevé més fràgil, i aquesta fragilitat situa segments més amplis de població en una posició de vulnerabilitat social, principalment en períodes de crisi econòmica com l'actual. Per això, és important analitzar, repensar i revalorar el paper que ha de tenir la política social per combatre l'emergència i la reproducció de les situacions de pobresa.

A fi de poder contextualitzar la pobresa infantil, aquest capítol aborda de manera molt sintètica alguns dels principals canvis socials que està experimentant la nostra estructura social i econòmica.

2.1. CRISI ECONÒMICA I CRISI DE L'OCUPACIÓ COM A FONT DE MALESTAR

Des d'una perspectiva estrictament laboral, els mercats de treball de Catalunya i de la resta de països del sud d'Europa, igual que succeeix amb la configuració dels estats de benestar, també comparteixen característiques similars. Si es parla d'una tipologia mediterrània d'estat del benestar, pròpia dels països del sud d'Europa, també es parla de model mediterrani d'ocupació. Aquest model es caracteritza per elevades taxes d'atur i de temporalitat de l'ocupació, elevades desigualtats de gènere, baixos nivells de qualificació de l'ocupació, dèficits de cobertura i de reposició de les prestacions per desocupació, dèficits de despesa en polítiques actives d'ocupació, baixos nivells de participació a la formació contínua, baixos nivells de sindicació, etc. En general, i a escala europea, l'anàlisi comparada situa les condicions d'ocupació més precàries en els països mediterranis, com ara Catalunya.

Des d'aquest punt de vista, doncs, les dificultats per garantir nivells adequats de benestar no queden exclusivament reservades a la població que es manté exclosa del mercat de treball. A

Catalunya, com en la resta de països que presenten una elevada precarització de l'ocupació, la pobresa també afecta la població que està ocupada. En el cas de Catalunya, tal

com recull la taula 1, la proporció de població ocupada en situació de pobresa és del 13,7%, per sobre del conjunt de la Unió Europea, on aquesta proporció se situa en el 8,5% (2010).

Taula 1. Working poor per àmbit territorial (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
Catalunya	11,4	10,4	12,0	13,7
Espanya	10,7	10,7	11,4	12,7
Unió Europea-27	8,5	8,6	8,4	8,5

Font: Idescat i Eurostat (ECV i EU-SILC).

La precarietat en les condicions d'ocupació, més present en els països del sud d'Europa, provoca que les situacions de benestar siguin més inestables i més sensibles als cicles que marca la conjuntura econòmica. En l'actual context de crisi econòmica, aquests països, amb economies més fràgils i mercats de treball més precaritzats, han experimentat un empitjorament més significatiu de les condicions d'ocupació.

En efecte, a Catalunya, l'atur ha experimentat un augment progressiu a partir de l'any 2008, d'ençà de l'inici de la crisi econòmica actual. La taula 2, que recull l'evolució de la desocupació, mostra que la taxa d'atur s'ha doblat en els darrers tres anys i s'ha triplicat en els darrers quatre. És il·lustratiu que, mentre al principi de la dècada Catalunya tenia una prevalença de la desocupació equivalent a la del conjunt de la Unió Europea, l'any 2010 la taxa d'atur pràcticament dobla la mitjana europea.

Taula 2. Evolució de la taxa d'atur per àmbit territorial (2001-2011)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	8,6	10,1	10,1	9,7	7,0	6,6	6,6	9,0	16,3	17,8	19,2
Espanya	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6
Unió Europea	8,5	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,2	7,0	8,9	9,7	9,7

Font: Idescat i Eurostat.

Quan un es proposa analitzar la pobresa infantil a Catalunya, doncs, ha de tenir present que tant la crisi de la norma social de l'ocupació, vigent en les darreres tres dècades, com la crisi econòmica experimentada en els darrers anys situen Catalunya en una posició més desfavorable respecte a la mitjana de la Unió Europea a l'hora de combatre les situacions de pobresa.

2.2. TRANSFORMACIÓ SOCIAL DEL PAPER DE LA DONA I DE LES ESTRUCTURES FAMILIARS

La incorporació més intensa de les dones al mercat de treball ha transformat tant el model mediterrani d'ocupació tradicional, fortament masculinitzat, com també els models i les

estructures familiars característiques dels països del sud d'Europa. Els règims de benestar familistes característics d'aquests països, com ara Catalunya, suportats per una intervenció intensiva de la dona en l'àmbit familiar, han deixat pas a models de benestar menys visiblement desiguals o segmentats per raó de gènere.

Així, per exemple, es pot comprovar que a Catalunya, durant la darrera dècada, la taxa d'activitat femenina s'ha incrementat en 10 punts percentuals, molt per sobre del que ho ha fet en el conjunt de la Unió Europea, tal com recull la taula 3. En aquest sentit, convé recordar que l'activitat femenina és fonamental per combatre la pobresa en general i la pobresa infantil en particular.

Taula 3. Evolució de la taxa d'activitat femenina per sexe i per àmbit territorial (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	46,5	47,3	49,3	50,8	51,2	52,5	53,1	54,4	55,0	55,5	56,6
Espanya	40,4	42,2	43,8	45,2	46,4	48,0	48,9	50,5	51,6	52,3	52,9
Unió Europea	47,9	48,0	48,3	48,5	49,2	49,7	49,9	50,3	50,6	50,5	50,7

Font: Idescat i Eurostat.

No obstant això, els canvis en el comportament de la dona al mercat de treball no han estat acompanyats de canvis institucionals en el mateix mercat i en la família prou profunds per garantir la igualtat en l'assumpció del treball productiu i reproductiu, respectivament.

Pel que fa al mercat de treball, el model mediterrani d'ocupació es caracteritza, encara avui, per unes desigualtats de gènere

significatives: tot i que els nivells d'ocupació són similars entre homes i dones, l'activitat i les condicions d'ocupació continuen essent desiguals. En aquest sentit, la taula 4 mostra que hi ha desigualtats importants en la taxa d'activitat, no pas en la taxa d'atur, i també en les condicions salarials, especialment a Catalunya. Si bé aquestes desigualtats tendeixen a decreïxer amb el pas dels anys, actualment encara són significatives.

Taula 4. Evolució de les desigualtats de gènere per àmbit territorial (2001-2010)

	Diferència percentual en la taxa d'activitat			Diferència percentual en la taxa d'atur			Bretxa salarial		
	2001	2006	2010	2001	2006	2010	2002	2006	2009
Catalunya	23,5	19,7	14,9	-5,2	-3,1	2,0	20,2	17,9	18,5
Espanya	25,8	21,1	14,9	-7,3	-5,3	-0,7	20,2	17,9	16,7
Unió Europea	17,7	15,8	14,7	-1,6	-1,3	0,2	-	17,7	16,9

Font: Idescat i Eurostat.

La superació d'aquestes desigualtats laborals resulta fonamental en un context social en què les estructures familiars tendeixen a flexibilitzar-se i a diversificar-se (famílies monoparentals, famílies reconstituïdes, etc.), i en què la dona assumeix un paper clau, compartit o no, com a sustentadora familiar. Així, si

s'analitza l'evolució de l'estructura de les llars amb nucli familiar a Catalunya, recollida en la taula 5, s'observa que les llars familiars conformades per famílies monoparentals ja superen el 10%, i que aquestes famílies estan fonamentalment constituïdes per dones soles amb fills.

Taula 5. Evolució del percentatge de llars amb un nucli familiar o més per tipus a Catalunya (1981-2007)

	1981	1991	1996	2001	2007
Parella sense fills	23,0	24,9	26,4	29,8	36,2
Parella amb fills	65,7	62,2	58,9	54,5	50,6
Mares soles amb fills	6,0	8,1	9,3	10,2	9,6
Pares sols amb fills	1,3	1,7	2,4	2,4	1,7
Amb dos nuclis o més	3,9	3,1	3,0	3,0	1,9

Font: Idescat.

En l'anàlisi de la pobresa infantil, cal tenir present que, tot i l'increment substancial de la taxa d'activitat femenina a Catalunya, per sobre de la mitjana europea, les desigualtats de gènere en el nostre mercat de treball també són més prevalents. La precarització del treball, especialment entre les dones, aboca moltes famílies monoparentals a situacions de pobresa.

2.3. IMPACTE DEL FET MIGRATORI EN L'ESTRUCTURA SOCIAL

Un dels factors més potents de transformació de l'estructura social del nostre país en els

darrers temps ha estat el fet migratori. D'ençà de la segona meitat de la dècada dels noranta, especialment, i d'acord amb els ritmes de creixement econòmic, Catalunya ha experimentat un creixement migratori superior al 15% anual (vegeu la taula 6), clarament superior a Espanya o al conjunt de la Unió Europea. L'any 2001 només el 4% de la població resident a Catalunya era de nacionalitat estrangera. L'any 2011 aquesta proporció s'ha multiplicat per quatre i ha pujat fins al 15,7%. El percentatge de població estrangera al conjunt de la Unió Europea és clarament inferior, d'un 5,8%.

Taula 6. Evolució del creixement migratori per cada 1.000 habitants i del percentatge de població estrangera per àmbit territorial (2001-2011)

Creixement migratori	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	15,1	25,3	16,8	19,5	18,6	17,8	17,5	12,6	1,5	1,4	-
Espanya	10,9	15,8	15,0	14,4	14,9	13,8	15,7	-	-	-	-
Unió Europea	1,3	3,8	4,2	3,8	3,4	3,3	3,8	-	-	-	-
% població estrangera	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	4,0	5,9	8,1	9,4	11,4	12,8	13,5	15,0	15,9	16,0	15,7
Espanya	3,0	4,0	5,5	7,0	8,5	10,1	11,6	13,1	14,1	12,2	12,2
Unió Europea	-	-	-	-	-	5,8	6,2	6,4	6,5	5,8	-

Font: Idescat i Eurostat.

Si bé la situació socioeconòmica de la població estrangera és internament força heterogènia, convé destacar l'origen migratori com a factor de desigualtat social. La incidència de la precarietat socioeconòmica entre la població estrangera, fonamentalment d'origen immigrat, és clarament superior que entre la població de nacionalitat espanyola, d'origen autòcton. A tall d'exemple, la taula 7 mostra que l'atur se situa en el 29% entre la població estrangera,

més de 15 punts percentuals per sobre de la població de nacionalitat espanyola, o que el salari brut anual de la població estrangera gira al voltant dels 16.500 euros, aproximadament 8.000 euros per sota del salari brut que percep de mitjana la població de nacionalitat espanyola. Convé recordar, a més, que l'any 2008 el 17% de la població estrangera no tenia permís legal de residència, fet que limita les seves possibilitats d'integració social.

Taula 7. Evolució d'indicadors sobre la situació de la població estrangera a Catalunya (2001-2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Població estrangera sense permís legal de residència	-	-	-	252.451	321.869	286.020	224.393	187.536	-
% sense permís legal de residència	-	-	-	39,3	40,3	31,3	23,1	17,0	-
Taxa d'atur població estrangera	-	-	-	-	13,3	12,1	11,7	16,3	29,0
Diferencial població estrangera-població espanyola	-	-	-	-	7,4	6,6	6,3	9,0	15,7
Salari brut anual població estrangera	-	-	-	-	-	-	-	16.446,02	-
Diferencial població estrangera-població espanyola	-	-	-	-	-	-	-	-7.814,35	-

Font: Idescat, INE i Eurostat.

L'anàlisi de la pobresa infantil, doncs, ha de comptar que Catalunya ha experimentat en els darrers anys, i molt per sobre de la mitjana europea, la incorporació d'un segment de població molt significatiu (16%) que presenta en molts casos dificultats socioeconòmiques i dèficits d'integració

social. L'impacte de la crisi econòmica actual ha reduït el creixement migratori a Catalunya (fins a l'1,4‰ de creixement migratori l'any 2010), però també ha incrementat especialment la precarietat socioeconòmica de la població d'origen immigrant que ja hi resideix.

3. EL MARC NORMATIU: EL DRET DELS INFANTS A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT

L'objectiu d'aquest apartat és descriure i analitzar breument el marc normatiu que, de manera més rellevant, manté relació amb la pobresa infantil i amb els drets dels infants que estan en aquesta situació. Des d'aquesta perspectiva, doncs, no es recull de manera exhaustiva tota la normativa que pugui tenir algun tipus d'incidència sobre les condicions de vida de la població infantil, però sí la que tingui una incidència més significativa, o que d'una manera explícita prengui en consideració la lluita contra la pobresa o l'exclusió social i vetlli pels drets que en puguin resultar afectats.

3.1. LA NORMATIVA BÀSICA DE CARÀCTER GENERAL: LA CONSTITUCIÓ, L'ESTATUT I LA CONVENCIÓ SOBRE ELS DRETS DE L'INFANT

Des d'un punt de vista normatiu, el règim de provisió de benestar al nostre país troba el fonament en primer terme en la Constitució, la qual configura l'Estat espanyol com un estat social i democràtic que propugna com a valors superiors del seu ordenament la justícia i la igualtat, entre d'altres.

D'acord amb aquesta configuració com un model d'estat social, la Constitució estableix, en el capítol III, els principis rectors de la política social i econòmica, i estableix el deure dels poders públics d'assegurar la protecció social, econòmica i jurídica de la família i dels fills.

En aquest capítol III, la Constitució fa referència a alguns dels elements bàsics de provisió entorn dels quals s'ha constituït el sistema de benestar: d'una banda, el manteniment d'un règim públic de seguretat social, articulat principalment entorn del treball i el reconeixement del dret a la salut, i l'establiment d'un sistema públic de salut.

Dins el capítol referent als principis rectors de la política social i econòmica la Constitució també estableix l'obligació del poders públics de promoure les condicions per a una distribució de la renda regional i també personal més equitativa, que va donar lloc a l'establiment d'un sistema fiscal basat en un règim de progressivitat.

Aquest capítol també recull el dret de gaudir d'un habitatge digne i adequat, i remet als poders públics la promoció de les condicions necessàries i l'establiment de les normes per fer efectiu aquest dret.

Així mateix, la Constitució regula el que ha constituït el tercer element fonamental de l'estat del benestar –el sistema educatiu– dins la secció primera del capítol II, que regula els drets fonamentals i les llibertats públiques. El dret a l'educació esdevé un dret fonamental i, com a tal, se li reconeix el màxim grau de protecció jurídica. En aquest sentit, l'article 27 estableix l'obligació dels poders públics de garantir aquest dret i el reconeixement del caràcter obligatori i gratuït de l'ensenyament bàsic.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de 2006 va un pas més enllà en la configuració d'un règim de provisió i presta una atenció específica a les situacions de pobresa. En aquest sentit, cal destacar que l'Estatut, en regular els drets en l'àmbit dels serveis socials, reconeix expressament el dret de les persones o famílies que es troben en situació de pobresa a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguri els mínims d'una vida digna (art. 24.3).

El reconeixement d'aquest dret constitueix un avenç important des del punt de vista jurídic, per bé que, com en els cas dels principis rectors de l'actuació dels poders públics, la seva eficàcia resta supeditada a les condicions que legalment s'estableixin sense que a hores d'ara s'hagi produït el desplegament normatiu que en faci possible l'aplicació.

D'altra banda, la lluita contra la pobresa està recollida per l'Estatut com un dels principis que ha d'orientar les polítiques públiques, tant amb caràcter general, per evitar l'exclusió social (art. 42.2), com específicament en el cas de les actuacions dels poders públics adreçades als infants, cas en el qual estableix que "els poders públics han de garantir la protecció dels infants, especialment contra tota forma d'explotació, d'abandonament, de maltractament o crueltat i de la pobresa i els seus efectes".

Aquest article de l'Estatut també recull el principi general d'interès superior de l'infant, establert en primer terme per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, i disposa que en totes les actuacions portades a terme pels poders públics o per institucions

privades l'interès superior de l'infant ha de ser prioritari.

Aquests principis, doncs, són criteris d'actuació el reconeixement, respecte i protecció han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Això no obstant, aquests principis rectors només són exigibles davant la jurisdicció en els termes que determinin les lleis i les altres disposicions que els despleguin, de manera que requereixen un desplegament normatiu per poder-ne exigir el compliment.

Finalment, en el cas dels infants, el reconeixement d'un dret específic en relació amb les situacions de pobresa està recollit per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, que reconeix als infants, en l'article 27, el dret de tot infant a un nivell de vida adequat per al seu desenvolupament físic, mental, espiritual i social.

La Convenció atribueix la realització d'aquest dret, en primer terme, als pares, dins les seves possibilitats i mitjans econòmics, però també estableix que els estats han d'ajudar els progenitors a donar-hi efectivitat i, en cas de necessitat, proporcionar-los assistència material, especialment respecte a la nutrició, el vestuari i l'habitatge.

Aquest article està vinculat a dos principis generals de la Convenció: el dret de l'infant al desenvolupament en la màxim mesura possible (art. 6), que estableix que els estats han d'assegurar al màxim possible la supervivència o el desenvolupament de l'infant, o fins al màxim de les seves possibilitats (art. 29.1.a), i la responsabilitat primordial dels pares, que recull aquest mateix article 27, de garantir el desenvolupament de l'infant amb l'ajut de l'Estat. En aquest article es reconeix que el desenvolupament no es pot separar de les condicions de vida de l'infant.

D'acord amb això, s'estableix que els estats membres han de prendre les mesures apropiades per ajudar els pares i les altres persones responsables de l'infant a fer efectiu aquest dret i, en cas de necessitat, han de donar ajut material i programes de suport, principalment pel que fa a la nutrició, el vestit o l'habitatge. Segons aquesta regulació, els estats tenen l'obligació d'intervenir quan els pares no puguin garantir a l'infant un nivell de vida adequat, "d'acord amb les condicions nacionals i d'acord amb els seus mitjans", tenint en compte el que estableix l'article 4 de

la Convenció, en el sentit que "pel que fa als drets econòmics, social i culturals, els estats membres han de prendre aquestes mesures tant com els ho permetin els seus recursos".

3.2. LA NORMATIVA DE DESPLEGAMENT DE CARÀCTER SECTORIAL

3.2.1. El dret al benestar material

En l'àmbit de Catalunya, el dret dels infants a tenir un nivell de vida adequat ha estat recollit per la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que ha derogat la Llei 8/1995, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents, que ja el recollia.

La Llei de drets i oportunitats de la infància reconeix el dret dels infants a un nivell bàsic de benestar (art.41) i estableix l'obligació dels poders públics d'adoptar mesures per assegurar que els progenitors o persones que en tenen la guarda tinguin l'oportunitat d'oferir-los el nivell bàsic de benestar material que necessiten per a un desenvolupament integral adequat.

La Llei 14/2010 reproduïx així l'esquema de la Convenció, en el sentit que correspon als pares la responsabilitat primordial en la criança, la formació (art.37) i en l'assegurament d'un nivell bàsic de benestar dels infants (art.41), i a l'Estat (les administracions públiques) l'ajut als pares perquè puguin assegurar les condicions de vida necessàries per al desenvolupament integral dels infants i adolescents.

A banda de la seva configuració com a dret, la Llei de drets i oportunitats dels infants fa una menció especial de les situacions de pobresa com a objectiu prioritari d'intervenció. Així, quan tracta l'actuació de les administracions públiques pel que fa a l'ajut als pares a la criança i la formació (art. 37) estableix que "les administracions públiques han de [...] posar una especial atenció en les necessitats dels infants i adolescents de famílies monoparentals i en l'àmbit de famílies pertanyents als grups menys afavorits que viuen en situació de pobresa".

El marc jurídic vigent a Catalunya al·ludeix de manera específica a les situacions de pobresa i recull tant la lluita contra les situacions de pobresa entre els objectius d'actuació dels poders públics, com en la configuració, en l'Estatut, d'un dret específic a accedir a un nivell de renda que els asseguri una vida digna.

En el cas dels infants, l'ordenament vigent els reconeix específicament el dret a un nivell de vida adequat, i estableix l'obligació dels poders públics d'ajut a les famílies per assolir el màxim desenvolupament dels infants. Alhora, la lluita contra la pobresa apareix configurada com un dels objectius en el qual les administracions ha de posar èmfasi pel que fa a les polítiques d'infància.

Des d'aquesta perspectiva, apareix com un marc normatiu idoni per a la introducció de polítiques de lluita contra la pobresa i de garantia d'un àmbit de benestar. Tanmateix, i malgrat aquest reconeixement formal, resta pendent un desplegament normatiu en sentit global i general que permeti, en el cas dels infants, fer efectiu el dret a un nivell de vida adequat, atès que ara com ara està configurat més com un objectiu al qual han de tendir les polítiques públiques –les actuacions de l'Administració– que no pas com un dret subjectiu exigible davant les administracions o en seu judicial.

Amb tot, s'han anat publicant diverses normes que, de manera dispersa, han reconegut drets socials que en molts casos sí que han tingut un desplegament que els atorga una garantia jurídica més alta. Aquestes regulacions, si bé no estan adreçades de manera directa a combatre situacions de pobresa, sí que hi tenen incidència.

En aquest sentit, en primer lloc, cal fer referència al programa de la renda mínima d'inserció, regulat per la Llei 10/1997, de 20 de juliol, de la renda mínima d'inserció, modificada pel Decret llei 1/2010, de 12 de gener, i desplegada pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, que inclou un conjunt de prestacions adreçades al tractament, no només pecuniari, de les situacions de pobresa i marginació, no específicament adreçades als infants. La renda mínima d'inserció es concep amb un caràcter complementari i subsidiari respecte a altres sistemes de protecció pública o altres ingressos i, en aquest sentit, es considera el darrer esglaó del conjunt de prestacions en què se sustenta l'estat del benestar.

Cal fer també esment de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies. Aquesta llei té com a objectiu l'establiment de les bases i les mesures per a una política de suport a les famílies, i estableix entre els objectius que cal tenir presents a l'hora definir les polítiques familiars la protecció de la família, i la lluita contra les desigualtats socials entre les famílies i contra les situacions d'exclusió social que tenen l'origen en contextos de precarietat i desestructuració.

D'acord amb això, la Llei de suport a les famílies estableix diverses prestacions econòmiques adreçades a les famílies, amb caràcter de dret subjectiu, parcialment eliminades per l'entrada en vigor de la Llei 6/2011, del 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011, específicament la prestació per infant a càrrec. D'altra banda, la Llei de suport a les famílies també regula, en l'article 29, els serveis d'atenció precoç, que configura amb caràcter universal, i que disposa el dret dels infants amb trastorns en el desenvolupament o amb risc de patir-ne, des del moment que són concebuts fins que compleixin sis anys a accedir als serveis d'atenció precoç, d'acord amb les condicions i el procediment que s'estableixin per reglament. Aquesta llei també estableix que la utilització dels serveis d'atenció precoç no està subjecta a contraprestació econòmica per als infants i les seves famílies. En desplegament d'aquesta previsió, el Decret 261/2003, de 21 d'octubre, pel qual es regulen els serveis d'atenció precoç, configura aquests serveis com un dret subjectiu no subjecte a contraprestació econòmica, adreçat als infants amb trastorns en el seu desenvolupament o amb risc de patir-ne, i amb funcions de prevenció, detecció, diagnòstic i tractament.

A banda de les prestacions de suport a les famílies previstes en la Llei 18/2003, dins les prestacions econòmiques garantides, cal fer referència, en tercer lloc, a la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, la qual es presenta com un dels instruments de lluita contra la pobresa que s'afegeix al sistema de seguretat social, i a les prestacions esmentades de la renda mínima d'inserció i de suport a la família.

La Llei 13/2006 disposa drets subjectius per a situacions predeterminades i regles bàsiques per exercir drets de concurrència per a les prestacions que s'estableixen amb límits pressupostaris. En aquest sentit, la llei esmentada estableix ajuts econòmics per a les persones amb ingressos inferiors a l'indicador de renda de suficiència, que ha de ser fixat periòdicament en la llei de pressupostos anual.

La Llei 13/2006 defineix cinc prestacions de caràcter subjectiu (com ara la prestació per a joves extutelats, la prestació per l'acolliment de menors tutelats per la Generalitat i altres), prestacions econòmiques de dret de concurrència, que s'han de crear per Acord del Govern amb el règim jurídic que estableix aquesta llei, i prestacions econòmiques d'urgència social, la creació de les quals s'atribueix als ens locals.

En l'àmbit dels serveis socials, cal fer esment finalment de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, la qual configura el sistema de serveis socials, articulats per mitjà d'una cartera de serveis socials, que fixa les prestacions del sistema públic de serveis socials.

La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, estableix com a finalitat dels serveis socials (art. 3.1) assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de les seves necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials. L'article 7 defineix les situacions amb necessitat d'atenció especial, i estableix que són destinatàries dels serveis socials, especialment, les persones en situació d'exclusió i aïllament socials, i de pobresa.

La Llei presenta el Catàleg classificat de serveis i prestacions socials del sistema català de serveis socials, com a garantia del dret als serveis socials de la xarxa pública i com a base per elaborar la Cartera de serveis socials. La Cartera de serveis socials es defineix com un instrument dinàmic que s'aprova a partir de l'estudi de la realitat social i territorial i des de la previsió i planificació, s'aprova per mitjà d'un decret, i concreta el dret de les persones a gaudir dels serveis socials. Dins d'aquesta cartera, les prestacions del sistema públic de serveis socials es preveu que poden ser de servei, econòmiques o tecnològiques (art. 20). Les prestacions econòmiques es defineixen com aportacions dineràries que tenen com a finalitat atendre determinades situacions de necessitat en què es troben les persones que no disposen de recursos econòmics suficients per fer-hi front i no estan en condicions d'aconseguir-ne o rebre'n d'altres fonts, i es poden atorgar amb caràcter de dret subjectiu, de dret de concurrència o d'urgència social (art. 22).

3.2.2. El dret a l'educació en igualtat d'oportunitats

En capítols posteriors s'exposa que la pobresa infantil, a banda del vessant de privació material que comporta, afecta oportunitats socials en altres dimensions, com ara l'educació. El dret a l'educació està recollit en la Constitució espanyola com un dret fonamental i se n'estableix el caràcter obligatori i gratuït, de manera que queda configurat com un dret amb un vessant de caràcter prestacional que gaudeix de la màxima protecció.

La Convenció reconeix, en l'article 28, el dret de l'infant a l'educació i estableix que aquest dret s'ha d'aconseguir basant-se en la igualtat d'oportunitats. La Convenció preveu l'obligació dels estats d'implantar l'ensenyament primari obligatori i gratuït per a tothom, i de desenvolupar formes diferents de l'ensenyament secundari, inclòs l'ensenyament general i el professional, i posar-lo a l'abast de tots els infants prenent les mesures pertinents, com ara implantant l'ensenyament gratuït i oferint ajut econòmic en cas de necessitat.

D'acord amb aquesta regulació, tant la normativa estatal de caràcter bàsic com la normativa autonòmica recullen el caràcter gratuït de l'ensenyament bàsic (art. 4.1 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació -LOE- i art. 5 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació -LEC).

A banda de la gratuïtat, l'equitat, la igualtat d'oportunitats i la no-discriminació apareixen com a principis rectors del sistema educatiu.

Així, la LOE recull com a principi inspirador del sistema educatiu l'equitat que garanteixi la igualtat d'oportunitats, la inclusió educativa i la no-discriminació, actuï com element compensador de les desigualtats personals, culturals, econòmiques i socials. Així, estableix que "les administracions públiques han de desenvolupar accions de caràcter compensatori en relació amb les persones, grups i àmbits territorials que estiguin en situacions desfavorables, i han de proveir els recursos econòmics i els suports necessaris per a això", amb l'objectiu d'evitar "desigualtats derivades de factors socials, econòmics, culturals o d'una altra índole".

La LOE també estableix l'obligació de les administracions educatives de dotar els centres públics i privats concertats dels recursos humans i materials necessaris per compensar la situació dels alumnes que tinguin dificultats especials per assolir els objectius de l'educació obligatòria per causa de les seves condicions socials.

Per la seva banda, la Llei d'educació de Catalunya fa referència a l'equitat, la universalitat i la integració de tots els col·lectius, com a garantia d'igualtat d'oportunitats entre els principis rectors del sistema educatiu. En aquest sentit, el preàmbul fa referència a l'existència de "raons socials" que "es basen en l'obligació de compensar les possibles desigualtats d'origen social a l'interior del

sistema educatiu i d'abordar amb garanties d'èxit la integració escolar de tots els alumnes”.

Cal assenyalar, però, que la gratuïtat, àmpliament reconeguda des d'un punt de vista formal, no es fa extensiva a determinats àmbits estretament vinculats a la realització del dret a l'educació. En el cas dels centres concertats, per exemple, no s'estén a les activitats complementàries (art. 51 de la Llei reguladora del dret a l'educació), ni tampoc al material escolar i llibres, al servei de menjador ni a les activitats extraescolars.

En el cas de les activitats complementàries i els serveis escolars la Llei d'educació de Catalunya estableix, en l'article 50.3, que l'Administració ha de regular l'establiment d'ajuts per a accedir-hi en situacions socials o econòmiques desfavorides, i remet als contractes programa, per mitjà dels quals l'Administració educativa aporta recursos addicionals a determinats centres en funció de les característiques socioeconòmiques de la zona, la tipologia de les famílies que atén el centre i el contingut dels acords de coresponsabilitat que signin. En el mateix sentit, l'article 202 de la Llei d'educació estableix que “el Departament, per raons d'oportunitat social, d'equitat o de no-discriminació per raons econòmiques, ha d'establir ajuts i atorgar beques amb relació a activitats complementàries”, i també l'article 6.3 de la mateixa Llei preveu que “les administracions públiques han de promoure mesures que facilitin l'accés de tots els alumnes a les activitats complementàries”.

Malgrat la previsió que conté el mateix article 50 de la LEC, en el sentit que “l'Administració educativa ha d'assegurar els recursos públics per a fer efectiva la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris i dels declarats gratuïts”, a hores d'ara aquesta previsió no s'ha complert ni tampoc s'ha desplegat la regulació dels ajuts per a l'accés a les activitats complementàries que preveu la Llei en situacions de socials desfavorides, ni s'ha estès l'establiment de contractes programa amb els centres.

En el cas del servei de transport i menjador, la normativa estatal de caràcter bàsic en reconeix la gratuïtat només per als supòsits en què l'alumne es veu obligat a desplaçar-se de municipi per manca d'oferta en el propi. La normativa reguladora d'aquests serveis preveu, a més, l'establiment d'ajuts específics, però el llindar està fixat per la disponibilitat pressupostària corresponent i, en

conseqüència, no es configuren com un dret subjectiu.

La Llei d'educació de Catalunya preveu en l'article 6.3 l'atorgament d'ajuts per als serveis de menjador i transport als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats específiques reconegudes.

El Síndic valora que la normativa sobre transport i menjador, tal com està configurada actualment, que no té en compte elements com ara la distància geogràfica existent o la renda, genera greuges, de manera que n'ha demanat la modificació, encara pendent.

Quant a les activitats extraescolars, la Llei d'educació de Catalunya estableix en l'article 202 que el Departament d'Ensenyament, per raons d'oportunitat social, d'equitat o de no-discriminació per raons econòmiques, ha d'establir ajuts i atorgar beques amb relació a activitats extraescolars. En l'article 6.3 disposa que les administracions públiques han d'adoptar mesures per promoure'n l'accés. A hores d'ara aquesta previsió no ha estat desplegada normativament.

Cal fer esment finalment que l'article 6 de la Llei d'educació preveu l'existència d'un sistema de beques per a l'estudi amb l'objectiu de compensar les desigualtats econòmiques i socials i, en els ensenyaments no obligatoris, la incentivació de l'estudi. Aquest article també estableix que tots els alumnes tenen dret a accedir en condicions d'igualtat al sistema públic de beques en funció dels seus recursos econòmics, aptituds i preferències. Així mateix, la Llei d'educació estableix la introducció progressiva d'un sistema d'ajuts general “en les seves diverses modalitats, per als llibres de text i altre material escolar en l'ensenyament obligatori” (art. 6.4).

D'acord amb l'anterior, la gratuïtat de l'ensenyament bàsic no abasta les activitats complementàries ni tampoc, amb caràcter general, els serveis escolars de menjador i transport (fora dels supòsits concrets que fixa la llei a què s'ha fet referència), les activitats extraescolars, els llibres i material, ni les activitats educatives fora de l'horari lectiu. En aquest sentit, la Llei d'educació preveu l'establiment d'ajuts amb l'objectiu de compensar les desigualtats econòmiques i socials i fomentar l'equitat, però aquests ajuts han tingut un nivell de desenvolupament

desigual, i alguns encara estan pendents d'una regulació que els estableixi.

3.2.3. El dret al lleure

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant reconeix el dret de l'infant al descans i a l'esplai, al joc i a les activitats d'esbarjo adequades a la seva edat, i a participar lliurement en la vida cultural i les arts. Aquest mateix article estableix l'obligació dels estats de promoure el dret de l'infant a participar plenament en la vida cultural i artística, i d'afavorir oportunitats de participació en activitats culturals, artístiques, recreatives i d'esplai.

L'Estatut d'autonomia de 2006 estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de lleure, que inclou en tot cas el foment i la regulació de les activitats que s'acompleixin al territori de Catalunya i el règim jurídic de les entitats que tinguin per finalitat l'acompliment d'activitats de lleure. L'Estatut també disposa que els poders públics han de facilitar i promoure l'accés a les activitats d'educació en el lleure (art.44).

En desplegament d'aquestes previsions, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix, en l'article 57, que els infants i els adolescents "tenen dret a rebre una formació integral en el temps de lleure que els faciliti l'educació en els valors cívics i en el respecte a la comunitat i al medi, mitjançant centres d'esplai, agrupaments i centres que formen la xarxa associativa d'entitats d'educació en el lleure, i les altres entitats culturals, esportives i socials o les institucions existents a Catalunya i que es dediquen al lleure".

Aquest mateix article també disposa que les administracions han d'afavorir i fomentar l'educació en el lleure i donar suport a la xarxa d'entitats socials, i n'han de fomentar la igualtat d'accés dels infants i els adolescents.

La Llei d'educació, al seu torn, regula l'educació en el lleure i en l'article 39 estableix que "el sistema educatiu reconeix i incorpora el caràcter educatiu de les activitats de lleure, especialment el compromís i la transmissió de valors". Aquest article preveu que el Govern ha de regular els requisits mínims i ha d'establir els criteris de qualitat a què s'han d'ajustar les activitats d'educació en el lleure, a fi de garantir-ne la contribució al procés educatiu.

L'article 41 de la Llei d'educació, d'acord amb els principis que regeixen el sistema educatiu, preveu l'obligació de les administracions públiques d'establir mesures de foment per garantir que tots els alumnes puguin participar en els plans i els programes socioeducatius i en les activitats d'educació en el lleure en condicions d'equitat, sense discriminació per raons econòmiques, territorials, socials, culturals o de capacitat.

En aquest cas, tampoc no s'ha desplegat normativament aquesta previsió ni s'ha establert un sistema general d'ajuts que hi doni compliment i, en aquest sentit, afavoreixi l'equitat en l'accés a les activitats de lleure.

3.2.4. El dret a l'habitatge

L'article 26 de l'Estatut reconeix el dret de les persones que no disposen dels recursos suficients a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa es preveu que els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixin aquest dret en les condicions que determinen les lleis.

Aquesta regulació suposa el pas de la consideració del dret a l'habitatge com un principi rector a un dret subjectiu, ja que aquest article s'inclou en el capítol primer del títol I de l'Estatut, relatiu als drets i deures de l'àmbit civil i social.

D'altra banda, l'article 47 de l'Estatut estableix que els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats.

La Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, desplega les previsions de l'Estatut i regula el dret a l'habitatge, que defineix com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional.

Entre les finalitats d'aquesta llei hi ha assolir una oferta significativa d'habitatges destinats a polítiques socials, centrada especialment en les diferents modalitats d'habitatges amb protecció oficial, que presti una atenció especial als col·lectius que pateixen exclusió o risc d'exclusió, per raons estructurals o conjunturals, en l'accés al mercat de l'habitatge.

Per garantir el compliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges, la Llei 18/2007 preveu que les administracions competents en matèria d'habitatge han d'arbitrar les vies positives de foment i concertació, i també poden establir altres mesures, incloses les de caràcter fiscal, que propiciïn el compliment de la dita funció social i en penalitzin l'incompliment.

Dins d'aquestes mesures s'inclouen actuacions en relació amb situacions d'infrahabitatge, els plans d'habitatge, la mediació social en el lloguer d'habitatges, els habitatges d'inserció, el sistema de prestacions de pagament de lloguer i els habitatges de protecció oficial.

En el cas dels habitatges de protecció oficial, la Llei 18/2007 regula per primer cop el procediment d'adjudicació i estableix paràmetres per a futurs reglaments de desplegament amb l'objectiu de racionalitzar el sistema i dotar-lo de transparència. En aquest sentit, la llei esmentada preveu l'existència d'un registre de sol·licitants d'habitatges de protecció oficial, que es presenta com un registre públic compost pels registres dels ajuntaments que en tinguin i, pel que fa als altres municipis, pel registre que subsidiàriament constitueix l'Administració de la Generalitat. La inscripció en aquest registre resulta imprescindible per poder ser persona adjudicatària d'un habitatge amb protecció oficial, amb l'excepció de les persones o unitats de convivència en situacions d'emergència, així considerades des dels àmbits d'assistència i de benestar social i acreditades pels organismes de la Generalitat i de les administracions locals competents en matèria d'assistència i protecció social.

Per a la selecció de les persones adjudicatàries, la Llei distingeix entre contingents especials, formats per reserves d'habitatges en les promocions públiques per a necessitats específiques de certs grups vulnerables, i el contingent general. En el cas dels habitatges dels contingents generals, el sistema de selecció sempre és el sorteig, partint del compliment de determinats requisits referits, entre d'altres, al nivell d'ingressos i a la necessitat d'habitatge.

En el cas dels habitatges dels contingents especials, es busca tenir en compte les circumstàncies específiques dels sol·licitants. En aquest sentit, la Llei 18/2007 preveu que en les promocions d'iniciativa pública les resolucions d'inici dels procediments d'adjudicació han d'establir una reserva sobre el nombre total d'habitatges de les promocions

per a destinar-la a contingents especials i dur a terme accions positives respecte a les persones i els col·lectius vulnerables en risc d'exclusió social. Aquest percentatge es fixa també en la resolució del procediment d'inici i no pot ser inferior al 10% del total d'habitatges de la promoció; dins d'aquest, s'ha de reservar un percentatge no inferior al 3% del total per a les persones amb mobilitat reduïda. D'acord amb això, la normativa permet una flexibilitat en l'establiment del percentatge d'habitatges destinats a contingents especials, i en la determinació dels col·lectius que cal protegir, per bé que, a banda de la reserva del 3% dels habitatges per a persones amb mobilitat reduïda, la Llei del dret a l'habitatge també inclou una referència específica a la necessitat de vetllar per garantir l'habitatge a les dones que estan en situació de violència en l'establiment de reserves d'habitatges per a contingents especials.

Des de l'entrada en vigor de la Llei 1/2007 s'han aprovat un seguit de normes de desplegament, com ara el Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regula el Registre de sol·licitants d'habitatges de protecció oficial, el Decret 55/2009, de 7 d'abril, sobre les condicions d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat, i l'Ordre MAH/559/2009, de 22 de desembre, per la qual es regulen les prestacions econòmiques d'especial urgència per al pagament del lloguer i de les quotes d'amortització hipotecària en situacions especials. Aquestes prestacions estan destinades a impedir que les persones que no poden pagar puntualment el lloguer o el crèdit hipotecari, constituït per a l'adquisició de l'habitatge, puguin arribar a perdre'l i, mitjançant aquesta regulació, es disposa la conversió dels ajuts al pagament del lloguer en prestacions, amb l'objectiu d'agilitar-ne la tramitació.

La Llei també preveu l'existència de plans d'habitatge, com a instrument del Govern per fixar la política de protecció pública de l'habitatge. En aquest sentit, el 12 de febrer de 2010 es va aprovar el Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2010 (Decret 13/2010).

Altres mesures adoptades en matèria d'habitatge són el Programa de mediació per al lloguer social, que té per objectiu incrementar el parc d'habitatges de lloguer a preus assequibles mitjançant l'adopció de mesures que promoguin la posada en lloguer d'habitatges ara desocupats; el Programa de cessió a l'Administració d'habitatges desocupats per destinar-los a lloguer social; el Programa d'habitatges d'inserció i d'habitatges d'acollida, i el

Programa de rendibilització dels parcs de lloguer.

3.2.5. El dret a la salut

El dret a la salut també es pot veure afectat per les situacions de pobresa o privació material. L'article 24 de la Convenció reconeix el dret de l'infant a gaudir del nivell de salut més alt possible, i d'equipaments de tractament de les malalties i de restabliment de la salut. També assenyala que els estats s'han d'esforçar a assegurar que cap infant no sigui privat del seu dret a accedir a aquests serveis.

La Convenció estableix l'obligació dels estats d'assegurar la plena aplicació d'aquest dret i preveu diverses mesures, amb caràcter no exhaustiu, que han d'adoptar, entre les quals hi ha assegurar la prestació de l'assistència mèdica i l'atenció a la salut que siguin necessàries a tots els infants.

Aquesta regulació es relaciona amb l'article 2 de la mateixa Convenció, que recull el principi de no-discriminació i estableix que els estats han d'assegurar els drets enunciats en la Convenció a tots els infants, sense cap mena de discriminació, independentment de la raça, el color, el sexe, la llengua, la religió, l'opinió política o d'altra mena, l'origen nacional, ètnic o social, la posició econòmica, els impediments físics, el naixement o qualsevol altra condició de l'infant, els seus pares o tutors legals.

En aquest sentit, el Comitè dels drets de l'infant ha relacionat amb freqüència les qüestions de salut i de discriminació, i ha posat un èmfasi especial en els infants que viuen en situació de pobresa.

La Constitució reconeix, en l'article 43, el dret a la protecció de la salut i estableix que els poders públics han d'organitzar i tutelar la salut pública per mitjà de mesures preventives i de les prestacions i els serveis necessaris, i remet a la Llei l'establiment dels drets i deures en aquest àmbit.

L'Estatut de 2006, al seu torn, reconeix, en l'article 23, el dret de totes les persones a accedir en condicions d'igualtat i gratuïtat als serveis sanitaris de responsabilitat pública en els termes que estableixen les lleis. Amb aquesta regulació l'Estatut dona rang estatutari a la gratuïtat en l'accés als serveis sanitaris.

Així mateix, la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, desplega la regulació general de les actuacions per fer efectiu el dret a la salut que recull a la Constitució en l'article 43. Aquesta llei estableix el Sistema Nacional de Salut, concebut com el conjunt dels serveis de salut de les comunitats autònomes, i que integra totes les funcions i les prestacions sanitàries que són responsabilitat dels poders públics. Aquest sistema es regeix pel caràcter públic i pels principis gratuïtat i universalitat.

La Llei general de sanitat també estableix que "l'accés i les prestacions sanitàries s'han de realitzar en condicions d'igualtat efectiva, i que la política de salut està orientada a la superació dels desequilibris territorials i socials".

L'article 18 de la Llei general de sanitat disposa les actuacions que han de dur a terme les administracions públiques, a través dels seus serveis de salut i dels òrgans competents en cada cas, i dedica un capítol a la salut mental, en què estableix que s'han de considerar de manera especial els problemes relacionats amb la psiquiatria infantil.

Posteriorment, la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, regula l'ordenació de les prestacions del Sistema Nacional de Salut i defineix el catàleg de prestacions com el conjunt de serveis preventius, diagnòstics, terapèutics, rehabilitadors i de promoció de la salut dirigits als ciutadans, fins llavors recollits en el Reial decret 63/1995, de 20 de gener, d'ordenació de prestacions sanitàries del Servei Nacional de Salut. Aquest catàleg comprèn les prestacions de salut pública, atenció primària i especialitzada, sociosanitària, sociosanitària, urgències, farmàcia, ortopròtesi, productes dietètics i transport sanitari.

Les prestacions incloses en aquest catàleg es fan efectives a través del conjunt de tècniques, tecnologies i procediments que integren la cartera de serveis del Sistema Nacional de Salut, que ha de ser aprovada en el si del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut per mitjà de Reial decret, i ha de ser actualitzada per mitjà d'ordre ministerial. D'acord amb això, es va aprovar el Reial decret 1030/2006, de 15 de setembre, pel qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut i el procediment per actualitzar-la, amb l'objectiu de garantir la protecció a la salut, l'equitat i l'accessibilitat a una atenció sanitària adequada.

Els serveis que conté aquesta cartera tenen la consideració de bàsics i comuns, i estan recollits en diversos annexos d'aquesta norma. Tanmateix, les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, poden aprovar les seves carteres de serveis, que han d'incloure, com a mínim, la cartera de serveis comuns del sistema nacional de salut, però també poden incorporar altres tecnologies o procediments no previstos, de caràcter complementari, per a la qual cosa han d'establir els recursos addicionals necessaris.

En l'àmbit de la infància, reconeix, en l'article 44, el dret dels infants a la prevenció, la protecció i la promoció de la salut. En aquest sentit, la Llei d'infància relaciona aquest dret amb el dret de qualsevol infant a desenvolupar al màxim les seves potencialitats físiques i psíquiques, que també recull la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant en l'article 6, referent al dret a la supervivència i màxim desenvolupament de l'infant.

La Llei d'infància fa referència a l'atenció sanitària adequada al nivell evolutiu dels infants, atenent tant els aspectes orgànics com emocionals, però també a les actuacions de promoció i de prevenció (vacunacions, cribratges neonatals i protocols de seguiment de la infància). També fa referència al dret de rebre informació i educació en l'àmbit de la salut, i també de participar en les decisions que l'afectin en aquest àmbit.

Així mateix, la Llei d'infància conté una referència específica a l'atenció en situacions de risc per a la salut mental i, en aquest sentit, estableix que s'han de desenvolupar programes adreçats a la prevenció, la detecció, el diagnòstic precoç, el tractament i l'atenció integral de les necessitats en salut mental infantil i juvenil, des de la xarxa sanitària pública de Catalunya. En aquesta regulació es fa un esment especial de l'atenció en salut mental dels infants i adolescents amb problemes addictius i dels infants i els adolescents amb discapacitat.

4. LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA: ALGUNES DADES BÀSIQUES

4.1. LA PREVALENCIA DE LA POBRESA MONETÀRIA I DE LA PRIVACIÓ MATERIAL ENTRE ELS INFANTS

La importància que ha anat adquirint la pobresa en l'agenda política a escala europea d'ençà de l'any 2000 ha afavorit que els països de la Unió Europea harmonitzessin un conjunt d'instruments estadístics a fi de mesurar la prevalença d'aquest fenomen al llarg del temps i avaluar l'impacte de les polítiques socials desenvolupades. Gràcies a la iniciativa European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), que vetlla per proporcionar sèries temporals de dades comparables entre els diferents estats membres sobre la renda i les condicions de vida de la població (en el cas espanyol, Enquesta de condicions de vida que anualment duu a terme l'Institut Nacional d'Estadística), tots els països de la Unió Europea mesuren la pobresa per mitjà dels mateixos indicadors.

Alguns dels principals indicadors giren al voltant del concepte de risc de pobresa (o pobresa relativa), concepte que no pondera dèficits de satisfacció de determinades necessitats bàsiques (pobresa absoluta), sinó que remet a la percepció de rendes inferiors a un determinat nivell mitjà d'ingressos de la població resident en un determinat àmbit territorial. De fet, aquest concepte parteix de la base que la població que disposa d'ingressos inferiors a aquest nivell mitjà de renda té risc de no poder satisfer les seves necessitats bàsiques, tot i que a la pràctica, en funció de la renda per càpita en cada territori, hi pot haver persones que se situïn per sobre d'aquest nivell mitjà d'ingressos que no puguin satisfer determinades necessitats bàsiques o a l'inrevés.

Per ara, cal fer esment que aquest nivell mitjà de renda s'anomena llindegar de risc de pobresa (o llindegar de pobresa relativa), que es calcula com el 60% de la mediana dels ingressos per unitat de consum de cada territori. I també que la taxa de risc de pobresa (o de pobresa relativa) correspon al percentatge de població que està per sota d'aquest llindegar.

En el cas de Catalunya, el llindegar de pobresa relativa se situa l'any 2010 en 8.718,6 euros per a les llars amb un sol adult (en el cas del conjunt de l'Estat espanyol, per exemple, d'acord amb la seva renda per càpita més

baixa, aquest llindegar s'ubica en 7.818,2 euros per a les llars d'una persona). Per a les llars amb fills, el càlcul del llindegar de risc de pobresa pondera la dimensió i la seva composició (d'acord amb l'escala d'equivalència utilitzada, el primer adult adopta valor 1; la resta d'adults, 0,5, i els menors de 14 anys, 0,3). D'aquesta manera, el llindegar de risc de pobresa a Catalunya per a llars monoparentals amb dos fills és de 13.950 euros, i per a llars amb dos adults i dos infants, de 18.309 euros (vegeu la taula 8). Les persones que viuen en llars ubicades per sota d'aquests llindegars de renda són considerades persones que viuen en situació de risc de pobresa.

Precisament, l'anàlisi de l'evolució de la taxa de pobresa relativa entre els infants, recollida en la taula 8, posa de manifest diversos aspectes destacables. El primer, quant a la seva prevalença, és que l'any 2010 el risc de pobresa a Catalunya afecta un 23,7% dels infants menors de setze anys, quasi un de cada quatre. En altres paraules, més de 285.000 infants menors de setze anys estan en una situació de vulnerabilitat a l'hora de satisfer les seves necessitats bàsiques en igualtat d'oportunitats. A tall d'exemple, si es pren com a referència l'objectiu de l'Estratègia Europa 2020 de reduir en un 25% el nombre de població que viu per sota del llindegar de pobresa, en el cas de Catalunya això suposaria que 71.896 infants deixessin de patir aquest risc de pobresa.

Un segon aspecte destacable fa referència que el risc de pobresa és més prevalent en determinats col·lectius d'infants. Així, cal posar de manifest que entre les famílies nombroses (llars amb dos adults amb tres fills dependents o més), el risc de pobresa ascendeix al 47,5%, i entre les famílies monoparentals (llars amb un adult amb un fill dependent o més), al 46,6%.

Un tercer aspecte té a veure amb el fet que la prevalença del risc de pobresa entre la població infantil és més gran que entre la població adulta, que presenta una taxa significativament més baixa (19,9%). Aquesta circumstància, que és comuna a la majoria de països desenvolupats, denota que la infància és un col·lectiu d'una vulnerabilitat especial, no només per la seva dependència social i econòmica, sinó també pel fet de viure en condicions socioeconòmiques més precàries.

I un quart aspecte té a veure amb el fort increment que ha experimentat la taxa de pobresa relativa entre els infants en el darrer

bienni, especialment per efecte de la crisi econòmica. Respecte de l'any 2008, la taxa de risc de pobresa infantil ha passat del 17,6% al 23,7%, amb un creixement del 33%. De fet, si s'analitza la incidència de la pobresa en els diferents grups d'edat (vegeu el gràfic 1), la infància representa el col·lectiu més negativament afectat per la crisi econòmica i ja supera en risc la població més gran de seixanta-cinc anys, majoritàriament pensionista, més afectada històricament per la pobresa relativa. L'augment de la desocupació, que ha fet

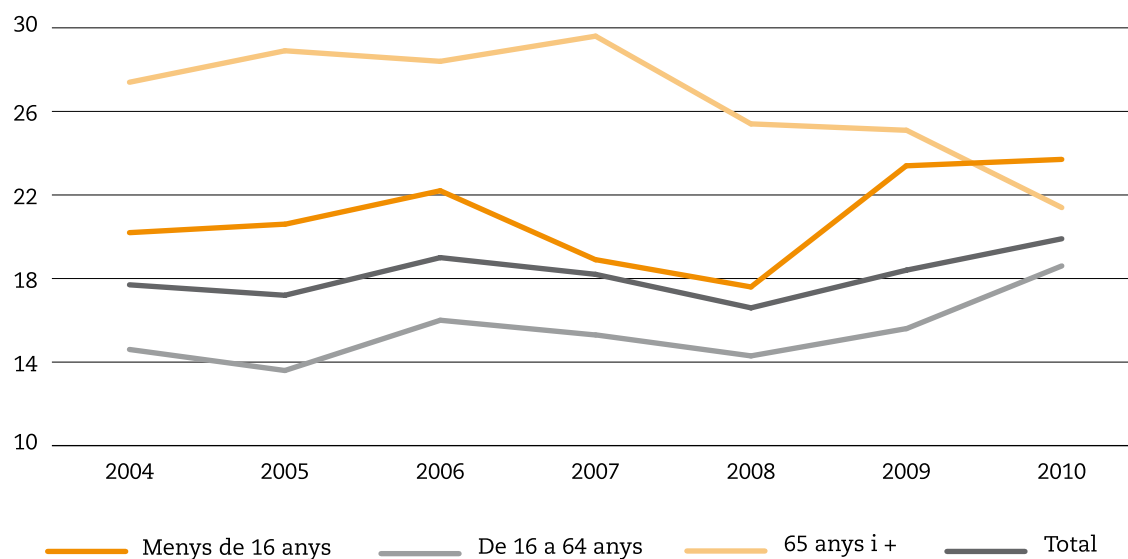
davallar els ingressos de moltes famílies, juntament amb la dependència econòmica dels fills, que els fa més vulnerables a qualsevol precarització de la situació socioeconòmica d'un dels progenitors o a la manca de ponderació del nombre de fills en la majoria de prestacions, entre altres factors, expliquen que la població infantil sigui un dels col·lectius més vulnerables en períodes de crisi econòmica, i que també sigui un dels col·lectius menys beneficiats pels increments de despesa social característics d'aquests períodes.

Taula 8. Indicadors sobre condicions de vida de la població infantil a Catalunya (2004-2010)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de risc de pobresa	Total	17,7	17,2	19	18,2	16,6	18,4	19,9
	Menors de 16 anys (%)	20,2	20,6	22,2	18,9	17,6	23,4	23,7
	Menors de 16 anys (n)	204.864	216.678	240.933	210.056	202.507	283.943	287.583
Llars en risc de pobresa	Llars amb un adult amb un fill dependent o més	-	36,4	41,6	33,2	48	40,9	46,6
	Llars amb dos adults amb un fill dependent o més	-	17,4	21	17	16,4	21,7	21,3
	Llars amb dos adults amb un fill dependent	-	10,9	14,2	11,5	12,4	20,8	20,2
	Llars amb dos adults amb dos fills dependents	-	19	23,3	17,8	15,8	17,6	17,8
	Llars amb dos adults amb tres fills dependents o més	-	33,9	35,5	37,4	45,7	60,3	47,5
	Altres llars amb fills dependents	-	13,4	17,9	19,6	12,8	15,3	18,2
Llindar de risc de pobresa	Un adult i un infant	9.840	9.711	10.759	10.639	11.372	11.689	11.334
	Un adult i dos infants	12.111	11.952	13.242	13.094	13.997	14.387	13.950
	Un adult i tres infants	14.382	14.193	15.725	15.549	16.621	17.085	16.565
	Dos adults i un infant	13.625	13.446	14.898	14.730	15.746	16.186	15.694
	Dos adults i dos infants	15.896	15.687	17.380	17.185	18.371	18.883	18.309
	Dos adults i tres infants	18.166	17.928	19.863	19.640	20.995	21.581	20.925
	Tres adults i un infant	17.409	17.181	19.036	18.822	20.120	20.682	20.053
	Tres adults i dos infants	19.680	19.422	21.519	21.277	22.745	23.380	22.668
Despesa mitjana de les llars (per membre de la llar en €)	Tres adults i tres infants	21.951	21.663	24.002	23.732	25.369	26.078	25.284
	Un adult amb un fill dependent o més	-	-	11.094	11.506	12.107	11.443	10.738
	Dos adults amb un fill dependent	-	-	13.032	13.280	13.161	12.533	12.251
	Dos adults amb dos fills dependents	-	-	11.727	11.063	11.391	11.069	10.657
	Dos adults amb tres fills dependents o més	-	-	7.646	7.283	7.553	6.870	7.915
Altres llars amb fills dependents	-	-	9.961	9.524	9.338	8.676	8.663	

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat sobre l'Enquesta de condicions de vida.

Gràfic 1. Evolució de la taxa de pobresa relativa per grups d'edat (Catalunya, 2004-2010)



Font: elaboració a partir de dades d'Idescat sobre l'Enquesta de condicions de vida.

L'anàlisi comparada per àmbit territorial deixa entreveure l'impacte negatiu que ha suposat la crisi econòmica pel que fa a l'evolució dels nivells de pobresa relativa entre els infants. Abans de l'inici de la crisi, Catalunya presentava una prevalença de la pobresa infantil sensiblement més positiva que la resta de l'Estat espanyol, i força equiparable a la mitjana dels països de la Unió Europea (27). Fins i tot, la

taula 9 mostra que l'any 2008 la taxa de risc de pobresa a Catalunya (17,6%) era significativament inferior a la mitjana espanyola (que era del 24%), i també inferior a la mitjana europea (20%). L'any 2010, en canvi, a Catalunya, aquesta taxa (23,4%) presenta valors similars als del conjunt de l'Estat (25,3%) i força distants dels del conjunt dels països de la Unió Europea (19,9%).

Taula 9. Evolució de la taxa de risc de pobresa per edat per àmbit territorial (2004-2011)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Catalunya	Menors de 16 anys	20,2	20,6	22,2	18,9	17,6	23,4	23,7	-
	Total	17,7	17,2	19,0	18,2	16,6	18,4	19,9	-
Espanya	Menors de 16 anys	24,3	24,2	23,8	23,4	24,0	23,3	25,3	26,5
	Total	19,9	19,8	19,9	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8
UE-27	Menors de 16 anys	-	19,9	19,8	20,0	20,2	19,9	20,2	-
	Total	-	16,4	16,5	16,7	16,5	16,3	16,4	-

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat i Eurostat sobre l'Enquesta de condicions de vida.

Per països europeus, el gràfic 2 il·lustra que Catalunya se situa en una posició força capdavantera pel que fa a la prevalença de la pobresa infantil. En termes generals, els països nòrdics, com ara Dinamarca, Noruega, Finlàndia, Suècia i Islàndia, juntament amb Eslovènia i Xipre, són els que presenten una situació més positiva, amb taxes de pobresa infantil que giren al voltant del 10%. En canvi, els països mediterranis, com ara Itàlia, Grècia, Espanya i Portugal, i els de l'Europa de l'Est, com ara Romania, Bulgària, Letònia, Lituània o Polònia, són els que presenten una situació més negativa.

Aquestes diferències entre països s'expliquen per diferents factors. El gràfic 3 mostra la relació positiva existent entre la taxa de risc de pobresa infantil i el nivell de riquesa dels diversos països europeus: en general, els països econòmicament més dinàmics i amb un PIB per càpita més elevat són els que presenten unes condicions de vida dels infants més favorables, i a l'inrevés. Si es pren en consideració el coeficient R^2 , el 20,6% de les diferències entre països quant a la prevalença de la pobresa relativa s'explica per les diferències en els seus nivells de riquesa (PIB per càpita). Tot i així, en el cas de Catalunya, convé destacar que el seu risc de pobresa infantil és més elevat del que caldria esperar pel seu PIB per càpita.

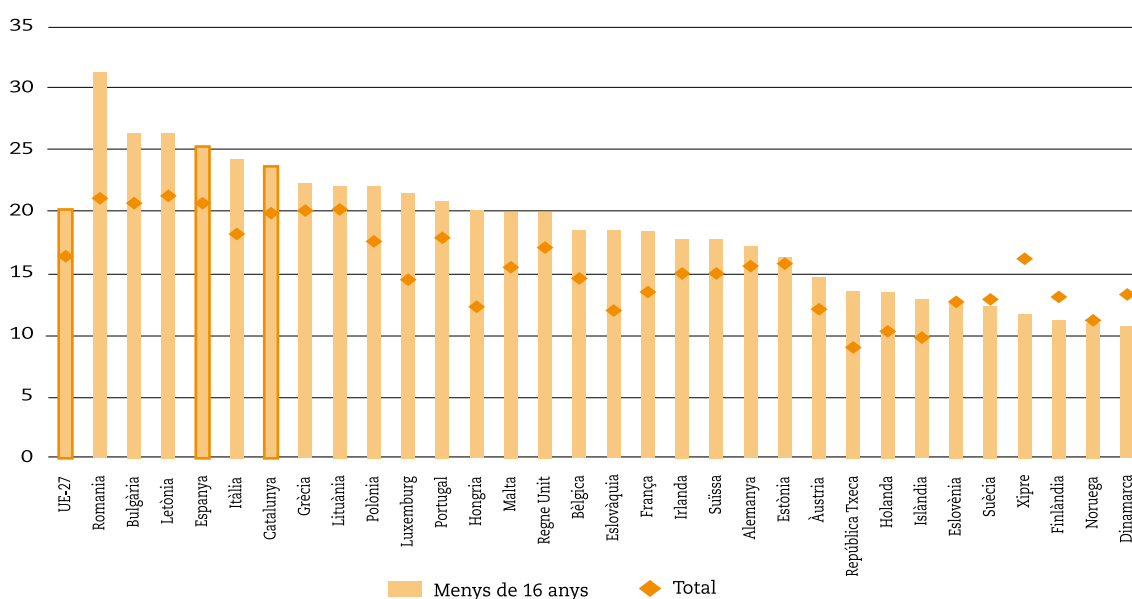
Altres factors també determinants, en funció del cas, poden ser les característiques del mercat de treball, els patrons d'ocupació de les llars o el

nivell de despesa social i la seva eficiència.¹ Precisament, aquestes condicions no són gaire positives en el cas de Catalunya des d'una perspectiva comparada.

Els països nòrdics es caracteritzen per tenir un mercat de treball amb baixos nivells d'atur i de precarietat en l'ocupació i amb una elevada taxa d'activitat femenina, i uns nivells de despesa en protecció social elevats amb un bon rendiment de les transferències socials. En canvi, i també en general, els països del sud i de l'est d'Europa es caracteritzen per elevades taxes d'atur (encara que no presenten una proporció comparativament elevada de llars amb fills amb els diferents sustentadors principals desocupats), per una proporció elevada de l'ocupació precària amb salaris baixos, per taxes d'ocupació femenina baixes, per nivells de protecció social baixos o per nivells d'eficiència baixos de la despesa social.

Finalment, tal com ja s'esmentava per al cas català (vegeu la taula 8), el gràfic 2 també posa de manifest que en la majoria d'estats membres de la Unió Europea la pobresa entre la població infantil té una prevalença més gran que entre el conjunt de la població. Les dades procedents d'organismes internacionals com UNICEF o la mateixa Comissió Europea coincideixen a destacar que aquest major risc social dels infants és un tret present i estructural en la majoria de països (UNICEF, 2005, 2007*; Comissió Europea, 2008).

Gràfic 2. Taxa de risc de pobresa infantil i total per països europeus (2010)



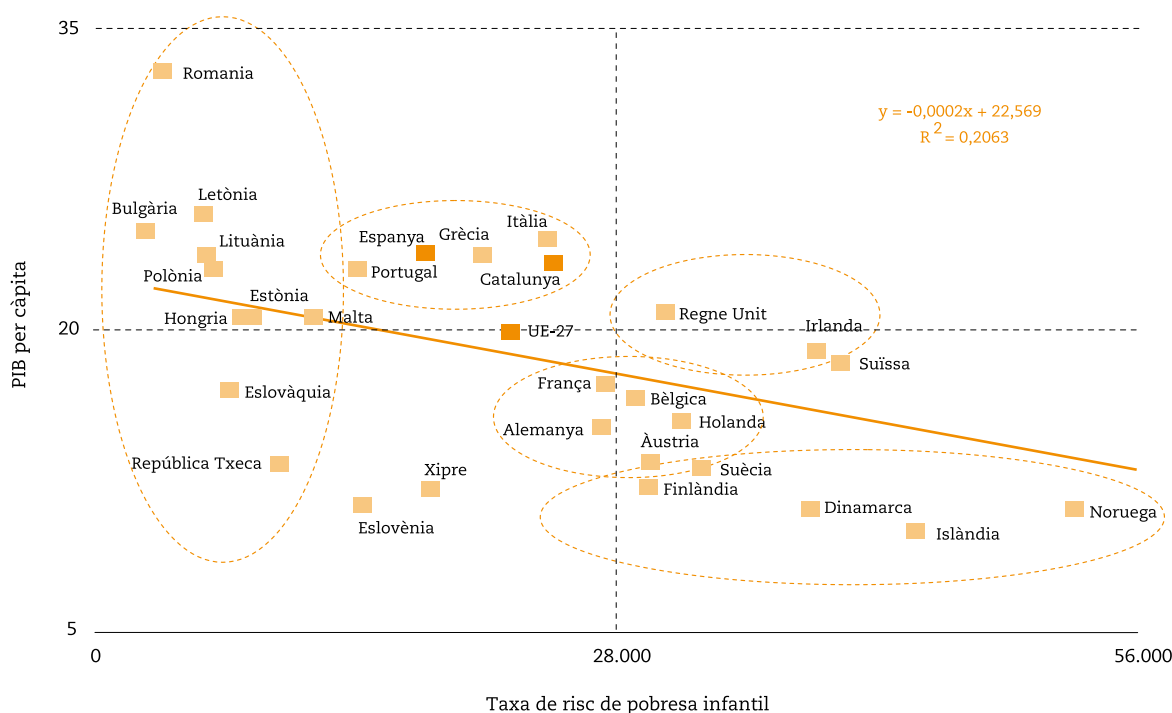
Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat i Eurostat sobre l'Enquesta de condicions de vida.

¹ Comissió Europea (2008). *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*. Comitè de Protecció Social. Comissió Europea.

* UNICEF (2005). *Child Poverty in Rich Countries*. Florència: Innocenti Research Centre.

* UNICEF (2007). *An overview of child well-being in rich countries*. Florència: Innocenti Research Centre.

Gràfic 3. Relació entre la taxa de risc de pobresa infantil i el PIB per càpita per països europeus (2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Idescat i Eurostat.

L'anàlisi de la pobresa exposada en aquest epígraf es basa en una definició d'aquest fenomen a partir de criteris de renda, l'anomenada *pobresa monetària*. Aquesta aproximació monetària al fenomen de la pobresa infantil es pot complementar amb l'anàlisi dels dèficits d'accés a recursos i béns necessaris per assolir un nivell de benestar adequat per part dels infants, l'anomenada *privació material*.

L'Enquesta de condicions de vida també proporciona informació sobre els infants que presenten privacions materials. Tal com mostra la taula 10 per a l'any 2010, al voltant del 40% de les llars amb infants, amb diferències significatives segons la composició de la llar, manifesta que té com a mínim algun tipus de privació a l'hora d'accedir a determinades oportunitats de benestar material.

Taula 10. Privacions de les llars per composició de la llar (Catalunya, 2010)

	Cap privació (%)	Una privació (%)	Dues i més privacions (%)	Exemple de privació	
				Vacances mínim una setmana a l'any	Capacitat per fer-se càrrec de despeses imprevistes
Un adult amb un fill dependent o més	-	-	-	58,7	-
Dos adults amb un fill dependent o més	60,5	19,9	19,6	29,3	27,5
- Dos adults amb un fill dependent	61,4	19,2	19,3	27,0	27,6
- Dos adults amb dos fills dependents o més	59,8	20,4	19,9	31,2	27,4
Altres llars amb fills dependents	46,4	26,5	27,1	43,9	33,9

Font: Idescat.

4.2. ELS PRINCIPALS GRUPS DE RISC ENTRE LA POBLACIÓ INFANTIL

Un cop presentats els resultats generals de pobresa monetària i privació material, tant pel que fa al conjunt de la població catalana com entre la població infantil, l'explotació estadística de l'Enquesta de condicions de vida permet identificar quins són els principals col·lectius afectats per aquest fenomen. A continuació s'exposa l'anàlisi feta per Ayllón i Ramos (2010) per a aquesta institució a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida dels anys 2005 i 2006*.

4.2.1. L'adolescència

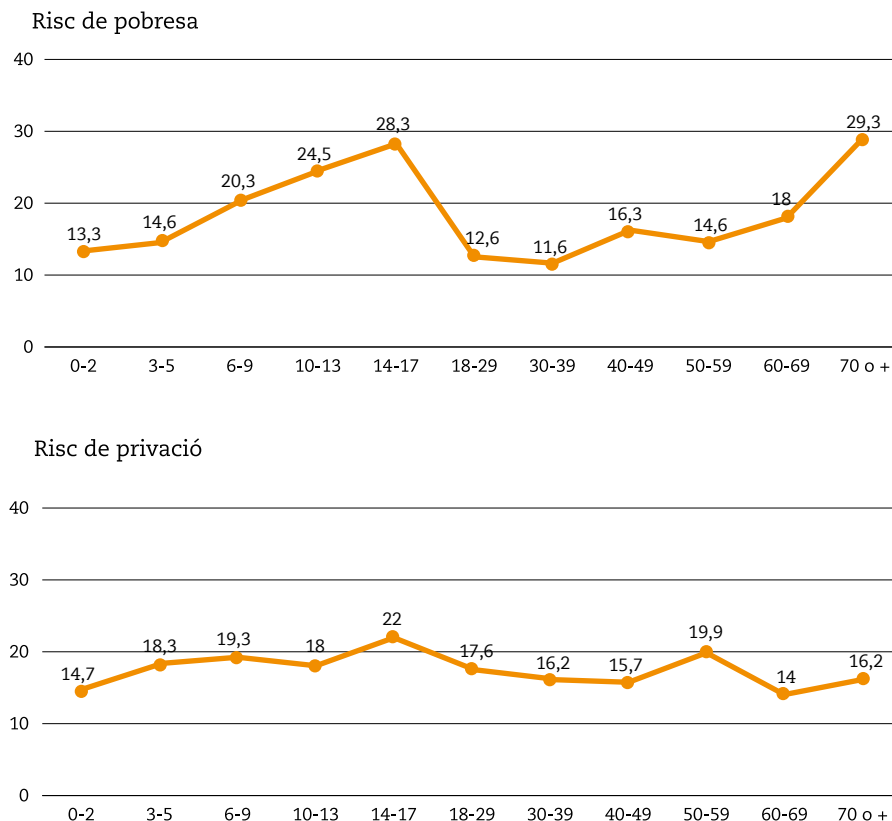
Una primera anàlisi de les mitjanes de la distribució d'ingrés equivalent ja deixava entreveure que, dins de la població infantil, eren els infants de més edat els que disposaven de menys renda equivalent. Aquests resultats es confirmen ara amb l'anàlisi del risc de pobresa i de privació per grups d'edat. Així, pel que fa al risc de pobresa, no hi ha dubtes. El risc de pobresa infantil augmenta de forma lineal amb l'edat dels infants, i són els infants d'entre catorze i disset anys els que pateixen el risc més alt de pobresa. De fet, el grup d'infants d'entre deu i disset anys són el col·lectiu que té un risc de pobresa més elevat de tota la població, només

inferior al risc de pobresa de la gent de més de seixanta-nou anys.

Ben al contrari, els primers anys de vida dels infants estan associats a un risc de pobresa molt inferior al risc de pobresa mitjà de la població. Així, els infants d'entre zero i dos anys tenen un risc del 13,3%, només superior al risc de pobresa dels grups d'edat d'entre divuit i trenta-nou anys.

Amb relació al risc de privació, si bé també hi ha diferències per grups d'edat, són molt menys importants que en el cas de la pobresa monetària. De fet, es pot comprovar que la corba que recull el risc de privació és molt més plana que no pas en el cas de la pobresa monetària. Tot i així, és entre el col·lectiu d'infants on hi ha les diferències més importants. De nou, són els infants de zero a dos anys els que pateixen menys problemes de mancances materials, amb un risc de privació del 15% (el més baix de tota la població excepte el col·lectiu entre seixanta i seixanta-nou anys). I altre cop també són els adolescents entre catorze i disset anys els que tenen un nivell de vida més baix, mesurat per l'índex global de privació. Ambdós resultats posen en evidència la complementarietat de l'enfocament de la pobresa monetària i la privació material en la identificació dels col·lectius en pitjor situació de precarietat econòmica.

Gràfic 4. Risc de pobresa i de privació per grups d'edat (Catalunya, 2004-2005)



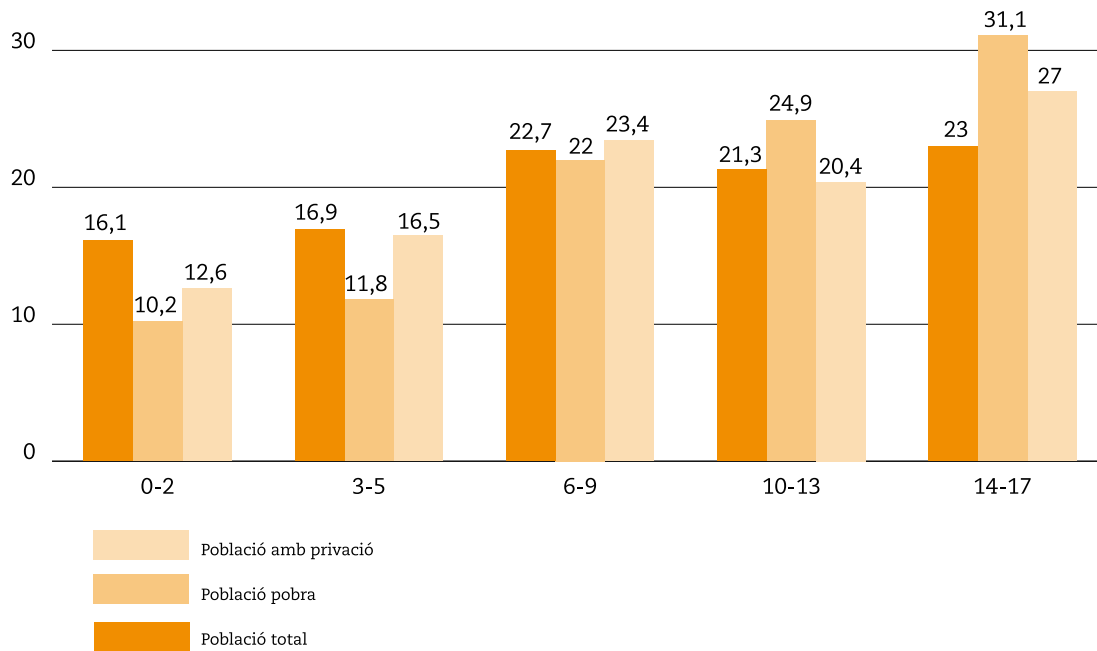
* Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

La relació lineal que s'observa entre risc de pobresa i edat dels infants és menys clara amb relació al risc de privació, ja que aquest pràcticament no varia per als grups de 3-5, 6-9 i 10-13.

Per complementar aquesta anàlisi per edats, cal fixar-se en quina és la composició de la

població infantil pobra i amb privació per als mateixos grups poblacionals; és a dir, tenint en compte el risc de pobresa i de privació de cada grup d'edat i el seu pes demogràfic, s'estudien quins col·lectius conformen el gruix de població en precarietat econòmica.

Gràfic 5. Risc de privació per grups d'edat (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

En la línia del que ja s'ha comentat, el grup d'infants de zero a dos anys està infrarepresentat tant dins de la població pobra com de la que té problemes de privació. De fet, els infants més petits representen el 16,1% de la població infantil i, en canvi, només el 10,2% i 12,6% de la població pobra i amb privació. Els mateixos percentatges per als adolescents entre catorze i disset anys són de 23,0%, 31,1% i 27,0%, respectivament, xifres que posen de manifest que aquest grup està sobrerrepresentat dins el col·lectiu pobre i amb privació.

4.2.2. Les famílies nombroses

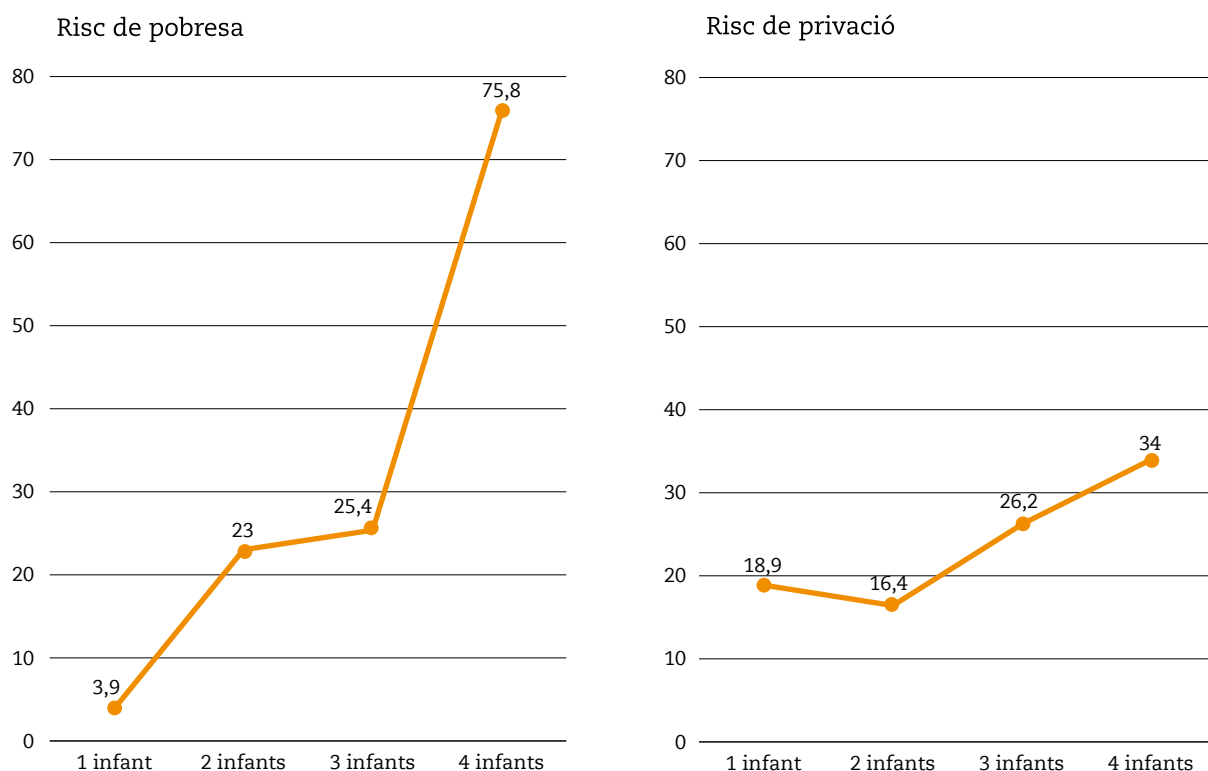
El segon col·lectiu identificat com a grup de risc a Catalunya és el dels infants que viuen en famílies nombroses, de tres germans o més. Tant és així que, d'acord amb els resultats obtinguts que mostra el gràfic 6, el risc de pobresa a les llars catalanes amb tres infants menors de divuit anys s'eleva al 25,4% (i al

75,8% si a la llar s'afegeix almenys un altre infant). S'observa, per tant, una relació lineal i positiva entre risc de pobresa i nombre d'infants a la llar.

Pel que fa al nivell de vida material, les diferències en el risc de privació no són tan importants com en el cas de la pobresa infantil. Amb tot, cal destacar la situació de les llars amb tres infants o més. De fet, aproximadament tres de cada deu infants pateixen problemes de privació en cas que convisquessin amb almenys dos germans menors d'edat.

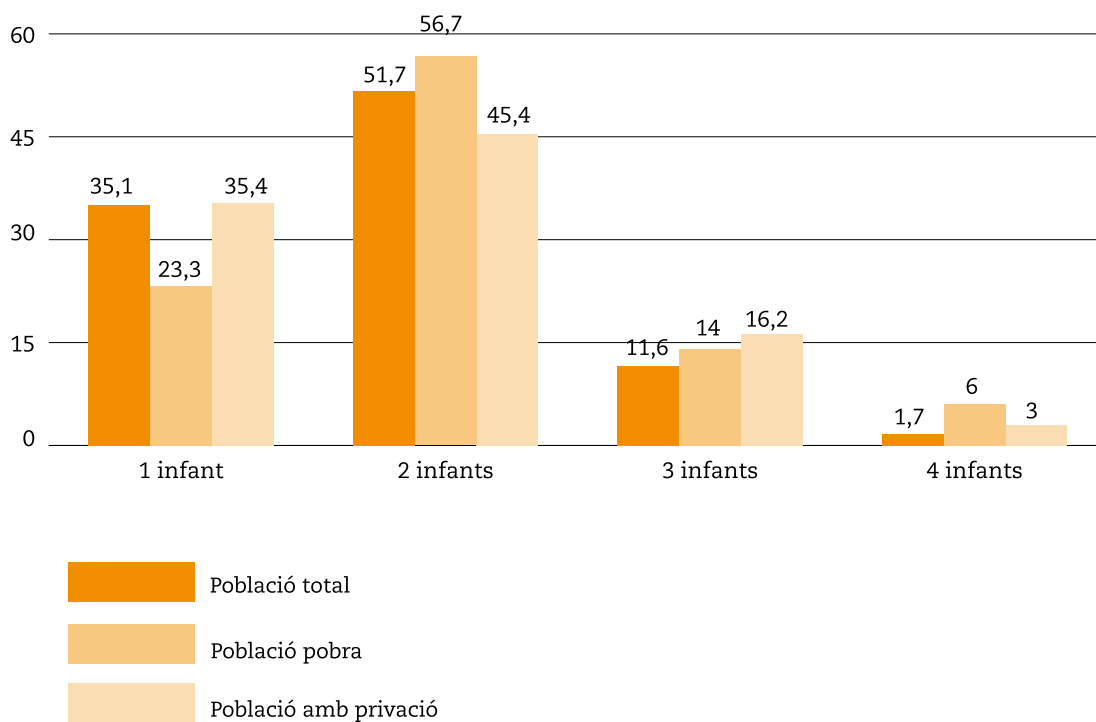
D'altra banda, pel que fa a la composició de la població infantil pobra i amb privació que mostra el gràfic 7, s'observa que tant les llars de tres infants com les de quatre o més estan sobrerrepresentades en la població en precarietat econòmica. Per exemple, els infants que viuen en llars de tres infants o més representen només l'11,6% de la població infantil i, en canvi, componen el 16,2% de la població amb problemes de privació.

Gràfic 6. Risc de pobresa i privació infantil per nombre d'infants a la llar (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 7. Distribució de la població total, pobra i amb privació segons el nombre d'infants a la llar (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

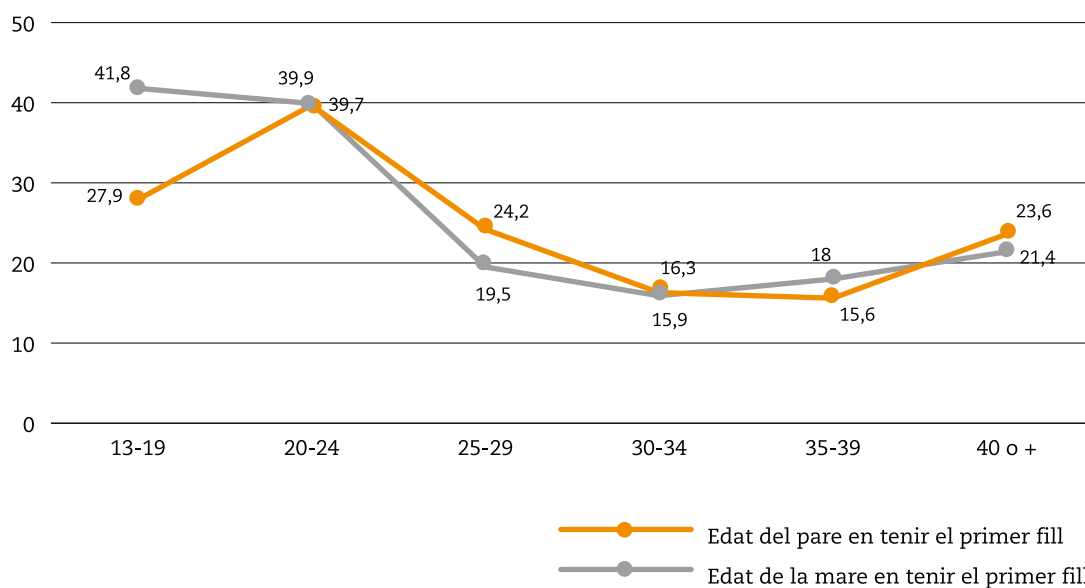
4.2.3. Els infants de progenitors joves

Diferents treballs en la literatura recent han destacat l'estreta relació existent entre pobresa i edat en tenir el primer fill i, especialment entre pobresa i embarassos durant l'etapa de l'adolescència o els primers anys de joventut (vegeu Hobcraft i Kiernan, 2001*), per exemple.

Els gràfics 8 i 9 mostren que, de fet, hi ha una relació molt estreta entre edat en tenir el

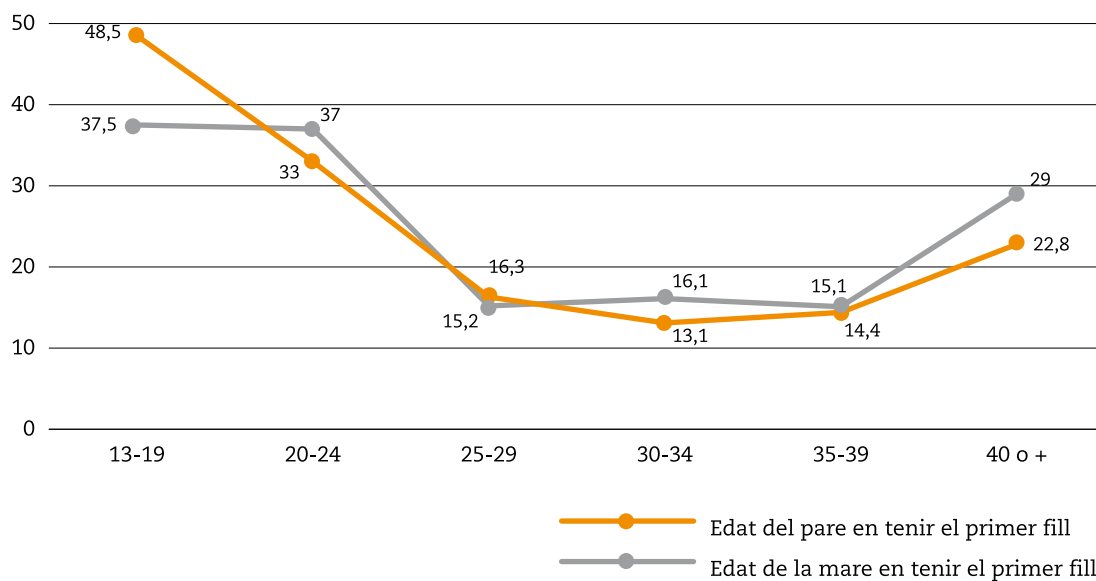
primer fill i precarietat econòmica infantil també a Catalunya. Així els infants de mares adolescents (que han tingut el primer fill entre els tretze i els dinou anys) pateixen un risc de pobresa del 42%. És a dir, un de cada dos infants de mare adolescent viu a Catalunya per sota del llindar de pobresa. La situació no és gaire millor tampoc per als fills de pares joves que han tingut el primer fill entre els vint i els vint-i-quatre anys. Per a aquest col·lectiu, el risc de pobresa se situa pràcticament en el 40%.

Gràfic 8. Risc de pobresa infantil per edat dels pares en tenir el primer fill (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 9. Risc de privació infantil per edat dels pares en tenir el primer fill (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

* Hobcraft, J ; Kiernan, K. (2001). "Childhood Poverty, Early Motherhood and Adult Social Exclusion". A: *British Journal of Sociology*, 52(3): 495-517.

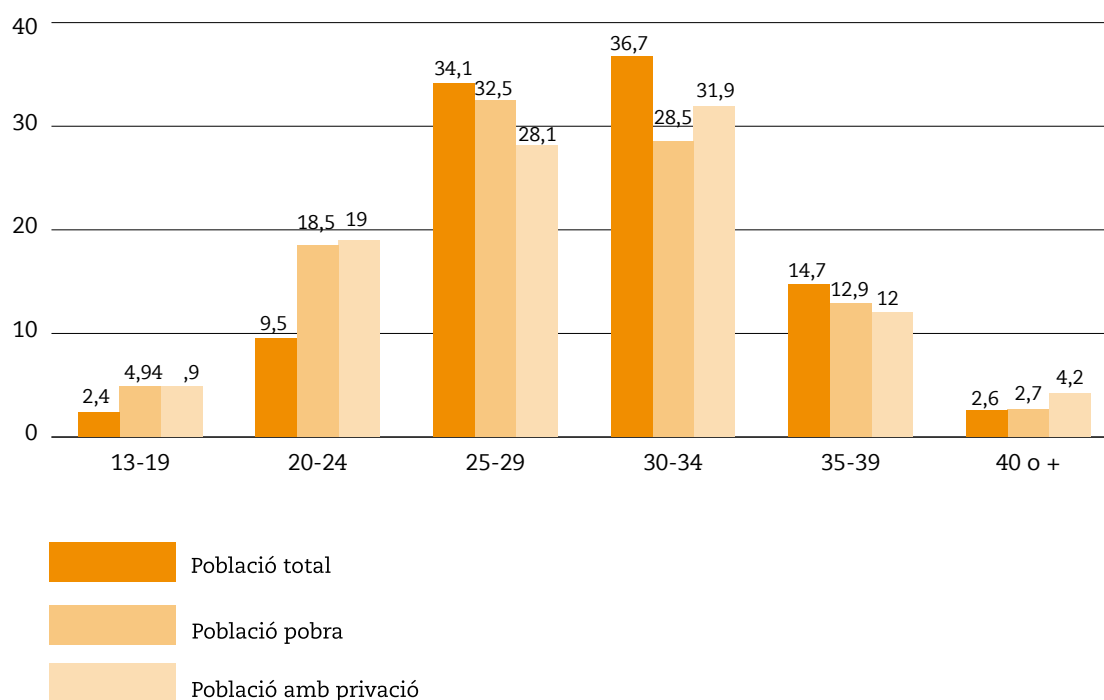
De manera similar, el risc de privació dels fills de pares adolescents és extraordinàriament alt i se situa en el 49% en el cas del pare i en el 38% en el cas de la mare. Dels resultats obtinguts dels índexs mitjans de privació, s'entreveu que els principals problemes es troben en les dimensions bàsiques de consum i d'habitatge.

És interessant notar també que tant el risc de pobresa com el de privació tenen forma d'U en relació amb l'edat dels pares en tenir el primer fill. Ambdós riscos decreixen des del grup amb una edat en tenir el primer fill d'entre tretze i dinou anys fins al grup de vint-i-cinc a vint-i-nou. Després, les diferències són menys importants per als grups de 25-29, 30-34 i 35-39, en què la corba del risc de privació és plana. A partir dels quaranta anys, però, tant la

taxa de pobresa com la de privació tornen a créixer de forma important.

Les dades pel que fa a la composició de la població segons l'edat en tenir el primer fill del gràfic 10 mostren que només un 2,4% dels infants nascuts a Catalunya tenen una mare adolescent i entorn del 9,5% una mare amb edat en tenir el primer fill entre els vint i els vint-i-quatre anys. Tot i així, gairebé un de cada quatre infants catalans pobres tenen una mare que ha tingut el primer fill entre els tretze i els vint-i-quatre anys. El percentatge no és gaire inferior en el cas de la privació. En total, els infants de mares adolescents o joves (20-24 anys d'edat en tenir el primer fill) conformen gairebé el 24% de la població privada.

Gràfic 10. Distribució de la població infantil total, pobra i amb privació segons l'edat de la mare en tenir el primer fill (Catalunya, 2004-2005)

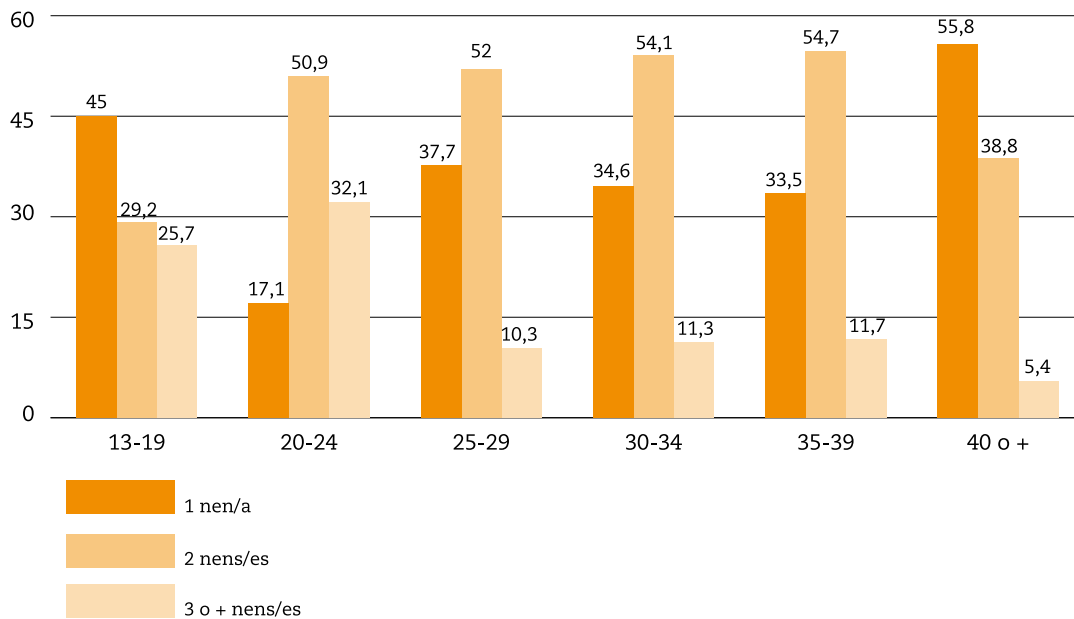


Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Finalment, el gràfic 11 mostra la distribució del nombre d'infants segons l'edat de la mare en tenir el primer fill. En aquest sentit, els resultats relatius a la relació entre precarietat

econòmica i edat en tenir el primer fill es veuen influïts pel fet que les mares adolescents o joves tenen en un percentatge superior a la mitjana tres fills o més.

Gràfic 11. Distribució del nombre d'infants a la llar segons l'edat de la mare en tenir el primer fill (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

4.2.4. La monoparentalitat

El quart col·lectiu qualificat en risc és el dels infants que conviuen amb només un dels seus progenitors, és a dir, els dels infants en llars monoparentals. El gràfic 12 mostra per al període 2004-2005 quin és el risc de pobresa i privació infantil segons el nombre de progenitors a la llar i també segons el nombre d'infants.

El risc de pobresa augmenta amb el nombre d'infants a la llar, però és certament diferent si ambdós progenitors conviuen amb els infants que quan només un dels pares ho fa. Tant és així que, per exemple, en els casos en què hi ha només un fill, el risc de pobresa es dobla si només un dels progenitors és a la llar, i passa de l'11,8% quan els pares viuen en parella al 21,4% per a llars monoparentals. Fins i tot, el risc de pobresa arriba a un màxim del 69% en els casos dels infants que viuen amb només un dels pares i tenen almenys dos germans.

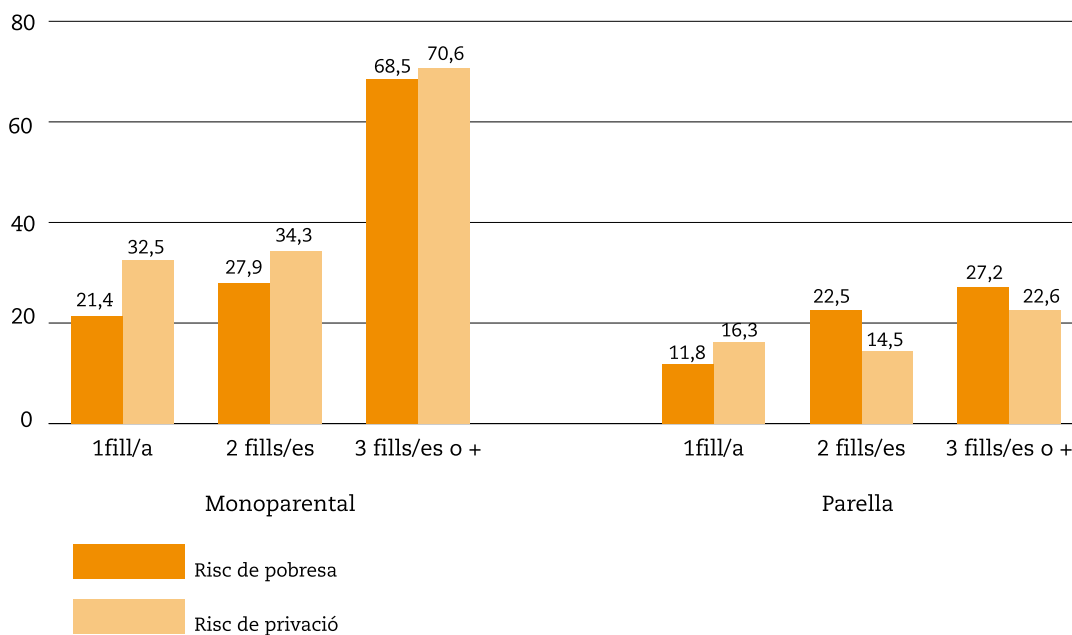
Són especialment preocupants els resultats relatius al risc de privació en les llars monoparentals, ja que, fins i tot, superen el risc de pobresa monetària a les llars on hi ha un o dos infants. Aproximadament tres de cada deu infants catalans que viuen en una llar monoparental pateixen mancances materials a la seva llar.

És a dir, a banda dels problemes d'insuficiència d'ingressos corrents, a les llars monoparentals, s'hi afegeix un baix nivell de vida. Dels valors mitjans relatius dels índexs de privació en destaca la intensitat de les mancances bàsiques de consum (especialment a les llars amb tres infants o més), però també en la dimensió secundària. Aquest, de fet, és un resultat que apareix per primer cop en aquest estudi: a banda de mancances importants en l'àmbit bàsic de consum, les llars monoparentals amb tres infants o més pateixen problemes greus de privació secundària, com ara el fet de no poder permetre's econòmicament anar de vacances una setmana l'any o no disposar d'ordinador perquè la llar no ho pot pagar. La part positiva és que els infants en llars monoparentals amb dos infants o més tenen nivells de privació bàsica d'habitatge per sota de la mitjana poblacional.

Amb relació a la composició de la població infantil pobra i amb privació que mostra el gràfic 13, cal fer notar que aproximadament l'11,1% dels infants catalans viuen en una llar monoparental.² Amb tot, els infants que viuen amb només un dels seus progenitors representen el 15% de la població pobra i el 23% de la població amb problemes de privació. És a dir, els infants en llars monoparentals representen a la població amb privació el doble del que representen en el total poblacional.

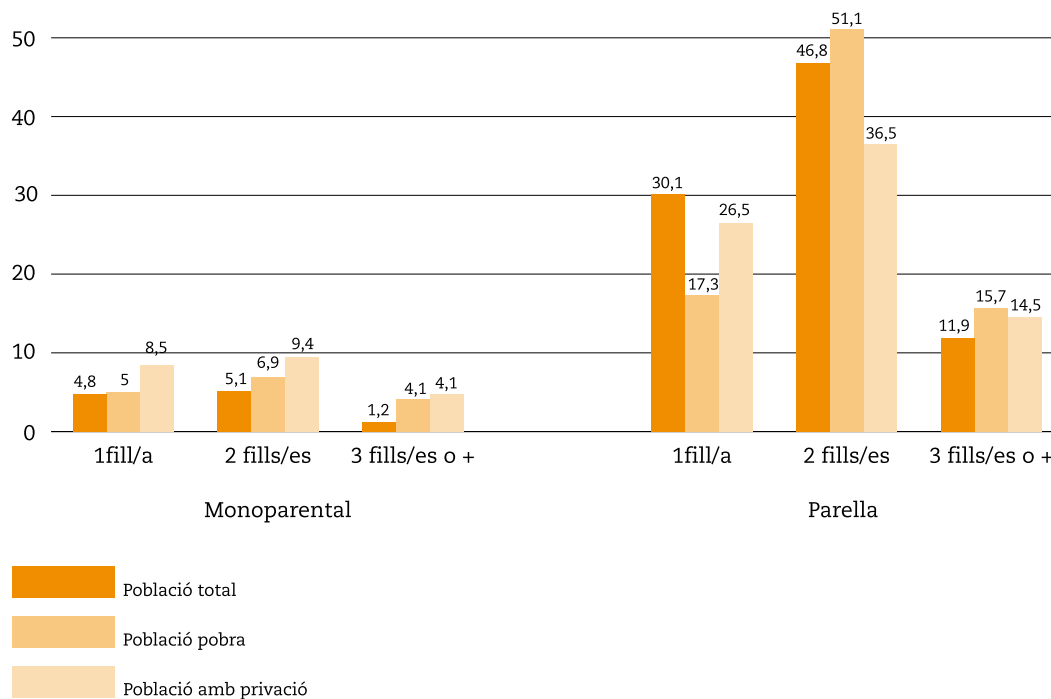
² D'acord amb les dades de l'Idescat, el nombre de llars monoparentals a Catalunya ha passat de 158.058 l'any 1991 a 219.411 l'any 2001, és a dir, s'ha produït un increment del 38% en el nombre de llars monoparentals en només una dècada. De les llars monoparentals existents l'any 2001, 177.068 estan formades per mare i fills i 42.343 per pare i fills. [Vegeu www.idescat.cat].

Gràfic 12. Risc de pobresa i privació infantil segons el nombre de progenitors i fills (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 13. Distribució de la població infantil total, pobra i amb privació segons tipus de llar i nombre d'infants (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Quan els infants conviuen amb ambdós pares, si són fills únics, estan clarament sobrerrepresentats entre la població pobra i/o amb problemes de privació. En els casos en què hi ha dos infants, el risc de pobresa està lleugerament per sobre del poblacional i això fa que aquests infants estiguin sobrerrepresentats entre la població pobra (no així entre la que té problemes de privació).

Finalment, els infants que viuen amb almenys dos dels seus germans menors de divuit anys estan sobrerrepresentats en la població pobra i amb problemes de privació; ara bé, hi ha diferències importants segons si els pares conviuen en parella o no.

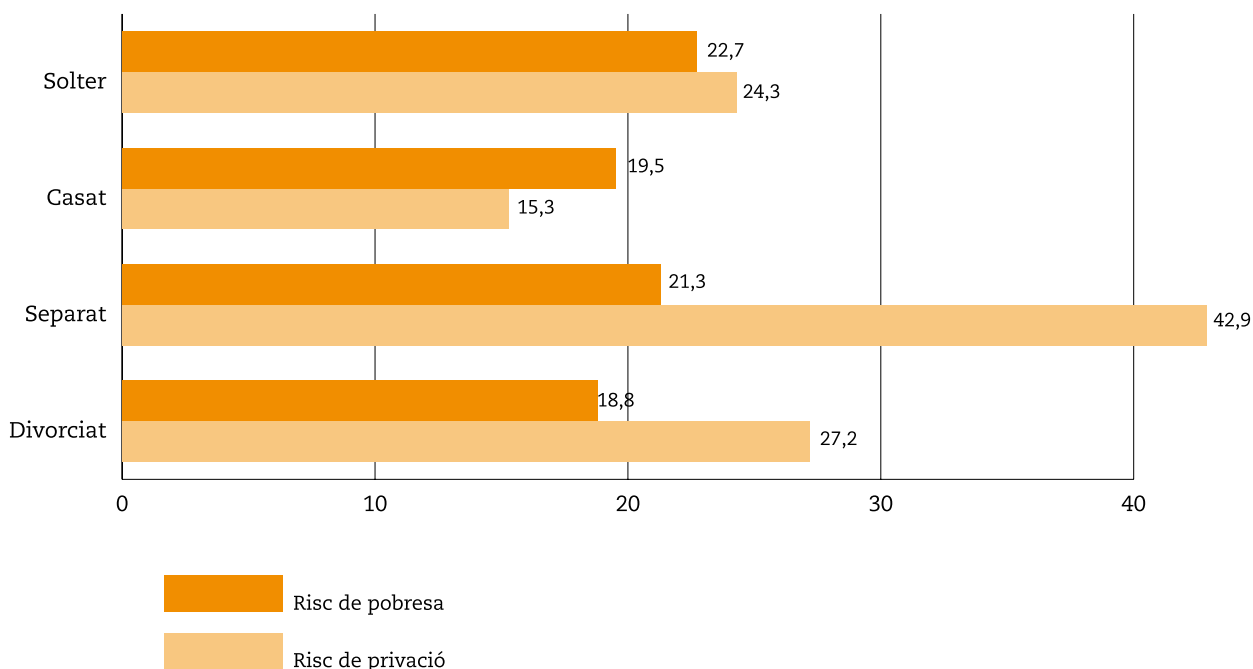
4.2.5. Els infants de progenitors separats o divorciats

Un factor que també informa sobre la composició de la llar, sobre el cost de la vida de les famílies i, en darrer terme, sobre el suport econòmic de què disposen els infants per part dels seus progenitors té a veure amb el seu estat civil.

Els gràfics 14 i 15 contenen el risc de pobresa i de privació entre els infants segons l'estat civil del pare i de la mare, respectivament. En aquests gràfics, i en la línia ja exposada per al cas de la monoparentalitat, les famílies que han experimentat algun tipus de ruptura, sigui per mitjà d'una separació o d'un divorci, presenten una prevalença més alta del risc de privació.

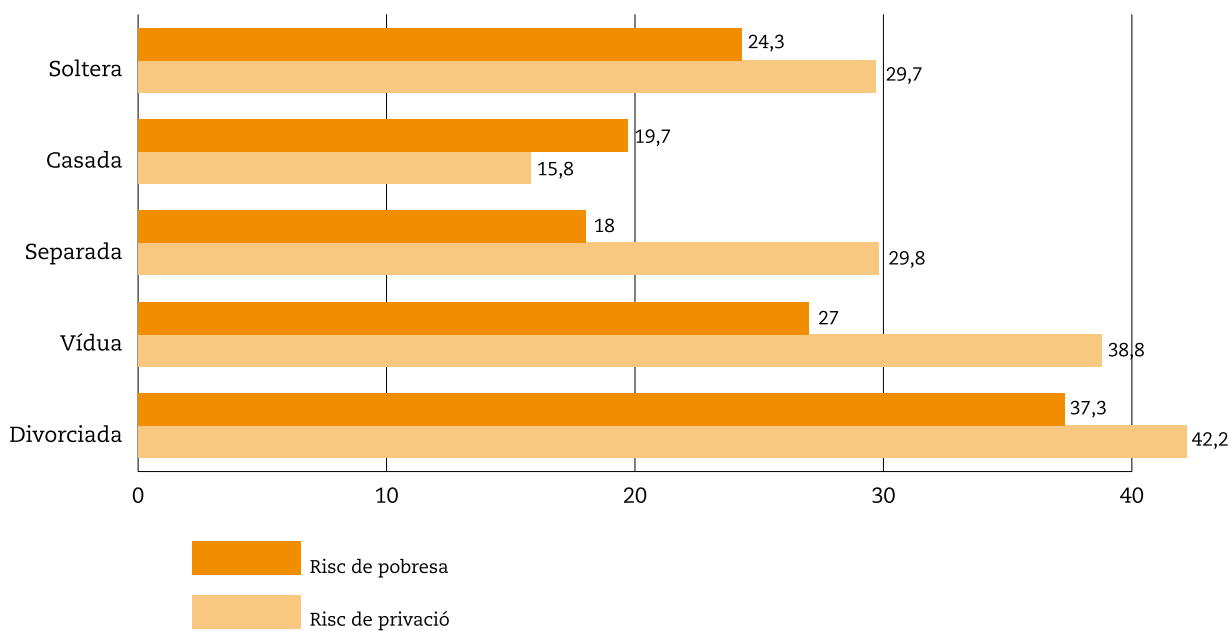
Pel que fa al risc de pobresa, aquesta relació entre ruptura i prevalença del risc de pobresa és menys clara i només es produeix en el cas de la mare, tal com s'observa al gràfic 15, no en el pare. Les desigualtats de gènere en relació amb l'accés al mercat de treball i amb les condicions d'ocupació, i també en relació amb l'assumpció del treball reproductiu en l'àmbit de la llar, que situen moltes dones en una situació de més debilitat econòmica que els homes, fan que el risc de pobresa infantil entre les dones separades o divorciades sigui més elevat que entre els homes. Aquesta mateixa situació de debilitat econòmica es produeix en el cas de famílies amb la mare vídua.

Gràfic 14. Risc de pobresa i privació infantil segons l'estat civil del pare a Catalunya, 2004-2005



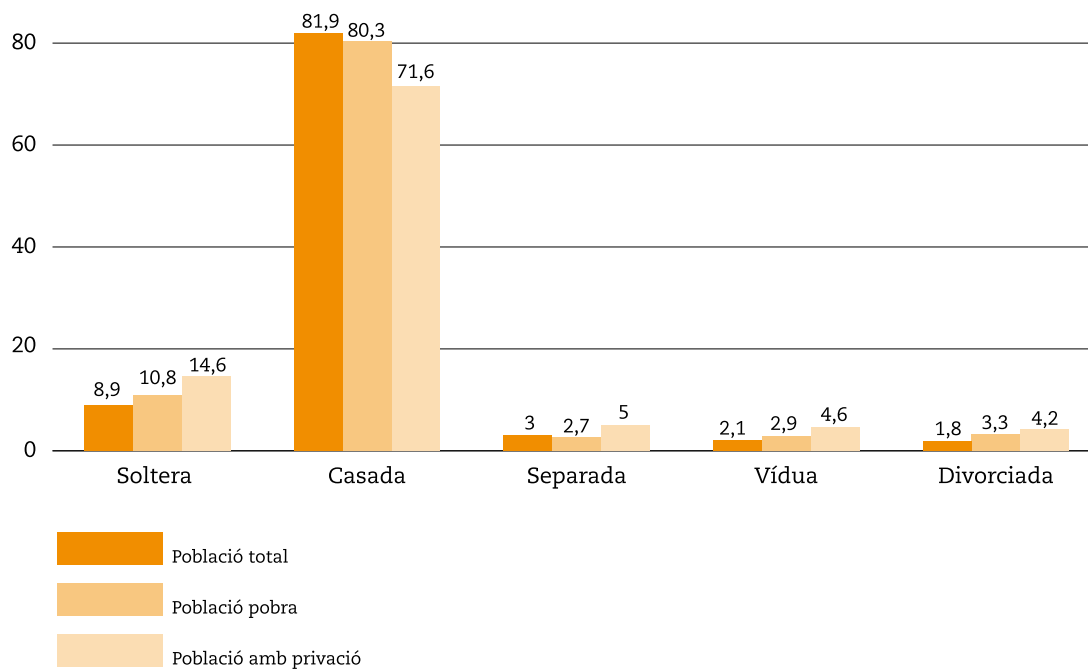
Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 15. Risc de pobresa i privació infantil segons l'estat civil de la mare (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 16. Distribució de la població infantil total, pobra i amb privació segons l'estat civil de la mare (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

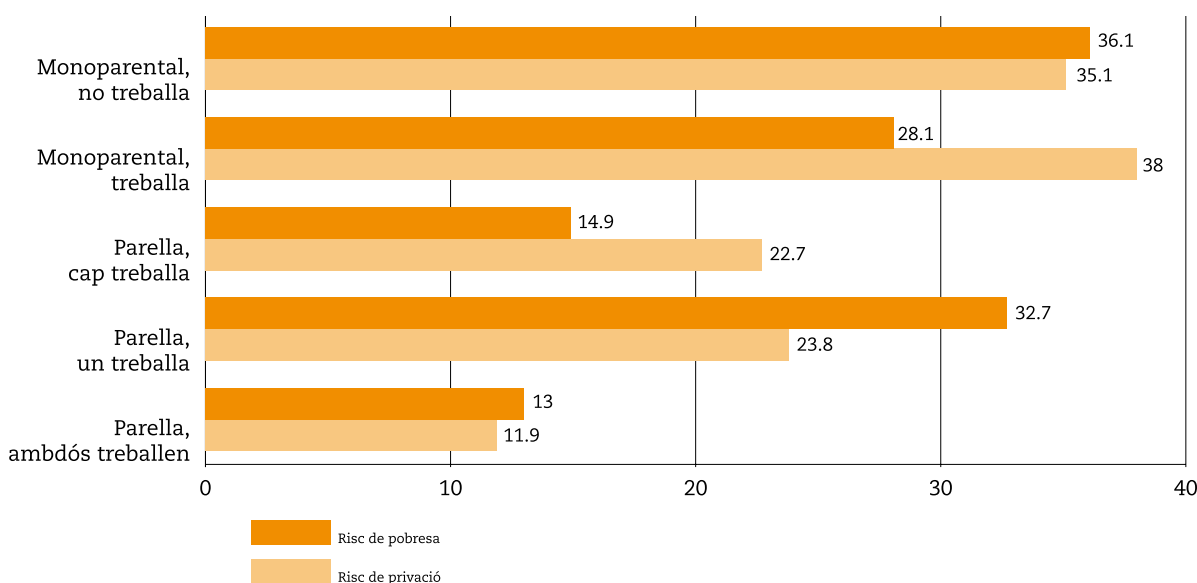
4.2.6. Els infants de progenitors inactius o aturats

El gràfic 17 mostra que són les llars monoparentals en què l'adult no té ocupació laboral les que pateixen riscos de pobresa i de privació més alts. Així, més de tres de cada deu infants en llars monoparentals pateixen pobresa i/o privació. Amb tot, sorprèn que les taxes de privació siguin molt similars en les llars monoparentals tant si el progenitor treballa com si no ho fa, però que el risc de pobresa sigui més alt si el pare o la mare de l'infant no treballa. D'entre els valors mitjans relatius dels índexs de privació,

en destaca, una vegada més, el de la dimensió bàsica de consum (que dobla la poblacional) i el de la secundària.

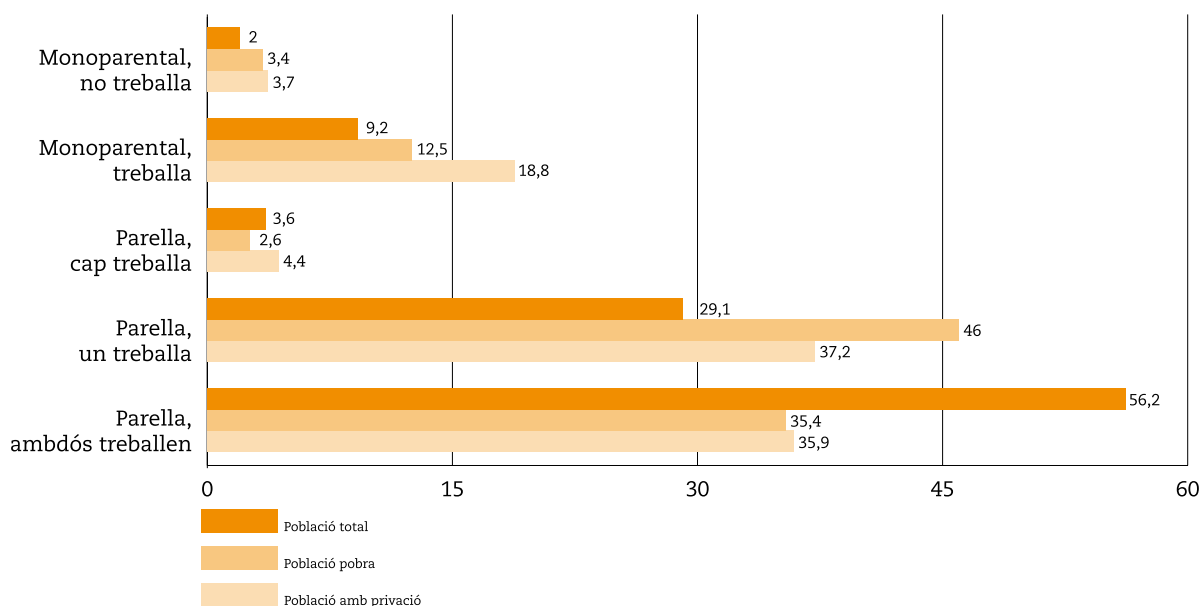
Pel que fa a la composició de la població infantil pobre i privada, les conclusions són similars a les que s'obtenia en l'epígraf anterior. Les llars monoparentals estan sobrerrepresentades entre la població en precarietat econòmica, sigui quina sigui l'aproximació que s'utilitzi. Amb tot, el gràfic 18 també posa de manifest que no es pot oblidar que el 46% dels infants pobres a Catalunya viuen en una llar amb ambdós progenitors dels quals només un treballa.

Gràfic 17. Risc de pobresa i privació infantil segons tipus de llar i treball dels pares (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 18. Distribució de la població infantil total, pobre i amb privació segons tipus de llar i treball dels pares (Catalunya, 2004-2005)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

5. EL CARÀCTER MULTIFACTORIAL DE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA

Tot i que la pobresa presenta una dimensió econòmica bàsica, de privació material, que ja s'ha analitzat en l'apartat precedent, també genera privacions i desigualtats en les oportunitats socials en altres dimensions, com ara l'educació, la salut, les relacions socials, l'habitatge, etc. Cal tenir present, a més, que aquestes dimensions es tendeixen a retroalimentar i a reforçar recíprocament, de manera que la pobresa malmet progressivament la posició social que ocupen les persones respecte a aquestes dimensions, i que l'exclusió en una afecta les altres, per la qual cosa fugir-ne també esdevé més difícil.

En el cas dels infants, convé recordar que, com a conseqüència de la seva major protecció jurídica, aquestes dimensions conformen el marc de drets socials bàsics. No es tracta, doncs, de desigualtats en l'accés a determinades oportunitats socials, només, sinó de desigualtats en l'accés a oportunitats a les quals tenen dret i que han de tenir garantides. Des d'aquest punt de vista, doncs, cal tenir present que les privacions derivades de situacions de pobresa infantil comporten vulneracions de dret. Amb l'objectiu d'il·lustrar el caràcter multifactorial de la pobresa, en aquest apartat s'analitza per al cas de Catalunya l'impacte de la pobresa infantil en el desenvolupament de drets bàsics establerts per la Convenció sobre els drets dels infants de les Nacions Unides, com ara els drets a un nivell de vida adequat, a l'educació, a la salut i al lleure.

A continuació, es revisen alguns dels principals indicadors que ajuden a dimensionar la proporció d'infants que queden exclosos d'aquests drets.

Les dades que s'hi exposen són el resultat d'una revisió bàsica de les principals enquestes o bases de dades estadístiques que a Catalunya permeten creuar la situació socioeconòmica dels infants i de les seves famílies amb l'accés a recursos i oportunitats (Enquesta de població activa; Enquesta sobre condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2006; Enquesta de Salut de Catalunya 2006; PISA 2009; cens de població 2001, etc.).

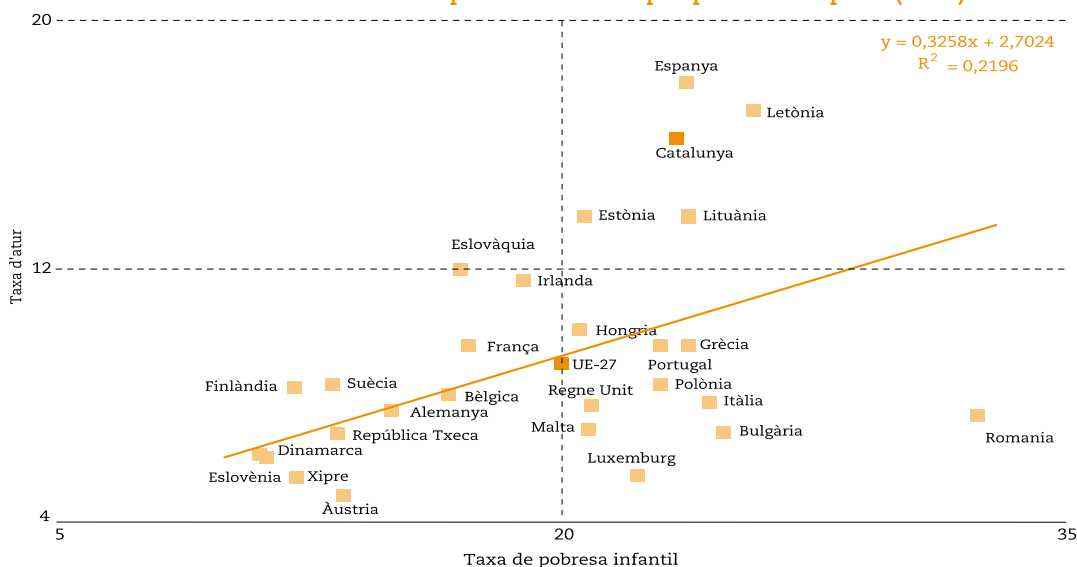
5.1. EL DRET A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT

5.1.1. Condicions d'ocupació dels progenitors com a condicionant

La recerca social ha demostrat que les dinàmiques del mercat de treball en un determinat territori conformen un dels factors més determinants a l'hora d'entendre la prevalença de la pobresa en general i de la pobresa infantil en particular. L'anàlisi comparada a escala europea demostra la incidència dels factors laborals en els nivells de pobresa dels diferents països.

Es pot observar aquesta incidència dels factors laborals en el gràfic 19, que relaciona els nivells d'atur i de pobresa infantil a escala europea i que evidencia la correlació positiva existent entre aquestes dues dimensions. En general, els països amb taxes d'atur més elevades tendeixen a tenir taxes de pobresa infantil superiors, i a l'inrevés. Si s'observa el coeficient R^2 , els nivells d'atur expliquen en un 21,9% les diferències entre països pel que fa a la prevalença de la pobresa infantil. Si les polítiques laborals garantissin nivells d'ocupació similars als diferents països, es reduirien en aquesta proporció les diferències en els nivells de pobresa infantil.

Gràfic 19. Relació entre la taxa d'atur i la pobresa infantil per països europeus (2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat.

En el cas de Catalunya, aquesta relació entre ocupació i pobresa és preocupant, entre altres motius, per les elevades taxes d'atur que presenta en l'actual context de crisi. A tall d'exemple, la taula 11 recull l'evolució de la proporció d'infants que resideix en llars sense persones ocupades en els darrers tres anys. L'any 2011, el 13% de la població infantil viu en llars sense persones ocupades, percentatge que s'ha doblat els darrers anys per efecte de la crisi econòmica. Tal com ja s'ha vist en l'apartat precedent, hi ha una elevada correlació entre la situació de desocupació dels sustentadors principals de la llar i la pobresa infantil. Els canvis experimentats per les estructures familiars tradicionals, a més, han debilitat la tradició familista d'aquests països com a font de

benestar, per la qual cosa la condició d'ocupació dels diferents membres de la família esdevé encara més important.

La comparativa amb el conjunt de la Unió Europea, a més, il·lustra aquesta dependència del model de benestar català respecte a les condicions d'ocupació dels progenitors. De fet, l'any 2008 Catalunya combinava nivells de pobresa infantil similars a la mitjana europea amb un pes més reduït de les llars amb infants sense referents ocupats. L'any 2009, en canvi, aquest percentatge de les llars amb infants sense ocupació ja se situava lleugerament per sobre de la mitjana europea, circumstància que coincideix amb un augment també molt significatiu de les taxes de pobresa infantil.

Taula 11. Percentatge de població de 0 a 17 anys en llars sense ocupació per àmbit territorial (2001-2011)

De 0 a 17 anys	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	4,6	4,5	4,2	4,5	3,7	4,4	4,7	5,8	11,1	11,2	12,9
Espanya	6,6	6,5	6,2	6,2	5,6 (b)	5,3	5,3	6,5	9,9	10,8	11,9
Unió Europea	10,1 (s)	10,2 (s)	10,2 (s)	10,1 (s)	9,9 (s)	9,8	9,4	9,2	10,2	10,7	10,7

Font: Idescat i Eurostat.

(b) Ruptura de sèrie
(s) Estimació Eurostat

Cal esmentar, finalment, que els mercats de treball de Catalunya i de la resta de països mediterranis comparteixen un règim d'ocupació caracteritzat no només per una elevada prevalença de l'atur, sinó també de la precarietat laboral.

De fet, a Catalunya, l'anàlisi de l'evolució de la pobresa infantil no experimenta una tendència similar a la del comportament de l'atur, en part, perquè les condicions d'ocupació determinen les possibilitats de

les famílies amb sustentadors ocupats de fugir de la pobresa.

Els períodes recents de creixement de l'ocupació no han comportat reduccions igualment significatives de la pobresa infantil. En un règim d'ocupació caracteritzat per un pes important del treball precari, les rendes salarials de les famílies pobres no han estat suficients per millorar la seva posició respecte de la mediana (Ayala i Cantó, 2009).

5.1.2. Incorporació dels joves al mercat de treball

La segmentació laboral dels mercats de treball dels països del sud d'Europa ha contribuït a precaritzar enormement les trajectòries laborals dels joves. L'anàlisi comparada constata que Catalunya, de la mateixa manera que aquests països, presenta un règim d'ocupació juvenil caracteritzat per elevades taxes d'atur i de temporalitat. Aquesta realitat

es constata en la taula 12, que mostra que Catalunya, igual que Espanya, presenta taxes d'atur dels joves menors de vint-i-cinc anys superiors al 40%, i taxes de temporalitat juvenil superiors al 55%, clarament per sobre de la mitjana europea, que gira al voltant del 20% i del 40%, respectivament. Les dades evolutives, recollides en la taula 13, evidencien que la crisi econòmica ha accentuat encara més aquestes característiques de l'ocupació juvenil.

Taula 12. Situació laboral per edat i àmbit territorial (2011)

Total		Activitat	Ocupació	Atur	Temporalitat
Entre 15 i 24 anys	Catalunya	46,2	25,9	44,1	56,6
	Espanya	40,9	21,9	46,4	61,4
	UE-27	42,7	33,5	21,4	42,5
Majors de 24 anys	Catalunya	64,4	53,5	16,9	17,5
	Espanya	61,9	49,9	19,4	22,9
	UE-27	59,9	55	8,3	10,9
Total	Catalunya	62,3	50,3	19,2	20,1
	Espanya	59,4	46,5	21,6	25,3
	UE-27	57,5	52	9,6	14,1

Font: INE, Eurostat i Idescat.

El cas de Catalunya, però, difereix del patró seguit per a la resta de països mediterranis pel que fa als temps d'incorporació dels joves al mercat de treball. Com a conseqüència del seu major dinamisme econòmic i de les característiques del seu sistema productiu i de la seva estructura ocupacional, amb un pes important del treball precari i de baixa qualificació que resulta atractiu per a joves que decideixen abandonar el sistema educatiu amb dèficit formatiu, els joves catalans tendeixen a incorporar-se abans al mercat de treball que

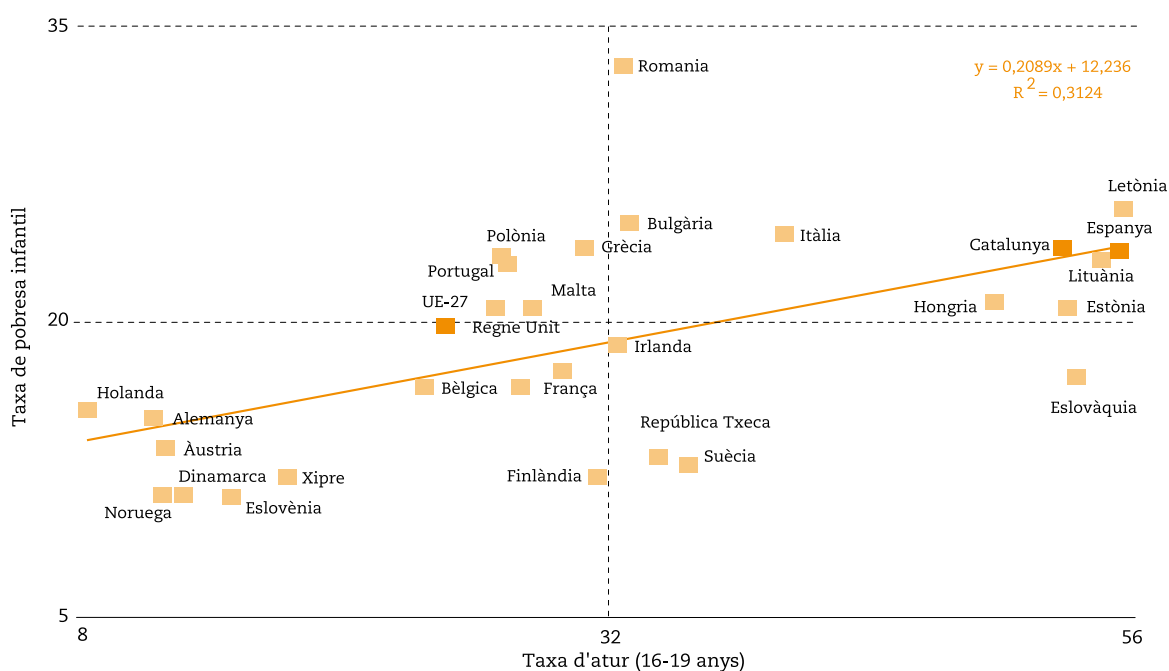
els joves del conjunt de l'Estat espanyol o de molts altres països europeus. La taula 12 mostra com Catalunya té una taxa d'activitat dels joves menors de vint-i-cinc anys, clarament per sobre de les mitjanes espanyola i europea. Aquest caràcter més primerenc de les transicions a la vida activa, especialment d'un segment significatiu de joves que s'hi incorporen amb dèficit formatiu, se sosté fonamentalment per llocs de treball volàtils, poc qualificats, condicionats extraordinàriament per la conjuntura econòmica, i amb condicions

d'ocupació precàries (temporalitat, subocupació, etc.).

Aquestes reflexions són especialment importants quant a la infància, perquè hi ha nombrosos joves que s'incorporen al mercat de treball en una situació de minoria d'edat. En l'apartat anterior, s'ha posat de manifest que l'adolescència conforma un dels grups socials amb més risc de pobresa. De fet, les condicions laborals dels joves menors d'edat també condicionen la prevalença de la pobresa entre

els infants. Entre els grups socialment menys afavorits, els fills en edat de treballar suposen una font d'ingressos familiar significativa. En aquest sentit, el gràfic 20 mostra la relació positiva existent entre la taxa d'atur dels joves de setze a dinou anys i la pobresa infantil als diferents països europeus. Com més elevada és aquesta taxa, més infants hi ha en situació de pobresa. D'acord amb el coeficient R^2 , el 31,2% de la variabilitat en la prevalença de la pobresa infantil es deu a les diferències en les taxes d'atur juvenil.

Gràfic 20. Relació entre la taxa d'atur juvenil (16-19 anys) i la pobresa infantil per països europeus (2009)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

Si Catalunya presenta un pes significatiu de les trajectòries laborals juvenils caracteritzades per la incorporació primerenca al mercat de treball i per l'abandonament escolar prematur, convé fer esment dels joves que es troben fora del sistema educatiu i en una situació d'inactivitat laboral, és a dir, als joves considerats NINI (ni estudien ni treballen).

Si s'observen els joves de setze a dinou anys, la prevalença dels inactius que no estudien ni

treballen (NINI) a Catalunya en aquesta franja d'edat és del 16,5%. Això significa que un de cada sis joves menors d'edat o amb una entrada recent a la majoria d'edat presenta una situació d'inactivitat laboral i formativa. La taula 14, a més, posa de manifest les importants desigualtats existents en aquest àmbit: l'edat, el gènere i el nivell de formació assolit condicionen la predisposició a l'activitat o a la formació.

Taula 14. Població de 16 a 24 anys que ni estudia ni treballa (NINI) a Catalunya (2011)

	Nombre	%
Total	139.586	21,9
Edat		
De 16 a 19 anys	44.177	16,5
De 20 a 24 anys	95.409	25,8
Sexe		
Home	78.946	24,3
Dona	60.640	19,4
Nacionalitat		
Espanyola	92.988	18,7
Estrangera	46.598	33,5
Nivell d'instrucció		
Estudis secundaris obligatoris o inferior	93.490	28,8
Estudis secundaris postobligatoris o superiors	46.095	14,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Enquesta de població activa.

Cal tenir en compte que l'impacte de la situació ocupacional dels joves sobre la pobresa infantil és especialment important si es considera les dones joves que esdevenen mares en edats primerenques. La taula 15 mostra que l'any 2008 més de 2.000 infants han nascut amb mares menors de vint anys i que aquesta xifra ha anat augmentant de manera sostinguda en els darrers anys, a un ritme del 29,1% en el

darrer quadrienni analitzat (quasi 500 infants més que l'any 2005). Les dificultats d'accés a una ocupació de qualitat dels joves aboca moltes d'aquestes mares, especialment quan no disposen de suports addicionals per part de la pròpia família o de les administracions, a una situació de dependència econòmica elevada, i a molts dels seus fills, a una situació de pobresa infantil.

Taula 15. Fecunditat de dones menors de 20 anys

	2005	2006	2007	2008
Infants nascuts amb mares menors de 18 anys	461	506	515	513
Infants nascuts amb mares menors de 20 anys	1.625	1.760	1.943	2.099
Taxa de fecunditat de les dones de 15 a 19 anys (‰)	9,8	10,7	11,9	12,6
Taxa d'ocupació de les dones entre 16 i 24 anys (%)	44,5	44,9	44,6	43,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Idescat.

5.1.3. Cobertura de la protecció social

D'acord amb el caràcter familista del règim de benestar propi dels països mediterranis, com és el cas de Catalunya, la inserció laboral i la seguretat en l'ocupació (com a mínim, del cap de família) condicionen l'accés de les famílies al benestar, sigui per mitjà dels ingressos salarials, sigui per mitjà de les prestacions contributives de l'Estat. De fet, les polítiques de transferència (prestacions d'atur, sobretot, en el cas de la població en edat laboralment activa) assumeixen un paper bàsicament subsidiari, en el sentit que tendeixen a garantir uns mínims ingressos familiars per a la subsistència bàsica quan el mercat falla i el treball manca.

També s'ha fet esment que en els països amb estats del benestar menys desenvolupats la protecció social de la situació de desocupació és més baixa. De fet, la taula 16, que recull el percentatge de població aturada perceptora de

prestacions o subsidis d'atur elaborat a partir de l'explotació de l'Enquesta de població activa, evidencia que els nivells de cobertura a Catalunya són significativament baixos, lleugerament inferiors als del conjunt de l'Estat espanyol. Particularment, l'any 2011 només el 35,7% de la població desocupada té accés a un subsidi d'atur (37,3% al conjunt de l'Estat).

Entre els joves menors d'edat desocupats, la cobertura de la protecció és especialment restrictiva, per sota del 5% (per al grup d'edat de 16 a 19 anys). En general, els grups socials que tenen més dificultats d'inserció laboral i condicions d'ocupació més precàries, també són aquells que tenen nivells més baixos de cobertura de la protecció social quan l'ocupació els manca. Les polítiques públiques de protecció social, doncs, reproduïxen les desigualtats sociolaborals del mateix mercat: els grups socials amb més desigualtats laborals se'n beneficien menys.

Taula 16. Percepció de prestació d'atur de la població aturada a Catalunya (2011)

Catalunya	%
Total	35,7
Homes	40,2
Dones	30,1
16-19	2,2
20-34	28,7
35-49	41,9
50-64	49,6
Nacionalitat espanyola	37,7
Nacionalitat estrangera	31,7
ISCED 0-2	34,4
ISCED 3-4	35,1
ISCED 5-6	39,9
Espanya	%
Total	37,3

Font: Elaboració a partir de dades de l'Enquesta de població activa.

5.1.4. Accés a un habitatge digne i adequat

L'ordenament jurídic estableix el dret de les persones a un habitatge digne i adequat. Com és sabut, aquestes condicions residencials determinen extraordinàriament la qualitat de vida de les famílies, i també les oportunitats de desenvolupament dels infants. La disponibilitat de sostre, l'habitabilitat de l'habitatge o l'estabilitat residencial, per posar-ne alguns exemples, són factors que condicionen, entre altres aspectes, la salut i la socialització dels infants.

Segons un estudi elaborat pel Departament de Medi Ambient i Habitatge, amb dades corresponents a l'any 2008, les problemàtiques greus relacionades amb l'habitatge afecten aproximadament 36.000 persones a Catalunya, la qual cosa suposa una proporció del 0,5% de la població. El 24,3% d'aquests (8.935) correspon a persones sense sostre, que viuen en un espai públic o que dormen en refugi nocturn, o a persones sense habitatge, que s'estan en albergs, allotjaments temporals o institucions d'internament (amb un increment del nombre de persones que no viuen en habitatge respecte a l'any 2002 superior al 20%); el 41,9% (15.438) correspon a persones en habitatges insegurs, que s'hi estan sense pagar el lloguer, que tenen ordre de desnonament o que viuen sota l'amenaça de la violència de gènere, i el 33,8%

(12.435), a persones en habitatges inadequats, afectats per situacions de barraquisme, infrahabitatge o sobreocupació.

Segons aquest mateix estudi, les situacions de residència en habitatges insegurs o inadequats, que són les més prevalents, afecten preferentment famílies amb fills a càrrec. D'una banda, les persones que viuen en habitatges insegurs responen al perfil social de joves o dones adultes, de nacionalitat espanyola, en parella i amb fills, amb ingressos inferiors als 6.000 euros anuals provinents, en part, de les prestacions d'atur i de pensions. I, de l'altra, les persones que viuen en habitatges inadequats responen al perfil d'homes adults sols o de parelles amb fills, de nacionalitat espanyola però també estrangera, amb ingressos també inferiors als 6.000 euros anuals provinents majoritàriament de l'atur o de pensions, i també de l'economia submergida.

Altres fonts de dades permeten valorar la prevalença del mal allotjament entre la població infantil i conclouen que aquesta incidència és més significativa. Així, per exemple, tal com mostra la taula 17, l'Enquesta de salut de Catalunya de l'any 2006 situava la prevalença de la sobreocupació al voltant del 6%. El pes d'aquesta situació entre la població estrangera és més elevat, igual que succeeix amb altres grups socials econòmicament desfavorits.

Taula 17. Índex de sobreocupació de l'habitatge a Catalunya per edat i lloc de naixement (2006)

	0-14 anys	15-21 anys	Total
Total (n)	61.245	28.619	363.870
Total (%)	6,0	5,8	5,1
Nascut a l'Estat espanyol	...	...	3,2
Nascut a l'estranger	...	...	22,5

Font: Enquesta de salut de Catalunya, 2006.

La incidència del mal allotjament entre la població infantil també es va fer palesa en el mateix cens de població corresponent a l'any 2001, amb dades sobre l'estat de l'edifici on viuen les persones residents. Segons les dades

censals, el 0,8% de la població infantil, menor de divuit anys, més de 8.000 en total, vivia en edificis ruïnosos, i quasi el 10%, quasi 100.000 infants, en edificis que no estan en bon estat (vegeu la taula 18).

Taula 18. Població de 0 a 17 anys per estat de l'edifici on viuen a Catalunya (2001)

	Ruïnós	Dolent	Deficient	Bo	Total
n	8.961	19.147	70.104	963.769	1.061.981
%	0,8	1,8	6,6	90,8	100,0

Font: Cens de població, 2001.

L'Enquesta de condicions de vida (2006) posa de manifest l'efecte dels factors socioeconòmics sobre les condicions residencials de la població. La taula 19, que recull aquestes condicions per a la població resident en llars amb fills en funció de les rendes familiars, evidencia que el nivell d'ingressos condiciona el règim de tinença de l'habitatge habitual, la seva superfície, els subministraments i la valoració del barri on

s'ubica. Així, com més baix és el nivell d'ingressos, les famílies tendeixen més a viure de lloguer o en propietats cedides o heretades de familiars (i menys a viure en propietats de nova adquisició pagades o pendents de pagar), més reduïdes són les dimensions de l'habitatge, menys disponibilitat hi ha d'aigua corrent calenta o de calefacció, i menys bona és la valoració de la qualitat de vida del barri de residència.

Taula 19. Percentatge de població resident en llars amb fills en funció de les característiques residencials i del nivell d'ingressos nets de la llar (2006)

Variable	Categoria	Menys de 9.000 euros l'any	De 9.001 a 21.000 euros l'any	De 21.001 a 36.000 euros l'any	Més de 36.000 euros l'any
Total		100,0	100,0	100,0	100,0
Règim de tinença de l'habitatge habitual	En propietat (herència)	13,5	6,7	5,4	5,0
	En propietat (pagada)	33,3	34,2	34,1	39,8
	En propietat (hipoteca)	11,8	32,5	47,2	45,9
	Lloguer indefinit	15,6	6,1	3,8	3,4
	Lloguer a terminis	19,3	16,2	7,2	4,6
	Cedida per familiars	5,4	3,3	2,1	0,7
	Altres opcions	0,8	0,9	0,2	0,6
Superfície	Fins a 60 m ²	29,2	15,1	9,6	3,7
	De 61 a 80 m ²	31,8	35,4	31,5	20,4
	De 81 a 110 m ²	23,1	32,7	37,3	37,1
	Més de 100 m ²	11,1	14,0	21,1	38,2
Aigua corrent calenta	Sí	95,8	99,1	99,7	99,9
	No	4,2	0,9	0,3	0,1
Calefacció	Sí	31,2	53,0	72,2	82,8
	No	68,8	47,0	27,7	17,2
Valoració de la qualitat de vida al barri de residència	Dolenta	2,9	3,4	2,9	0,9
	Regular	21,9	18,8	14,6	10,2
	Bona	60,1	66,1	69,8	75,5
	Molt bona	11,0	10,4	11,9	12,6

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Enquesta de condicions de vida (2006).

5.2. EL DRET A L'EDUCACIÓ

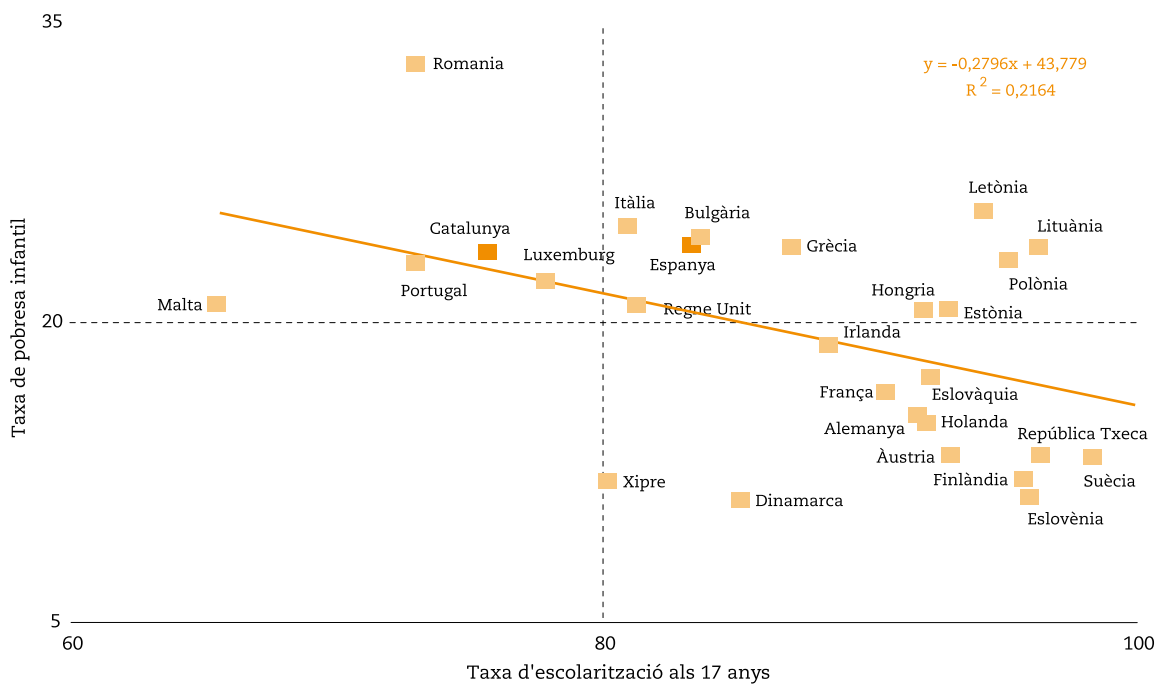
5.2.1. Accés al sistema educatiu i abandonament dels estudis

La relació entre pobresa i educació s'il·lustra clarament en el gràfic 21, que recull la relació entre la taxa d'escolarització als disset anys i la taxa de pobresa infantil per països europeus. S'hi observa que els països amb nivells d'escolarització als disset anys més elevats tendeixen a tenir nivells de pobresa infantil més baixos. Aquest és el cas dels països nòrdics, com ara Finlàndia, Suècia o Dinamarca, i de l'Europa central, com ara França, Alemanya, Àustria o Holanda, en contrast amb els països mediterranis, com ara Malta, Espanya, Itàlia o Portugal, que tendeixen a combinar taxes de pobresa infantil més altes i taxes d'escolarització als disset anys més baixes. El coeficient de

regressió (R^2) mostra que la relació entre aquestes taxes explica el 21,6% de les diferències entre països: en altres paraules, si tots els països presentessin una taxa de pobresa infantil equivalent, les diferències entre països pel que fa a l'escolarització als disset anys es reduirien en més d'un 20%, i a l'inrevés.

En el context dels països mediterranis, Catalunya presenta una taxa de pobresa infantil mitjana i una de les taxes d'escolarització als disset anys més baixes (per darrera de Malta i Portugal). Això s'explica principalment per les característiques del seu mercat de treball, més dinàmic econòmicament però amb un pes molt significatiu de l'ocupació no qualificada en el sector serveis, especialment en el turístic, que dona oportunitats d'inserció laboral i atrau molts joves sense formació, que abandonen de manera prematura el sistema educatiu.

Gràfic 21. Relació entre la taxa d'escolarització als 17 anys i la taxa de pobresa infantil per països europeus (2009)

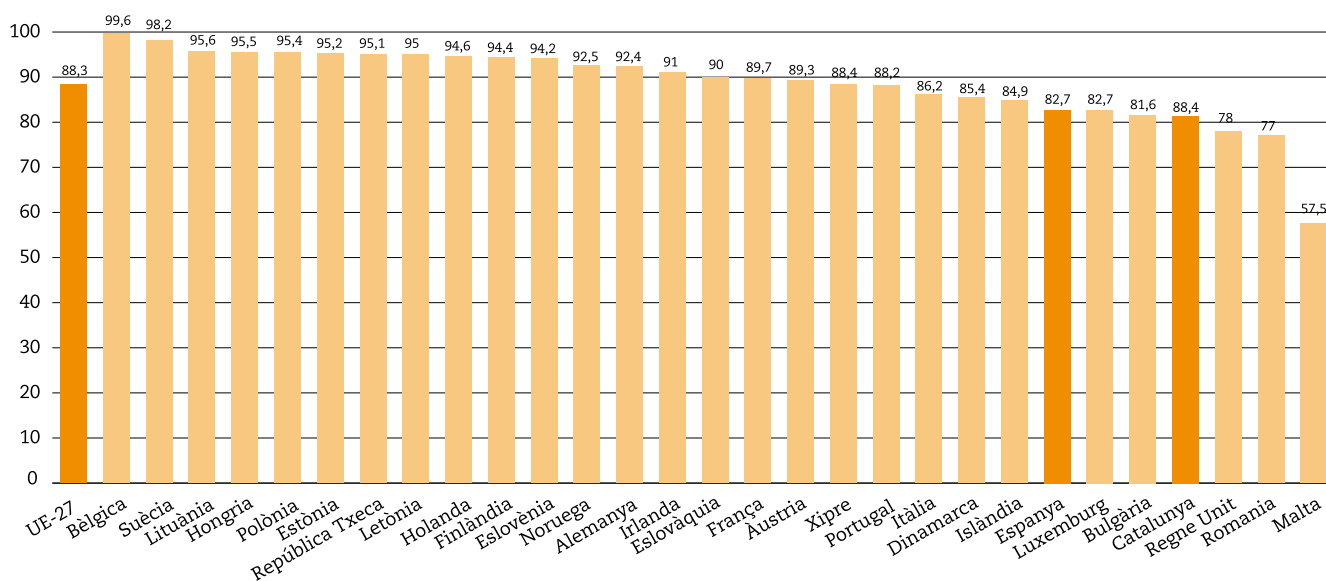


Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i d'Idescat.

En aquest sentit, el gràfic 22 permet observar de manera més clara la posició que ocupa Catalunya en el context europeu pel que fa a la taxa d'escolarització als 17 anys. L'any 2009, només Romania i Malta presentaven nivells

més elevats d'abandonament del sistema educatiu abans d'assolir la majoria d'edat. En concret, quasi una cinquena part dels joves catalans de disset anys (19%) no estan escolaritzats.

Gràfic 22. Taxa d'escolarització als 17 anys per països europeus (2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i d'Idescat.

Els estudis que s'han ocupat d'analitzar la relació entre educació i mobilitat social confirmen que Catalunya ha presentat en les darreres cinc dècades una elevada mobilitat social absoluta i relativa, en detriment de l'herència de classe, de manera que la posició social de la població ha tendit a estar més determinada pel nivell d'estudis que per l'origen social de classe.¹ Amb tot, aquests mateixos estudis també constaten que aquestes pautes meritocràtiques coexisteixen amb limitacions per a les famílies pobres d'accés en igualtat d'oportunitats al sistema educatiu català.

De fet, en els darrers temps, nombrosos estudis també s'han ocupat d'analitzar els dèficits d'equitat del sistema educatiu a Catalunya i de demostrar que aquest àmbit reproduïx la desigualtat pròpia d'altres espais socials, bé en l'accés al sistema, bé en els processos educatius, bé en els resultats acadèmics assolits. En comparar, per exemple, les trajectòries escolars dels diferents grups socials, es posa de manifest que l'alumnat amb menys capital econòmic i cultural accedeix més tard i abandona abans el sistema educatiu que el de més capital. El fet que els grups socials més ben posicionats estiguin proporcionalment més representats

en l'escolarització no obligatòria evidencia que l'accés als recursos educatius conforma un eix fonamental per entendre la desigualtat social del sistema.²

La taula 20, a través de les dades censals, posa de manifest les desigualtats de classe social, de nacionalitat i de nivell educatiu dels progenitors pel que fa a l'accés primerenc al sistema educatiu i a l'abandonament escolar prematur. Així, els fills de les classes mitjanes professionals, que basen la seva posició social en el capital educatiu, mostren nivells d'accés primerenc i de permanència al sistema educatiu clarament superiors als fills de les classes treballadores. I això també succeeix per nivell educatiu i per nacionalitat, ja que els fills de progenitors amb nivell d'estudis superiors i els fills de nacionalitat espanyola presenten trajectòries escolars més prolongades que els fills amb progenitors de nivell d'estudis primaris o inferiors i que els fills de nacionalitat estrangera, respectivament.

Des de la perspectiva de l'equitat social, és especialment preocupant comprovar que l'abandonament afecta de manera molt greu determinades categories socials. Així, per nacionalitat, convé destacar que un de cada

¹ Martínez, X.; Marín, A. (2010). *Educació i ascens social a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill. (Informes breus; 29). Disponible a <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/520.pdf>.

² Ferrer, F.; Albaigés, B. (coord.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Editorial Mediterrània. (Polítiques; 61).

dos joves estrangers de disset anys no estudia (50,3%), i que el seu nivell d'abandonament del sistema educatiu a aquesta edat dobla el dels joves autòctons (25,9%). Igualment, per condició socioeconòmica familiar, un de cada tres joves de classe treballadora no estudia (34,7%), mentre que per a les classes mitjanes professionals la proporció és quasi quatre vegades més petita (9,5%). I el mateix succeeix per nivell educatiu: quatre de cada deu joves amb progenitors amb estudis primaris no estudia (41,8%), mentre que això passa només en un de cada deu joves amb pares amb formació superior (9,0%), quatre vegades menys. Això demostra, doncs, que el sistema educatiu reproduïx les desigualtats relacionades amb l'origen social de l'alumnat. La precarietat socioeconòmica de l'alumnat tendeix a precaritzar també les trajectòries d'escolarització i en provoca un abandonament educatiu proporcionalment més prematur entre els infants socioeconòmicament menys afavorits i, lògicament, també entre els que presenten situacions de pobresa. L'origen

social condiciona les expectatives educatives, el cost d'oportunitat que suposa l'estudi, la proximitat envers la cultura escolar, etc., i el sistema educatiu no aconsegueix contrarestar prou la força d'aquest condicionament.

De fet, la taula 20 també posa de manifest que aquestes desigualtats educatives augmenten a mesura que s'avança en l'edat. Les diferències entre categories socials a l'escolarització preobligatòria giren al voltant de 10 punts percentuals entre els extrems, mentre que a l'escolarització postobligatòria són superiors a 25 punts percentuals. Això s'explica, entre altres aspectes, per la inversió de les administracions públiques en la creació de places públiques d'escola bressol, pels dèficits (i també fracassos) en les polítiques d'equitat educativa al llarg de l'escolarització obligatòria i pels dèficits en la promoció de polítiques d'ajuts i beques per a l'estudi en els ensenyaments postobligatoris orientades a garantir la permanència al sistema educatiu de l'alumnat en igualtat d'oportunitats.

Taula 20. Població no escolaritzada per edat i perfil socioeconòmic a Catalunya (2001)

Variable de creuament	0-2 anys no escolaritzats	17 anys no escolaritzats
Total	56,3	27,0
Condició socioeconòmica de la persona de referència		
Classe empresarial	52,6	20,2
Classes mitjanes patrimonials	55,9	25,2
Classes mitjanes professionals supraordinades (directius i tècnics qualificats)	50,7	9,5
Classes mitjanes subordinades (personal de suport)	54,3	19,7
Classes treballadores	60,0	34,7
Nacionalitat de l'alumnat		
Nacionalitat estrangera	67,8	50,3
Nacionalitat espanyola	55,6	25,9
Nivell educatiu de la persona de referència		
Educació primària o inferior (ISCED 1 o sense estudis)	63,5	41,8
Educació secundària obligatòria (ISCED 2)	59,4	28,8
Educació secundària postobligatòria (ISCED 3 i 4)	55,9	17,8
Educació terciària (ISCED 5 i 6)	51,4	9,0

Font: Bonal, X.; Albaigés, B. (2006), elaborat a partir de dades del cens de població (2001).

Les experiències d'abandonament del sistema educatiu sovint vénen precedides per trajectòries d'escolarització marcades per la dificultat. Entre altres dificultats, hi ha l'absentisme escolar, que és una situació relativament minoritària, que afecta aproximadament l'1% de la població escolar, però que presenta una prevalença més significativa en determinats grups socials econòmicament desfavorits. En aquest sentit,

la taula 21 mostra la relació existent entre la situació socioeconòmica de la família i la incidència de l'absentisme escolar en els districtes de la ciutat de Barcelona. Els districtes amb una renda familiar disponible més baixa, com ara Ciutat Vella, Sant Martí, Nou Barris, Sant Andreu o Sants-Montjuïc, són també les zones de la ciutat de Barcelona amb una prevalença més elevada de l'absentisme escolar, per sobre de l'1%.

Taula 21. Absentisme efectiu i renda bruta familiar disponible per districtes de la ciutat de Barcelona (2009)

	Absentisme efectiu	Índex RFD (Barcelona=100)
Total (casos)	1.831	...
Total (%)	1,1	100,0
Ciutat Vella (%)	2,51	74,2
Eixample (%)	0,55	114,5
Sants-Montjuïc (%)	2,43	78,4
Les Corts (%)	0,14	138,4
Sarrià-Sant Gervasi (%)	0,14	182,6
Gràcia (%)	0,46	101,9
Horta-Guinardó (%)	0,7	82,9
Nou Barris (%)	2,36	65,7
Sant Andreu (%)	1,09	78,5
Sant Martí (%)	1,72	83,7

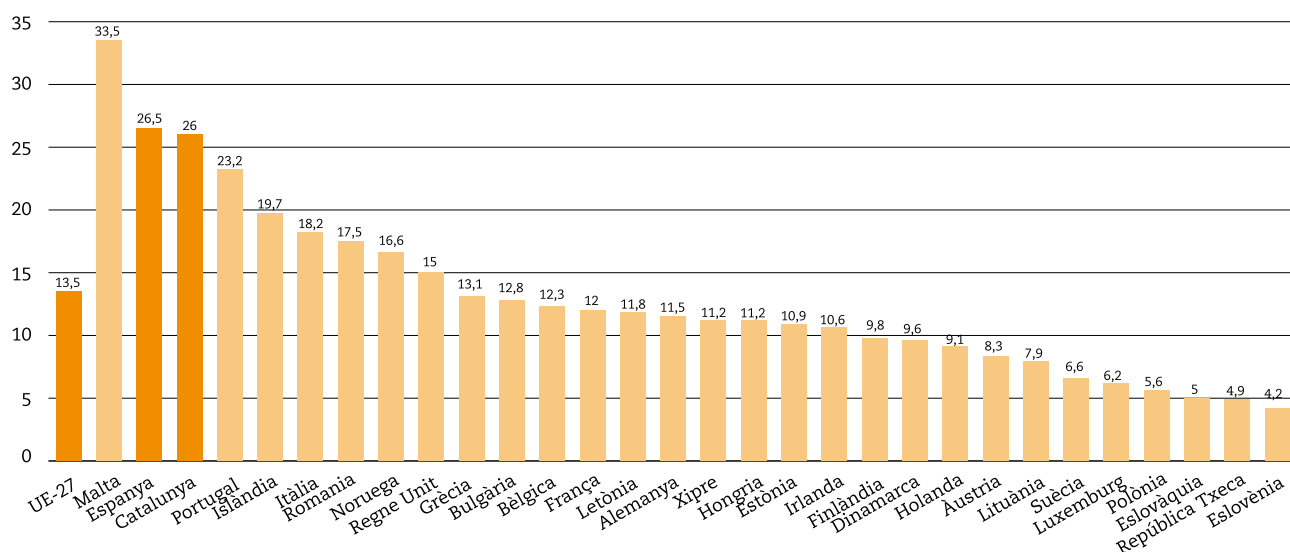
Font: Consorci d'Educació de Barcelona. L'escolarització a la ciutat de Barcelona. Curs 2009-2010.

Nota: D'acord amb el document *L'escolarització a la ciutat de Barcelona. Curs 2009-2010. Recull estadístic. Abril de 2010* elaborat pel Consorci d'Educació de Barcelona, s'entén per *absentisme escolar* l'absència reiterada i no justificada de l'alumne en edat d'escolaritat obligatòria o en segon cicle d'educació infantil, i es consideren casos d'absentisme efectiu a efectes estadístics els que acumulen més d'un 25% d'absències en les sessions lectives de matí i tarda.

Finalment, cal fer esment de l'abandonament educatiu prematur, que correspon al percentatge de població de divuit a vint-i-quatre anys que abandona el sistema educatiu sense haver completat estudis secundaris postobligatoris i que és emprat a escala europea per analitzar la sortida del sistema educatiu de la població amb baix nivell de formació. Des d'aquest punt de vista, el gràfic 23 mostra que Catalunya és un dels països europeus amb una situació més negativa, només superat per Turquia, Malta i Portugal. Els països nòrdics i els països de l'Europa oriental són els que mostren els nivells d'abandonament més baixos, en consonància amb les dades d'escolarització als disset anys. Les polítiques de benestar i el paper que ha

tingut el sistema educatiu en aquests contextos polítics expliquen aquesta situació. Els països del sud d'Europa, en canvi, un cop més, presenten els resultats més negatius, i Catalunya no difereix d'aquest patró de comportament. Les altes taxes de manca de graduació i els dèficits d'accés als ensenyaments postobligatoris que caracteritzen Catalunya expliquen que presenti un abandonament educatiu prematur del 26%, el doble de la mitjana europea (13,5%). Val a dir que Catalunya presenta un escenari més negatiu del que caldria esperar pel seu nivell de riquesa, i que aquesta situació s'explica també per l'estructura del seu mercat de treball, que no afavoreix la permanència al sistema educatiu.

Gràfic 23. Abandonament educatiu prematur per països europeus (2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i d'Idescat.

5.2.2. Equitat en la composició social dels centres

Amb l'objectiu de comprendre l'abast de la segregació escolar a Catalunya, el Síndic de Greuges va presentar l'any 2008 al Parlament de Catalunya l'informe extraordinari *La segregació escolar a Catalunya*, que analitza estadísticament l'equitat de la distribució de l'alumnat estranger entre centres (per manca d'altres dades

estadístiques sobre la composició social dels centres). La taula 22, que recull un resum dels principals indicadors emprats, posa de manifest, entre altres aspectes, la importància d'aquest fenomen al nostre país: a tall il·lustratiu, l'índex de dissimilitud evidencia que per assolir una plena equitat en la distribució de l'alumnat estranger caldria canviar d'escola el 46% d'aquests alumnes a primària i el 35% a secundària.

Taula 22. Segregació i concentració escolar a primària i secundària a Catalunya (2006)

			Valor
Primària	Dissimilitud	Total	0,46
		Total	0,19
	Hutchens	Entre municipis	0,04
		Dins de municipis	0,15
		% dins de municipis	78,9
		Total (Barcelona)	0,3
		Entre districtes (Barcelona)	0,06
		Dins de districtes (Barcelona)	0,23
		% dins de districtes (Barcelona)	76,7
		Entre xarxes (Barcelona)	0,11
		Dins de xarxes (Barcelona)	0,18
		% dins de xarxes (Barcelona)	60,7

	Dissimilitud	Total	0,35
		Total	0,12
		Entre municipis	0,03
		Dins de municipis	0,1
		% dins municipis	83,3
		Total (Barcelona)	0,26
Secundària	Hutchens	Entre districtes (Barcelona)	0,06
		Dins de districtes (Barcelona)	0,2
		% dins de districtes (Barcelona)	76,9
		Entre xarxes (Barcelona)	0,11
		Dins de xarxes (Barcelona)	0,15
		% dins de xarxes (Barcelona)	57,7

Font: La segregació escolar a Catalunya, *Síndic de Greuges* (2008).

Nota: Els índex emprats són:

Dissimilitud.³ Aquest índex mesura la proporció del grup analitzat que hauria de canviar d'escola per aconseguir una distribució perfectament igualitària. Oscil·la entre 0 i 1. La situació de perfecta igualtat és 0, i 1 la de màxima desigualtat.

Hutchens.⁴ Aquest índex, menys utilitzat perquè n'és més complexa la interpretació, permet mesurar la part de la segregació total que es produeix entre i dins dels municipis i les xarxes escolars. Com en l'índex anterior, oscil·la entre 0 i 1; 0 és la situació de perfecta igualtat i 1, la de màxima desigualtat.

L'informe esmentat també contribueix a desmentir alguns tòpics formulats a l'entorn del fenomen, tòpics que s'utilitzen sovint per justificar certes actituds displicents o derrotistes davant les possibilitats de què disposa la política educativa de combatre la segregació.

Un d'aquests tòpics té a veure amb el fet que la segregació escolar està provocada per la segregació residencial. És cert que la distribució desigual dels grups socials en l'estructura urbana dels municipis genera diferències en la composició social dels centres escolars, i que aquest és un dels factors més determinants a l'hora d'explicar el fenomen. No obstant això, les dades també demostren que la segregació escolar és superior a la segregació urbana, i aquesta circumstància constata les possibilitats d'actuació existents des de l'àmbit de la política educativa. És especialment il·lustrativa la situació de la ciutat de Barcelona: malgrat les diferències en la composició social dels districtes, la segregació escolar al conjunt de la ciutat s'explica en un 76,9% per les desigualtats internes dels districtes (menys contaminades per la segregació urbana), i en un 23,1% per les desigualtats existents entre districtes (clarament causades per la segregació urbana).

Un altre dels tòpics, també desmentit en l'informe esmentat, és que la segregació escolar queda

reduïda bàsicament a la dualització de la doble xarxa escolar. Les dades contingudes en la taula 22 demostren que, en efecte, el 40% de la segregació escolar a la ciutat de Barcelona s'explica per una distribució desigual de l'alumnat estranger entre sectors de titularitat.

En aquest sentit, també són il·lustratives les taules 23 i 24. D'una banda, la taula 23 evidencia que l'any 2009 la segregació entre sectors de titularitat existeix, i que el sector públic escolaritza al voltant de tres vegades més alumnat estranger que el sector privat (3,5 vegades a primària i 2,9 a secundària obligatòria, d'acord amb l'índex d'equitat). D'altra banda, la taula 24 posa de manifest que aquestes diferències en la composició social no només responen a l'origen immigrat, sinó també al nivell d'instrucció o a la classe social. A partir de les dades dels centres que conformen la mostra de l'informe PISA, els centres públics de secundària presenten un 33,1% d'alumnat de nivell socioeconòmic i cultural familiar baix, mentre que aquesta proporció és del 15,1%, menys de la meitat, entre els centres de titularitat privada. En canvi, en sentit contrari, aquests darrers centres tenen un 35,4% de l'alumnat de nivell socioeconòmic i cultural molt elevat, mentre que els instituts públics presenten un 15,5%, menys de la meitat, d'alumnat amb aquest perfil social.

³ En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $D = \frac{1}{2} \sum \text{esc valor abs (estrescola / estmunicipi - espescola / espescola / espescola / espescola)}$.

⁴ En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $H = \sum \text{esc (estrescola / estmunicipi) - (estrescola / estmunicipi * espescola / espescola / espescola) / 2}$.

Taula 23. Distribució d'alumnat estranger per sectors de titularitat a Catalunya i a Espanya (2009)

Primària	Catalunya	Espanya
Alumnat estranger (%)	14,9	11,5
Alumnat estranger al sector públic (%)	20,2	14,5
Alumnat estranger al sector privat (%)	5,6	5,3
Índex d'equitat	3,6	2,8
Secundària obligatòria	Catalunya	Espanya
Alumnat estranger (%)	17,3	11,8
Alumnat estranger al sector públic (%)	23,5	14,4
Alumnat estranger al sector privat (%)	8,2	6,8
Índex d'equitat	2,9	2,1
Batxillerat	Catalunya	Espanya
Alumnat estranger (%)	7,2	5,1
Alumnat estranger al sector públic (%)	9,8	5,9
Alumnat estranger al sector privat (%)	2,6	2,7
Índex d'equitat	3,8	2,2
Cicles formatius	Catalunya	Espanya
Alumnat estranger (%)	9,9	6,5
Alumnat estranger al sector públic (%)	10,7	6,6
Alumnat estranger al sector privat (%)	7,8	6,1
Índex d'equitat	1,4	1,1

Font: La segregació escolar a Catalunya, Síndic de Greuges (2008).

Nota: L'índex d'equitat correspon a: Percentatge d'alumnat estranger (sector públic) / Percentatge d'alumnat estranger (sector privat). Una distribució equitativa d'alumnat estranger per sectors de titularitat comporta un índex d'equitat igual a 1. Quan l'índex és superior a 1, com succeeix en el cas de Catalunya, indica un desequilibri de l'escolarització de l'alumnat estranger en benefici del sector públic. Com més s'allunya el valor de l'índex de l'1, menys equitativa és la distribució de l'alumnat.

Taula 24. Composició social dels centres per titularitat (2009)

Índex socioeconòmic i cultural familiar	Públic	Privat	Diferència
Valor	-0,46	0,23	-0,69
Nivell baix	33,1	15,1	18
Nivell mitjà	27,8	21,6	6,2
Nivell alt	23,5	26,9	-3,4
Nivell molt alt	15,5	36,4	-20,9

Font: PISA 2009.

Ara bé, dit això, l'informe *La segregació escolar a Catalunya* (2008) també demostra que en la majoria de municipis la segregació dins dels sectors de titularitat és superior a la segregació entre sectors; és a dir, que les desigualtats entre escoles públiques són més grans que entre aquestes i les escoles privades, i el mateix succeeix entre escoles privades, i entre aquestes i el sector públic. En la ciutat de Barcelona, per exemple, la magnitud de la segregació existent s'explica a primària en un 39,3% per les desigualtats entre sectors, i un 60,7% per les desigualtats dins dels sectors. No cal dir, doncs, que quan es parla de dualització escolar, cal tenir present que també hi ha escoles concertades notablement implicades en l'escolarització de l'alumnat immigrant i escoles públiques escassament implicades.

I, finalment, un altre dels tòpics posats en qüestió és que la segregació escolar tingui a veure principalment amb l'impacte del fet migratori en un determinat territori. De fet, malgrat les importants diferències entre municipis pel que fa a l'impacte del fet migratori, la segregació escolar interna dels diferents municipis és globalment superior a la segregació escolar present entre municipis. Això s'observa clarament en la taula 22, que exposa el càlcul de l'índex de Hutchens per al conjunt de Catalunya, desglossat entre i dins dels municipis. Concretament, si es pren Catalunya en conjunt, el 78,9% de la segregació escolar a primària s'explica per les desigualtats internes en l'àmbit local, i el 83,3% a secundària. En l'informe esmentat es demostra que hi ha municipis amb una elevada presència del fet migratori que presenten nivells de segregació baixos i altres municipis amb un pes menys important del fet migratori i on la segregació escolar és elevada.

En aquest sentit, convé destacar la proliferació de bones pràctiques relacionades amb la promoció de l'escolarització equilibrada i de l'equitat en el procés d'admissió promoguda a escala local, aspecte destacat successivament pel Síndic de Greuges en els seus darrers informes anuals. Aquestes pràctiques s'han de veure encara més promogudes amb els nous instruments que ofereix la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, especialment per mitjà

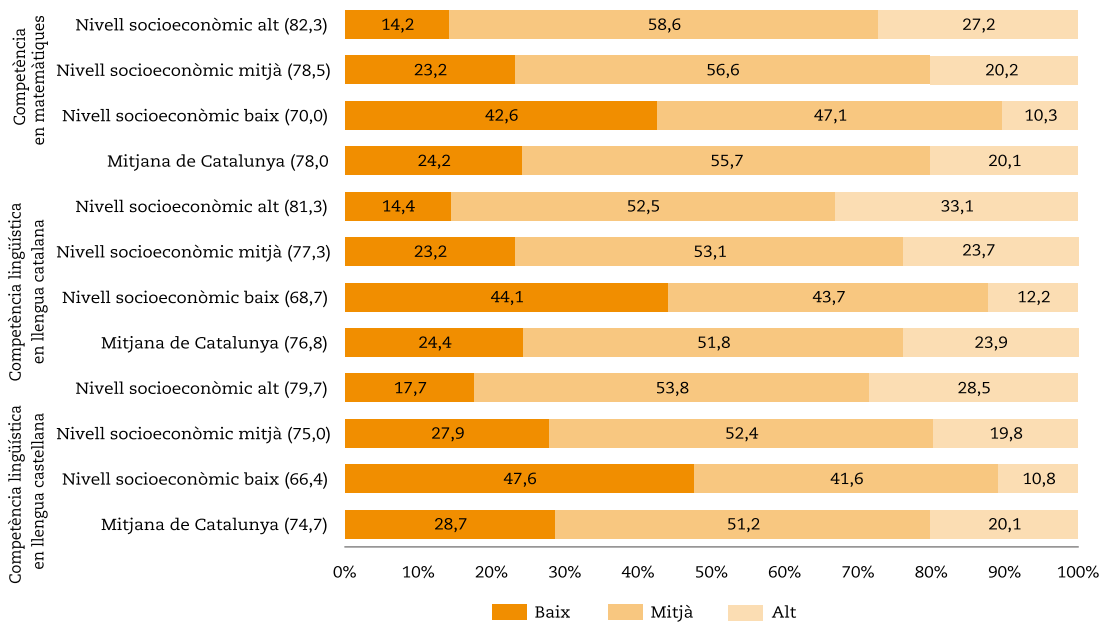
del que estableix l'article 48 quant al deure de l'Administració educativa "d'establir territorialment la proporció màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ésser escolaritzats en cada centre en l'accés als nivells inicials de cada etapa", mesura que el Departament d'Ensenyament té pendent de desplegar.

5.2.3. Adquisició d'aprenentatges

El gràfic 24 constata que el nivell socioeconòmic és un clar factor de desigualtat educativa. En el cas de primària, segons les dades de les proves de competències practicades al curs 2008/2009, els alumnes de nivell socioeconòmic alt obtenen millors puntuacions en matemàtiques, en llengua catalana i en llengua castellana (amb valors mitjans de 80 o més) que els alumnes de nivell socioeconòmic baix (amb valors mitjans de 70 o menys). De fet, la proporció d'alumnat de nivell socioeconòmic alt que obté resultats alts (al voltant del 30%) quasi triplica la proporció d'alumnat de nivell socioeconòmic baix que aconseguix aquests mateixos bons resultats (al voltant del 10%), i de la mateixa manera, quasi la meitat de l'alumnat de nivell socioeconòmic baix obté resultats baixos (al voltant del 45%), mentre que aquesta proporció es redueix en una tercera part (al voltant del 15%) quan es fa referència a l'alumnat de nivell socioeconòmic elevat.

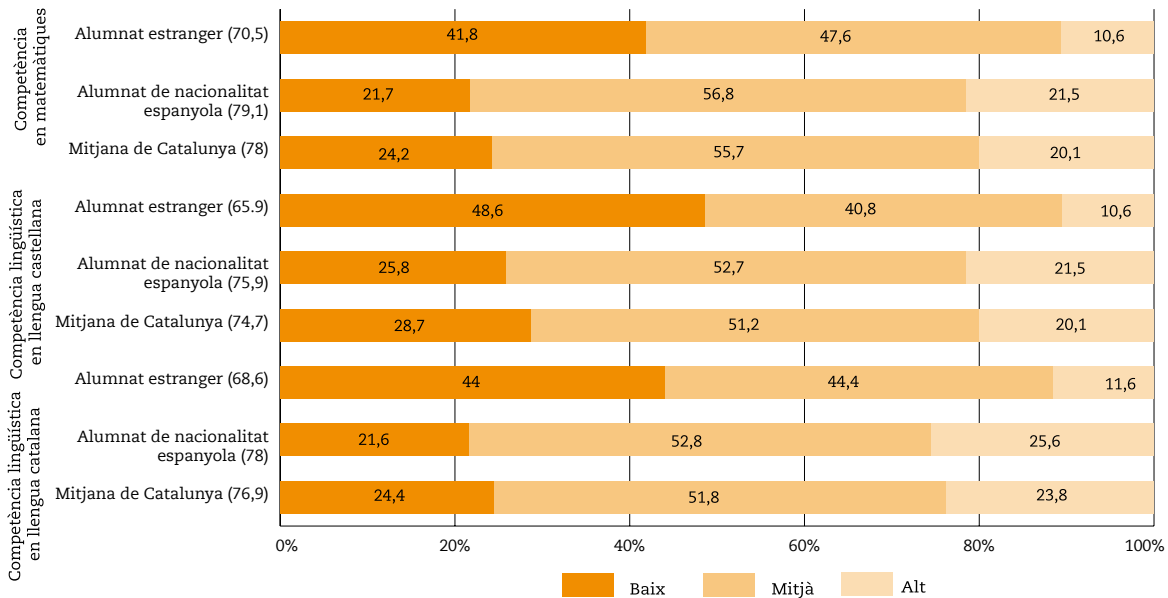
Les proves de competències realitzades a primària també evidencien aquestes desigualtats en els resultats educatius en funció de l'origen immigrant de l'alumnat. El gràfic 24 constata que l'alumnat de nacionalitat espanyola obté millors resultats en les proves de competència en matemàtiques, en llengua catalana i en llengua castellana que l'alumnat de nacionalitat estrangera (amb 10 punts de diferència). Així mateix, la proporció d'alumnat de nacionalitat espanyola amb resultats alts (al voltant del 20%) dobla aquesta mateixa proporció entre l'alumnat estranger (al voltant del 10%), mentre que la proporció d'alumnat estranger amb resultats baixos (al voltant del 45%) dobla la proporció d'alumnat de nacionalitat espanyola amb aquests mateixos mals resultats (al voltant del 22%).

Gràfic 24. Resultats en les proves de competències de primària per nivell socioeconòmic a Catalunya (2009)



Font: CSASE (2009).

Gràfic 25. Resultats en les proves de competències de primària per nacionalitat a Catalunya (2009)



Font: CSASE (2009).

Les proves PISA 2009 permeten extreure aquestes mateixes conclusions per a l'alumnat que finalitza la secundària obligatòria. Així, la taula 25 il·lustra que els resultats d'aquestes proves, tant en competència científica com en competència matemàtica o lectora, varien substancialment en funció del nivell socioeconòmic i cultural de l'alumnat, del

nivell ocupacional familiar, del nivell d'estudis familiar o del seu origen nadiu o immigrant. Entre les categories socials extremes, les seves puntuacions mitjanes varien en més de 70 punts (sobre una puntuació mitjana total que gira al voltant dels 490 punts), en detriment de les categories socialment menys afavorides.

Taula 25. Resultats mitjans en les proves PISA dels alumnes d'educació secundària obligatòria per perfil social a Catalunya (2009)

		Competència científica	Competència matemàtica	Competència lectora
Puntuació mitjana		491	488	477
Nivell socioeconòmic i cultural	Nivell baix	450	449	438
	Nivell mitjà	479	474	470
	Nivell alt	502	498	485
	Nivell molt alt	537	531	516
Índex ocupacional familiar	Nivell baix	456	-	-
	Nivell mitjà	480	-	-
	Nivell alt	506	-	-
	Nivell molt alt	523	-	-
Nivell familiar d'estudis (màxim)	Nivell baix	438	-	-
	Nivell mitjà	487	-	-
	Nivell alt	509	-	-
	Nivell molt alt	534	-	-
Índex de capital cultural	Nivell baix	463	-	-
	Nivell mitjà	475	-	-
	Nivell alt	500	-	-
	Nivell molt alt	530	-	-
Origen	Nadiu	499	-	-
	Immigrat	421	-	-

Font: PISA 2009.

Aquests dèficits en els processos d'adquisició de competències al llarg de l'educació primària i de l'educació secundària obligatòria provoquen que, en finalitzar els ensenyaments obligatoris, una proporció significativa d'alumnes no assoleixi la graduació, comparativament més elevada que la mitjana espanyola.⁵ La taula 26 posa de manifest que la taxa de no-graduació a quart d'ESO corresponent al curs 2009/2010 és del 21,8%, i també que les desigualtats en la composició

social dels centres en funció de la titularitat, exposada en l'apartat precedent, provoquen que la taxa de no-graduació en el sector públic (25,8%) quasi dobli aquesta mateixa taxa en el sector privat (15,8%). Convé recordar que la no-graduació a l'ESO resulta fonamental per comprendre la permanència dels alumnes al sistema educatiu, especialment perquè determina en bona mesura les oportunitats de prosseguir l'escolarització en els ensenyaments postobligatoris.

⁵ Vegeu Albaigés, B.; Valiente, O. (2009). "Indicadors sobre el sistema educatiu a Catalunya". A: Ferrer, F. *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2008*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill; Ed. Mediterrània. (Polítiques; 70).

Taula 26. Taxa de graduació en ESO per sectors de titularitat a Catalunya (2009/2010)

	%
Taxa de graduació en ESO (1)	78,2
Taxa de graduació en ESO (sector públic) (1)	74,2
Taxa de graduació en ESO (sector privat) (1)	84,2
Taxa de graduació en ESO (2)	81,8

Font: Albaigés, B; Valiente, O. (2009). "Indicadors sobre el sistema educatiu a Catalunya". A: Ferrer, F. Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2008. Barcelona: Fundació Jaume Bofill; Ed. Mediterrània. (Polítiques; 70)

(1) Nota: Taxa de graduació = graduats * 100 / matriculats.

(2) Nota: Taxa de graduació = graduats * 100 / avaluats.

Taula 27. Població de 17 anys que ha completat ensenyaments secundaris obligatoris per perfil socioeconòmic (2001)

Variable de creuament	Total
Total	82,3
Condicció socioeconòmica de la persona de referència a la llar	
Classes benestants	87,1
Classes mitjanes patrimonials	83,2
Classes mitjanes professionals supraordinades (directius i tècnics qualificats)	92,4
Classes mitjanes subordinades (personal de suport)	86,3
Classes treballadores	77,8
Nacionalitat	
Nacionalitat estrangera	59,2
Nacionalitat espanyola	83,5
Nivell educatiu de persona de referència a la llar	
Educació primària o inferior (ISCED 1 o sense estudis)	67,7
Educació secundària obligatòria (ISCED 2)	86,0
Educació secundària postobligatòria (ISCED 3 i 4)	88,5
Educació terciària (ISCED 5 i 6)	93,4

Font: Bonal, X.; Albaigés, B. (2006). "Indicadors sobre l'estat de l'educació a Catalunya". A: Bonal, X. (dir.). L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006. Vol. I. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Editorial Mediterrània. (Polítiques; 53).

Aquestes desigualtats s'observen també en analitzar internament la demanda. Des d'aquesta perspectiva, l'equitat educativa en els ensenyaments obligatoris es pot mesurar en funció de la capacitat que té el sistema de distribuir igualitàriament aquestes oportunitats de promoció escolar en els diferents grups socials. La taula 27 recull el percentatge de població de disset anys que ha completat l'educació secundària obligatòria en funció del capital econòmic i educatiu de la família. S'hi observa, precisament, que les desigualtats socials de partida, les desigualtats que l'alumnat porta incorporades a partir de la posició social familiar, es reproduïxen en els resultats educatius finals. La posició social familiar genera diferències relacionades amb l'esforç econòmic i el cost d'oportunitat que comporta estar escolaritzat, amb les expectatives educatives o amb la identificació i l'orientació envers la cultura escolar, per posar-ne alguns exemples, i el sistema educatiu no aconsegueix equilibrar l'impacte d'aquestes diferències. Així, per condició socioeconòmica, els fills de les classes mitjanes professionals es graduen en un 92,4%, sensiblement més que els de les classes treballadores, que ho fan només en un 77,8%. Igualment, per nivell educatiu dels progenitors, els fills de pares amb estudis superiors es graduen en un 93,4%, i conformen la categoria social amb un percentatge de graduats als disset anys més alt, mentre que, quan els progenitors tenen estudis primaris o inferiors, el percentatge decreix fins al 67,7%. Finalment, per nacionalitat, l'alumnat autòcton es gradua en un 83,5%, mentre que l'alumnat estranger només en un 59,2%. Val a dir que aquesta és la categoria social amb un percentatge de graduació més baix, la qual cosa

s'explica no només per les característiques socioeconòmiques associades al fet migratori, sinó també per les seves necessitats d'acollida al sistema educatiu. En general, doncs, la incidència dels factors socioeconòmics també es palesa en la graduació als ensenyaments obligatoris.

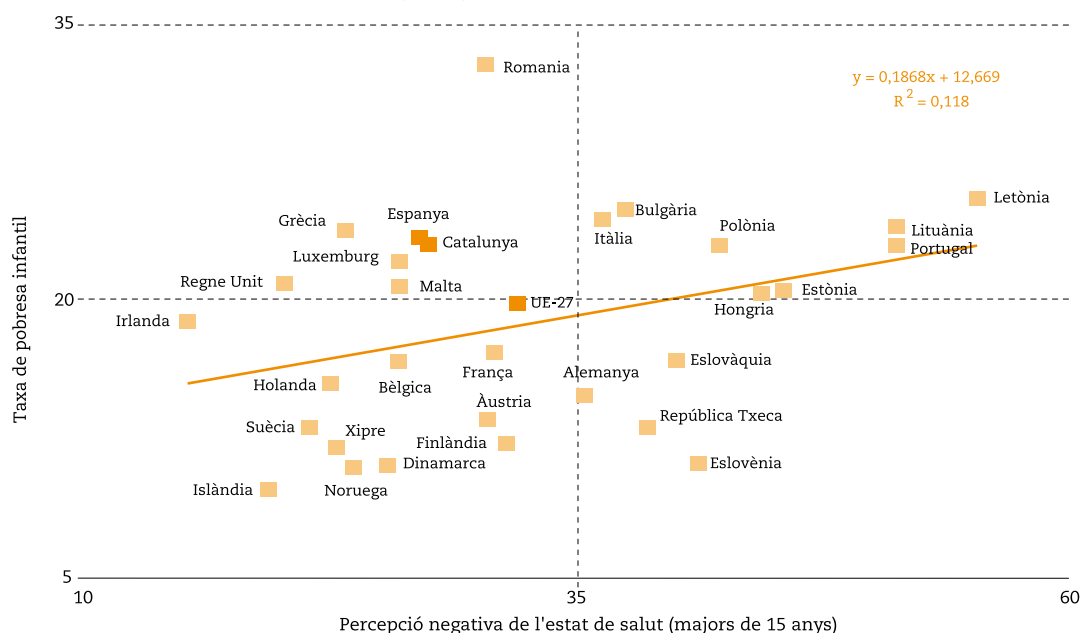
5.3. EL DRET A LA SALUT

5.3.1. Estat de salut de la població

El gràfic 26 evidencia la correlació positiva existent entre la percepció negativa sobre l'estat de salut de la població més gran de quinze anys i la taxa de pobresa infantil dels diferents països europeus. En general, els països amb percepcions de salut més negatives tendeixen a tenir taxes de pobresa infantil superiors, i a l'inrevés. Si es fa cas del coeficient R², el nivell de salut de la població explica en un 11,8% les diferències entre països pel que fa a la prevalença de la pobresa infantil.

Es pot observar en el gràfic que en els països amb estats del benestar més desenvolupats i amb polítiques socials amb més cobertura, com ara els països nòrdics, tant els nivells de la taxa de pobresa com la percepció negativa de la salut són més baixos. En els nivells més alts de percepció negativa de la salut, hi trobem els països de l'est d'Europa. Tot i així, aquests països presenten diferències entre si pel que fa a les taxes de pobresa infantil. Dels països amb nivells de pobresa infantil més alts hi trobem els països mediterranis com ara Grècia, Espanya, Itàlia i Malta, i també Catalunya.

Gràfic 26. Relació entre la percepció negativa sobre l'estat de salut de la població més gran de 15 anys i la pobresa infantil per països europeus (2009)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'INE (Enquesta europea de salut 2008).

Nota: Les dades corresponents a Catalunya s'han estimat a partir de l'Enquesta de salut (2006).

També es pot constatar la relació entre situació socioeconòmica i salut en la taula 28, que mostra per a la població en general la taxa de pobresa en funció de l'estat de salut a Catalunya. En aquesta taula s'observa que a mesura que l'estat de salut esdevé més negatiu la taxa de pobresa augmenta.

Taula 28. Taxa de risc de pobresa de la població total per estat de salut a Catalunya (2010)

Estat de salut	Molt bona	Bona	Regular	Dolenta	Molt dolenta	Total
Risc de pobresa (%)	15,5	18,8	22,1	30,2	25,7	19,9

Font: Idescat.

El cas de la salut dels infants és especialment important, tenint en compte que es tracta d'un dret directament reconegut per la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides⁶ i que, per tant, ha de ser garantit. Així mateix, l'estat de salut dels infants en pot condicionar el desenvolupament físic i personal cap a la vida adulta i, per tant, en pot condicionar les oportunitats socials actuals i futures. En el cas de la salut, els infants destaquen, també, per la seva vulnerabilitat com un dels col·lectius amb més risc de patir problemes de salut.

La taula 29 recull el nivell de percepció de l'estat de salut de la població menor de quinze

anys a Catalunya segons la classe social. En aquest sentit, es pot comprovar que en l'extracte de classe social més afavorit (grups I, II i III) es té una percepció més bona de la pròpia salut, o de la salut dels infants, que no pas en l'extracte de classe socialment menys afavorit (grups IV i V). Si s'agafen ambdós extrems es comprova que hi ha diferències de fins a 14 punts percentuals en el cas d'una bona percepció de la salut. Val a dir que, en general, la població que viu situacions més desafavorides presenten nivells de confiança més baixos en relació amb la seva capacitat de millorar la pròpia salut com a resultat de les pròpies accions.⁷

Taula 29. Percentatge de població menor de 15 anys segons percepció de l'estat de salut i classe social segons l'ocupació (2006)

	Excel·lent	Molt bo	Bo	Regular o dolent	Total
Total	28	42,7	26,4	2,9	100
Grup I	37,5	38,2	22,3	2	100
Grup II	28,1	46	23,6	2,3	100
Grup III	31,2	42,6	23,5	2,7	100
Grup IVa	22,4	45,5	27,8	4,3	100
Grup IVb	26,9	42,6	28,2	2,3	100
Grup V	21	39,5	36,5	3	100

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006) i corresponen als nivells d'ocupació següents:

Grup I: directius de l'Administració pública i empreses de deu assalariats o més i professions associades a titulacions de segon i tercer cicle universitari.

Grup II: directius d'empreses de menys de deu assalariats, professions associades a titulacions de primer cicle universitari, tècnics i professionals de suport, artistes i esportistes.

Grup III: personal administratiu i professionals de suport a la gestió administrativa i financera, treballadors de serveis personals i seguretat, treballadors per compte propi i supervisors de treballadors manuals.

Grup IVa: treballadors manuals qualificats.

Grup IVb: treballadors manuals semiqualicats.

Grup V: treballadors manuals no qualificats.

⁶ Article 24 de la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides.

⁷ Observatori de la inclusió social (2009). *Informe de la Inclusió Social a Espanya*. Caixa Catalunya-Obra Social.

5.3.2 Hàbits de salut

En l'anàlisi de la salut de la població catalana, i de molts dels països econòmicament avançats, els problemes de salut vinculats als ingressos, derivats de la privació material, ja no tenen un pes tan important per entendre les desigualtats socials en salut, sinó que les diferències estan més relacionades amb les pautes de comportament, els estils de vida, els hàbits, les percepcions, etc.⁸

Per il·lustrar la importància dels hàbits de salut i la seva relació amb els condicionants socioeconòmics, cal centrar-se en dos àmbits bàsics: l'alimentació i l'activitat física realitzada, i com aquests àmbits es vinculen a la classe social segons l'ocupació dels pares.

Pel que fa a l'alimentació, d'una banda, es constata que la població en situacions més

desfavorables manté dietes menys saludables. El preu dels aliments, que és més elevat en el cas de les dietes més saludables (productes frescos, etc.), és un dels factors que ho explica i que determina en part aquestes diferències en funció de la situació socioeconòmica de la família. De fet, es pot relacionar la diferència en l'accés a un tipus d'alimentació amb la capacitat adquisitiva de les famílies.⁹

L'accés diferenciat a certs tipus d'alimentació es pot constatar en la taula 30 en què hi ha indicat el consum de menjar ràpid durant la setmana prèvia a l'enquesta. En aquesta taula es veuen diferències importants amb relació a la classe social dels infants i el nivell de consum d'aquests aliments. Els infants de les classes socials menys afavorides (IV i V) presenten consums més elevats tant de menjar ràpid com menjars salats o snacks, com ara les patates fregides.

Taula 30. Població de 3 a 14 anys segons si ha pres algun tipus de menjar ràpid (hamburgueses, pizzes, patates fregides, etc.) o snacks en els darrers set dies, per classe social. Catalunya, 2006

Menjar ràpid	Més d'1 cop al dia	Cada dia	de 4 a 6 vegades	d'1 a 3 vegades	Cap vegada	Total
Total	1,8	4,9	4,6	47,8	40,9	100,0
Grup I	2	4,2	4,5	38	51,3	100,0
Grup II	1,1	2,6	2,2	48,9	45,1	100,0
Grup III	2	4	6,2	49,1	38,8	100,0
Grup IVa	1,6	6,8	3,1	47,5	41	100,0
Grup IVb	2,1	7,4	5	49,9	35,6	100,0
Grup V	2	3,6	5,8	52,5	36,2	100,0
Menjar ràpid	Més d'1 cop al dia	Cada dia	de 4 a 6 vegades	d'1 a 3 vegades	Cap vegada	Total
Total	1,6	3,8	8,4	56,6	29,7	100,0
Grup I	1,5	1,7	7,4	53,3	36,1	100,0
Grup II	0,9	1,6	3,4	59,9	34,1	100,0
Grup III	1,3	3	9,1	54,5	32,2	100,0
Grup IVa	1,6	4,6	9,4	62,1	22,4	100,0
Grup IVb	2,4	4,7	7,5	56,8	28,6	100,0
Grup V	2,2	7,7	12,1	51,3	26,6	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

⁸ Observatori de la Inclusió Social (2009). *Informe de la Inclusió Social a Espanya*. Caixa Catalunya-Obra Social.

⁹ OMS (2003). *Social Determinants of Health: The Solid Facts*. Second Edition. OMS Europa.

D'altra banda, també es constata que les famílies socialment menys afavorides tendeixen a mantenir hàbits alimentaris menys saludables, tal com s'observa, per exemple, en la taula 31, que recull dades de la població de 3 a 14 anys segons si esmorza o no abans de sortir de casa. En aquesta taula, s'hi poden observar lleugeres

diferències entre els grups de classe social. De les persones que havien esmorzat cada dia, el percentatge més alt era de les classes socialment més afavorides. I al contrari, si s'observen les persones que no esmorzen cap vegada, hi ha una diferència màxima de gairebé 7 punts a favor dels grups socialment menys afavorits.

Taula 31. Població de 3 a 14 anys segons si en els set dies previs a l'enquesta havia esmorzat abans de sortir de casa, per classe social. Catalunya, 2006

	Cada dia	D'1 a 6 vegades	Cap vegada	Total	Total
Total	90,5	4,5	5	100,0	100,0
Grup I	93,4	3	3,6	100,0	100,0
Grup II	90,5	6,6	2,9	100,0	100,0
Grup III	91,7	3,8	4,5	100,0	100,0
Grup IVa	91,4	2,6	6	100,0	100,0
Grup IVb	88	8,4	3,6	100,0	100,0
Grup V	85,4	4,9	9,7	100,0	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

Cal destacar la importància dels hàbits alimentaris en el desenvolupament tant físic com psicològic dels infants. Mantenir una alimentació sana i equilibrada és un dels factors que permet que els infants es puguin desenvolupar de manera adequada. El fet de no mantenir aquests hàbits saludables pot comportar problemes de salut derivats d'una mala alimentació (obesitat o sobrepès, per exemple), però alhora també problemes relacionats amb el desenvolupament personal i social dels infants, com ara amb el rendiment escolar.

En relació amb l'activitat física dels menors, de nou, la pertinença a determinats grups socials pot influir en la realització o no d'activitats físiques de manera habitual. En general, es relaciona els grups socials més desafavorits amb nivells més baixos d'activitat física habitual.

En el cas dels infants, també hi ha diferències vinculades al grup al qual pertanyen. Així, en la taula 32 s'observa que els infants que pertanyen als grups socialment menys afavorits (IV i V) fan menys activitats físiques que els infants dels grups socialment més afavorits (I a III).

Taula 32. Població de 3 a 14 anys segons els dies que ha participat en jocs esportius o físics, durant les últimes quatre setmanes, per classe social. Catalunya, 2006

	Cap dia	Molt pocs dies	Uns quants dies	Gairebé cada dia o cada dia	Total
Total	5,3	8,1	52	34,6	100,0
Grup I	4,6	3,8	52,2	39,4	100,0
Grup II	3,6	2,4	51,1	42,8	100,0
Grup III	4,8	9,5	52,8	32,8	100,0
Grup IVa	6,1	10,5	49,3	34,1	100,0
Grup IVb	3,9	8	54,2	33,9	100,0
Grup V	9,4	11,1	52,7	26,8	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

5.3.3. Prevalença de patologies

Tal com s'ha indicat, la pobresa comporta una exposició més alta a situacions de risc per a la salut que genera, al seu torn, més prevalença de problemes de salut en els infants (prevalença de malalties cròniques, desordres de creixement relacionats amb l'alimentació, exposició a situacions de violència, problemes de salut mental vinculats a situacions emocionalment més dures, etc.).¹⁰ Cal recordar que les situacions de malaltia o els problemes que se'n deriven

poden afectar negativament les capacitats i les oportunitats de desenvolupament personal i social d'aquests infants.

En aquest sentit, la taula 33 constata les diferències amb relació als trastorns de salut i la classe social dels infants menors de quinze anys que han estat enquestats. Els infants dels grups socialment més afavorits (I, II i III) tendeixen a presentar una incidència més baixa de problemes de salut que els infants dels grups socialment menys afavorits (IV i V).

Taula 33. Població menor de 15 anys segons trastorn de salut, per classe social. Catalunya, 2006

	Nombre de trastorns					Total
	Cap	1	2	3	4 o més	
Total	50,4	27,7	11,4	6,3	4,2	100,0
Grup I	59	26,1	8,9	4,1	1,9	100,0
Grup II	50,2	32,1	8,3	5,2	4,2	100,0
Grup III	47,2	28,3	13,9	6,5	4,1	100,0
Grup IVa	51,8	25,4	11,1	8,3	3,4	100,0
Grup IVb	50,7	27	12,2	6	4,1	100,0
Grup V	46	29,2	10,2	5,9	8,7	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

D'altra banda, si bé en els països econòmicament menys desenvolupats els problemes de salut relacionats amb l'alimentació estan vinculats fonamentalment a situacions de desnutrició, la tendència actual en els països econòmicament més avançats consisteix en un increment dels problemes d'obesitat i sobrepès, que al seu torn tenen més incidència en les situacions de pobresa

i exclusió social.¹¹ En aquest sentit, la taula 34 mostra que hi ha un percentatge més alt d'infants amb un pes normal (segons l'índex de massa corporal) en els grups socialment més afavorits (I a III) i un percentatge superior d'infants amb obesitat en els grups socialment menys afavorits (IV i V). Aquesta diferència és especialment important, de més de 8 punts percentuals.

Taula 34. Població de 7 a 14 anys segons l'índex de massa corporal (IMC) calculat a partir del pes i la talla declarats, per classe social (Catalunya, 2006)

	Pes normal	Sobrepès	Obesitat	Total
Total	85,8	7,8	6,4	100,0
Grup I	91,3	7,1	1,6	100,0
Grup II	86,7	7,4	5,9	100,0
Grup III	85,7	7,7	6,6	100,0
Grup IVa	85,2	9	5,8	100,0
Grup IVb	84,7	6,5	8,8	100,0
Grup V	81,6	8,6	9,8	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

¹⁰ OMS (2010). Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health system respond. OMS.

¹¹ OMS (2010). Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health system respond. OMS.

Amb relació als infants, cal destacar, finalment, la relació existent entre vulnerabilitat i exclusió social i els problemes de salut mental. Diversos factors vinculats a les situacions de pobresa poden portar a l'aparició de trastorns mentals en infants. La precarietat de la situació familiar, per exemple, pot portar a una inestabilitat en la vida d'aquests infants que no els permeti un desenvolupament emocional correcte. O l'existència de malalties mentals en els progenitors, per exemple, també suposa un factor important de risc de

patir problemes de salut mental entre els infants i adolescents.

A tall il·lustratiu, la taula 35, que recull les probabilitats de patir problemes de salut mental d'infants entre 4 i 14 anys, segons la classe social a la qual pertanyen, posa de manifest que els infants de grups socials més afavorits tenen sis vegades menys probabilitats de ser "cas" amb problemes de salut mental (1,8%) que els infants de grups socials menys afavorits (11,1%).

Taula 35. Població de 4 a 14 anys segons la probabilitat de ser "cas" amb problemes de salut mental, per classe social. Catalunya, 2006

	Probabilitat de ser cas
Grup I	1,8
Grup II	4,9
Grup III	6,4
Grup IVa	7,8
Grup IVb	8,6
Grup V	11,1

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

5.3.4. Accés al sistema de salut

La taula 36 constata que, d'una banda, no hi ha diferències gaire significatives pel que fa a l'accés a la sanitat de la població menor de quinze anys, segons classe social. L'existència d'una sanitat pública d'accés universal ha afavorit un accés igualitari de les diferents classes socials al sistema de salut.

En tot cas, tal com s'ha esmentat anteriorment, les diferències apareixen més en l'accés a

determinats serveis sanitaris, especialment els que no estan inclosos a la Carta de serveis de la sanitat pública catalana. Un exemple il·lustratiu d'aquest fet el podem observar a la taula 37, en la qual s'observa una diferència molt significativa pel que fa a l'accés al dentista. En aquest sentit, existeix una variació de fins a 15 punts percentuals entre els grups socialment més afavorits (I) i més desafavorits (V) pel que fa a la visita al dentista en el darrer any.

Taula 36. Població menor de 15 anys que ha visitat un professional de la salut el darrer any i els darrers quinze dies, per classe social. Catalunya, 2006

	El darrer any	Els darrers 15 dies
Total	95,4	23,5
Grup I	98,6	23,4
Grup II	95,5	28
Grup III	96	22,6
Grup IVa	94,1	20,7
Grup IVb	94,9	27,6
Grup V	93,5	21,1

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

En aquest sentit, tal com s'observa a la taula 37, les persones de grups socials més desafavorits tendeixen a accedir als metges generalistes mentre que la població de grups socials més afavorits accedeixen més directament als serveis especialitzats. Només

en el cas del psicòleg aquesta situació s'inverteix, fet que pot anar molt lligat a la major prevalença de problemes de salut mental en els grups més desafavorits, com ja s'ha comentat anteriorment.

Taula 37. Població menor de 15 anys que ha visitat un professional de la salut el darrer any segons el tipus de professional, per classe social (Catalunya, 2006)

	Metge de medicina general i/o de capçalera	Pediatra	Dentista	Oculista	Psicòleg
Total	40,9	84,9	43,2	25,4	6,4
Grup I	32,3	87,6	52,7	28,7	2,4
Grup II	37,6	85,8	46,8	34,9	4,7
Grup III	41	87	42,2	25,4	7,5
Grup IVa	44	82,8	42,5	21,7	5,5
Grup IVb	43,2	82,6	39,5	22,9	8
Grup V	44,7	82,5	37	22,4	9,9

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

D'altra banda, les diferències més importants que es constaten a Catalunya amb relació a l'accés a la sanitat es veuen d'una manera més clara si s'observa la titularitat del servei al qual s'adrecen les persones.

Les famílies de rendes més altes tendeixen a tenir mútues privades que cobreixen els costos sanitaris, tal com es pot veure en la taula 38, en què hi ha una diferència

considerable entre les modalitats de professionals a les quals han assistit les persones dels diferents grups socials. Així mateix, en el fet de tenir o no doble cobertura sanitària també és destacable la intensitat de les diferències entre grups socials. En aquest sentit, es pot observar que els grups socialment més afavorits (I i II) estan més de 30 punts percentuals per damunt dels grups menys afavorits (IV i V).

Taula 38. Població menor de 15 anys que ha visitat un professional de la salut els darrers quinze dies segons modalitat del professional, per classe social. Catalunya, 2006

	Pública	Privada	Disposa de doble cobertura
Total	76,7	23,3	23,6
Grup I	58,3	41,7	43,1
Grup II	61,5	38,5	40,8
Grup III	77,7	22,3	29,2
Grup IVa	86	14	11,2
Grup IVb	80,9	19,1	13,2
Grup V	93,4	6,6	9,3

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

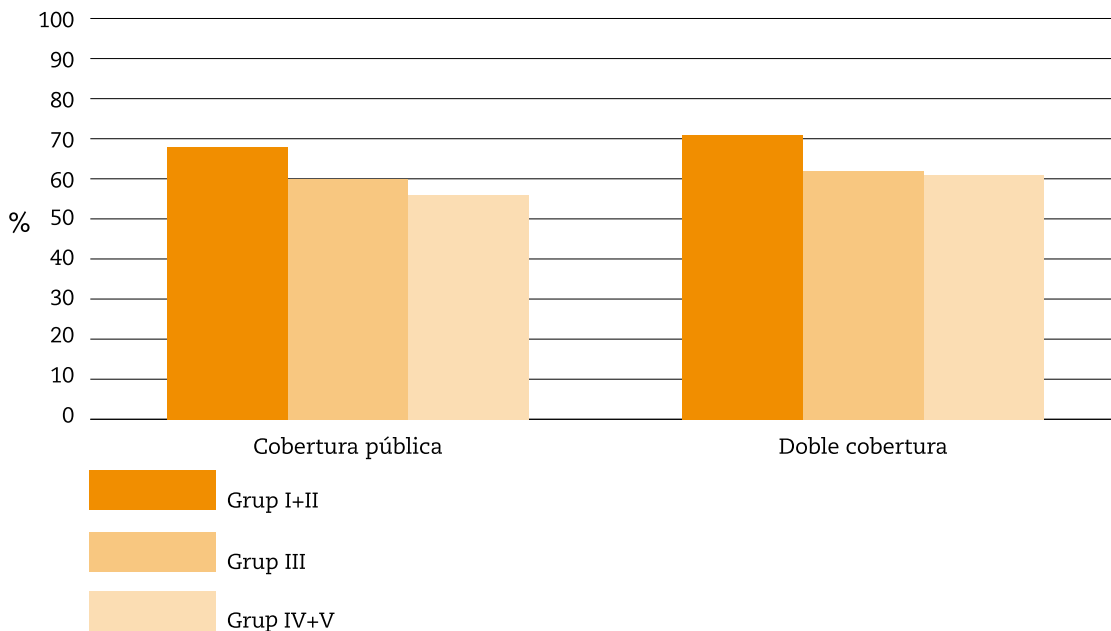
Si es creua el tipus de visita que es fa als professionals de la salut i el tipus de cobertura, d'acord amb l'Enquesta de salut de Catalunya 2006, es constata que les diferències entre classe social tenen una clara influència en l'ús que es fa de les visites als especialistes.

En el cas del dentista, per exemple, si s'observa la modalitat de cobertura i el professional visitat, es posa de manifest que la visita a aquest professional en concret és superior en els infants amb doble cobertura (67,4%) respecte dels que només tenen cobertura pública, (56,5%). D'altra banda, convé afegir que, segons la modalitat del professional consultat, el 29,7% dels infants de sis a catorze anys han anat a un dentista de la xarxa pública, i el 70,3%, a un

professional d'una assegurança privada o dentista privat.¹²

En aquest mateix sentit, l'Enquesta de salut de Catalunya mostra que hi ha diferències importants en la freqüència de visita al dentista en funció de la cobertura de la qual es disposa i la classe social. Es pot observar que els infants de classes benestants i els que disposen de la doble cobertura visiten el dentista en una proporció més alta. D'acord amb el gràfic 27, observem que els infants dels grups socialment menys afavorits (IV i V) amb cobertura sanitària pública són els que han visitat menys el dentista (55%) mentre que els infants dels grups més afavorits (I i II), que són els que l'han visitat més (71,6%).

Gràfic 27. Població de 6 a 14 anys que ha visitat el dentista el darrer any, per tipus de cobertura i classe social (Catalunya, 2006)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

¹² Dades extretes de "La salut de la població infantil a Catalunya". A: Enquesta de salut de Catalunya 2006.

5.4. EL DRET AL LLEURE I A LA PARTICIPACIÓ

5.4.1. Participació a l'educació no formal

A mesura que s'amplien els drets relacionats amb l'escolarització i se'n promou la universalització, les desigualtats educatives estan més condicionades per l'accés dels infants i joves a altres recursos educatius fora del temps escolar, i augmenta la demanda social de garantir l'accés i la igualtat d'oportunitats en aquest àmbit educatiu. Les desigualtats en l'àmbit educatiu, doncs, també depenen de la participació dels infants a l'educació no formal i dels usos que aquests en fan.

En aquest sentit, la taula 39 recull el percentatge de població menor de quinze anys que no ha participat en la setmana de referència en activitats de lleure (esportives, culturals, etc.) i mostra que el capital econòmic i cultural de la família d'origen genera desigualtats importants quant als nivells de participació.

Així, per exemple, per classe social, les desigualtats en la participació en les activitats extraescolars esportives entre els grups ocupacionals més ben posicionats i els menys ben posicionats són de 15 punts percentuals, i en les activitats extraescolars artístiques o acadèmiques, de 30 punts percentuals, sempre en benefici dels primers. Específicament, al voltant d'un 35% dels fills de directius i de professionals qualificats (grups I i II) no participen en activitats esportives, mentre que no ho fan un 50% dels fills de treballadors no qualificats (grup V); o, igualment, menys

d'un 50% dels fills de directius i de professionals qualificats (grups I i II) no participen en activitats extraescolars culturals i acadèmiques, mentre que no ho fan més d'un 75% dels fills de treballadors no qualificats (grup V).

Aquests mateixos patrons de comportament es reproduïxen de manera molt similar en funció del nivell educatiu dels progenitors: com més elevat és el nivell d'estudis de la mare, més participen els infants en activitats extraescolars esportives i culturals, amb diferències que sempre superen els 15 punts percentuals entre les categories socials extremes.

Aquestes barreres econòmiques i culturals que troben els grups socialment menys afavorits a l'hora de participar en les activitats educatives no lectives regulades es constaten en sentit invers en comprovar que aquests darrers utilitzen amb més intensitat els espais públics oberts i menys regulats, com ara els parcs o el carrer, per aprofitar el temps de lleure (amb diferències respecte a les categories més benestants que novament giren al voltant dels 15 punts percentuals).

Els costos d'accés a les activitats regulades, les diferències en la valoració del temps de lleure com a temps educatiu en les diverses subcultures de classe o el coneixement de l'oferta i l'existència de referents similars de propostes i serveis d'educació no formal en els respectius països d'origen són alguns dels factors que expliquen aquestes desigualtats relacionades amb la classe social o amb el nivell d'estudis familiar.

Taula 39. Percentatge de població menor de 15 anys que no ha participat en la darrera setmana de referència a activitats de lleure a Catalunya (2006)

	Activitats extraescolars esportives	Activitats extraescolars no esportives (música, dansa, idiomes, etc.)	Videojocs, ordinador o internet	Jugar al parc o al carrer
Total	41,7	60,9	42,1	25,2
Classe social				
Grup I	38,0	49,2	43,3	32,5
Grup II	34,1	46,9	37,9	27,2
Grup III	40,8	61,0	44,2	27,4
Grup IVa	43,7	66,2	38,8	19,2
Grup IVb	43,5	61,8	37,9	26,0
Grup V	49,6	78,1	51,8	18,7
Nivell d'estudis de la mare				
Primaris o sense estudis	51,2	72,5	44,5	18,2
Secundaris	41,0	62,5	40,8	27,0
Universitaris	34,7	46,5	43,5	26,8

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2006). Per comprendre aquesta categoria, observeu la nota de la taula 29.

A més, convé recordar que, malgrat que la Convenció sobre els drets de l'infant, amb força jurídica de compliment obligat per part dels estats que l'han ratificada, reconeix en l'article 31 el dret dels infants al joc i a participar en activitats culturals, artístiques i lúdiques, el dret a l'educació no formal no ha estat plenament reconegut des d'un punt de vista jurídic i polític, amb conseqüències directes pel que fa a la generació de desigualtats socials.

Amb tot, en el cas de Catalunya, cal destacar algunes mesures positives que han afavorit en un passat recent, i poden afavorir en el futur immediat, l'accés a oportunitats en l'àmbit de l'educació no formal dels infants en situació de pobresa, encara que algunes d'aquestes mesures s'han vist fortament afectades per les restriccions pressupostàries. Pel que fa al desplegament de polítiques, cal fer esment de la inversió significativa, encara que darrerament decreixent per efecte de les dificultats pressupostàries, que les administracions públiques han fet, especialment el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, en el desenvolupament dels plans educatius d'entorn i altres programes socioeducatius que promouen l'obertura i la

vinculació dels centres escolars amb el territori, que es desenvolupen preferentment en aquells barris socialment menys afavorits, i que incideixen específicament en la provisió d'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu i en polítiques d'accessibilitat econòmica. I pel que fa a l'ordenament jurídic, cal recordar que la nova Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació de Catalunya, reconeix el valor educatiu i socialitzador de les activitats de lleure i el dret de tots els alumnes a accedir-hi en condicions d'igualtat. Particularment, l'article 41 preveu que "les administracions públiques han d'establir mesures de foment per a garantir que tots els alumnes puguin participar en els plans i programes socioeducatius i en les activitats d'educació en el lleure en condicions d'equitat, sense discriminació per raons econòmiques, territorials, socials, culturals o de capacitat".

5.4.2. Relació amb l'entorn i disponibilitat de capital social

La capacitat dels individus de vincular-se amb l'entorn i d'establir relacions socials ajuda a la creació de xarxes socials de suport fonamentals per consolidar trajectòries d'inclusió social,

ahora que ofereixen oportunitats de socialització fonamentals per promoure, especialment entre els infants, processos de desenvolupament personal i social.

En aquest sentit, és il·lustrativa l'existència d'una relació entre participació associativa i

categoria socioprofessional de la família entre la població jove, tal com es constata en la taula 40. Els joves de categories socialment menys afavorides presenten un percentatge de pertinença a associacions fins a 40 punts percentuals inferior que els joves amb famílies socioprofessionalment més ben posicionades.

Taula 40. Percentatge de joves de 15 a 19 anys que pertanyen a una associació per categoria socioprofessional familiar o més (2007)

Categoria socioprofessional familiar	Sí	No
Total	51,7	48,3
Directius	72,3	27,7
Empresari amb assalariats	50,8	49,2
Autònoms sense assalariats	45,4	54,6
Tècnics	56,1	43,9
Empleats i administratius	58,3	41,7
Treballadors qualificats	51,3	48,7
Treballadors no qualificats	32,9	67,1

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta de joventut 2007.

5.4.3. Accés a les noves tecnologies

L'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) és un altre àmbit directament condicionat pel capital cultural i econòmic de les famílies. El cost d'adquisició d'aquestes tecnologies, el valor d'ús, l'alfabetització digital dels progenitors, etc. són aspectes que varien en funció de l'origen social.

Aquestes desigualtats, per exemple, s'observen en la taula 41, que recull la tinença d'equipaments TIC a la llar en funció de la renda familiar. En aquest sentit, es constaten diferències de fins a 50 punts percentuals entre els grups amb nivells d'ingressos més baixos i el grup amb ingressos més alts pel que fa a disposar d'ordinador o accés a Internet per banda ampla o via telefònica.

Taula 41. Percentatge d'habitatges amb equipament TIC, segons ingressos mensuals nets de la llar (2010)

Ingressos mensuals nets de la llar	Ordinador	Internet	Banda ampla	Telèfon fix	Telèfon mòbil
Menys de 1.100 €	37,5	33,9	33	75,3	86,7
De 1.100 a 1.800 €	70,4	62,9	61	88	95,6
De 1.800 a 2.700 €	88,5	84	82,5	90,2	99,2
Més de 2.700 €	98,1	96,3	95,1	98	99,6
NS/NR	73,6	68,7	68	87,9	94,9

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Idescat i la FOBSIC, 2010.

Nota: Habitatges amb almenys un membre de 16 a 74 anys.

Més enllà de les dades presentades amb relació als equipaments TIC als habitatges catalans, sí que és cert, però, que quan es consulta als infants de deu a quinze anys, expressen majoritàriament que han fet ús d'ordinador i internet en els darrers tres mesos. La taula 42 mostra que les diferències

entre infants pel que fa a l'ús d'ordinador només varien en 4 punts percentuals, i que les diferències pel que fa a l'accés a Internet giren al voltant de 10 punts percentuals en els trams extrems d'ingressos. Amb tot, per reduïdes que siguin, aquestes diferències hi són.

Taula 42. Percentatge d'infants de 10 a 15 anys segons la relació amb les TIC i segons els ingressos mensuals nets de la llar (2010)

Ingressos mensuals nets de la llar	Disponibilitat mòbil	Ús ordinador darrers 3 mesos	Ús Internet darrers 3 mesos
Menys de 1.100 €	43,2	96	84,6
De 1.100 a 1.800 €	65	100	95,9
De 1.800 a 2.700 €	70,6	95,9	95,9
Més de 2.700 €	53,2	100	94,3
NS/NR	56,5	93,8	93,8

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Idescat i la FOBSIC, 2010.

5.4.4. Participació dels infants en les decisions adoptades pels poders públics

Si bé les dificultats dels infants de participar en les decisions que els afecten és especialment rellevant en determinats col·lectius vulnerables, aquestes dificultats tendeixen a fer-se presents en múltiples espais normalitzats de participació i de relació amb les administracions públiques. En són un exemple les dificultats dels infants en situació de pobresa a l'hora de participar en els òrgans i espais de participació de què disposen els centres escolars (consell escolar, AMPA, etc.). La realitat constata que els infants i les famílies de grups socials més desfavorits tendeixen a participar menys i a estar menys representats en aquests òrgans i espais.

En determinades situacions, el dret d'ésser escoltat, el dret a la llibertat d'expressió o el dret a una informació adequada poden arribar a condicionar actuacions dels poders públics de gran rellevància per a la vida dels infants. En aquest context, cal recordar que les oportunitats socials dels infants en situació de privació material o de pobresa depenen més dels poders públics.

El cas dels menors immigrants sense referents familiars és especialment il·lustratiu. Aquests joves, nouvinguts a Catalunya, que no disposen

de cap xarxa de suport familiar depenen directament de les decisions que l'Administració pública pren en relació amb la seva situació. Aquestes decisions afecten aspectes fonamentals com ara la residència, la tramitació de la documentació, la formació o la repatriació i això fa que sigui especialment important el respecte al seu dret de ser escoltats, de rebre una informació adequada o d'expressar-se lliurement pel que fa a qualsevol decisió que afecti la seva situació i el seu itinerari vital. No obstant això, l'experiència constata que aquests drets no sempre són respectats per les administracions que hi intervenen, i que la capacitat dels menors immigrants sense referents familiars de condicionar les decisions de l'Administració pública és realment escassa.

En aquest sentit, el Comitè de Drets de l'Infant fa esment especialment de la necessitat d'assegurar que els infants i els joves que pertanyen a grups desfavorits, en risc d'exclusió social, estiguin inclosos en els processos participatius. El Comitè constata que aquests col·lectius tendeixen a haver de fer front a més barreres per a la realització d'aquest dret. Per aquest motiu, cal que en el moment que s'estableixin mecanismes per assegurar la participació dels infants i adolescents en qualsevol àmbit s'asseguri que aquests mecanismes són accessibles i s'adeqüen a les necessitats i les capacitats de tots els infants i els joves.¹³

¹³ Comentari general del Comitè dels Drets de l'Infant, núm.12 (2009): "El dret de l'infant d'ésser escoltat" (CRC/C/CG/12).

BLOC 2. ANÀLISI SOBRE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA

6. LA DESPESA SOCIAL A CATALUNYA: ANÀLISI COMPARADA AMB ALTRES PAÏSOS EUROPEUS

6.1. LA DESPESA EN PROTECCIÓ SOCIAL

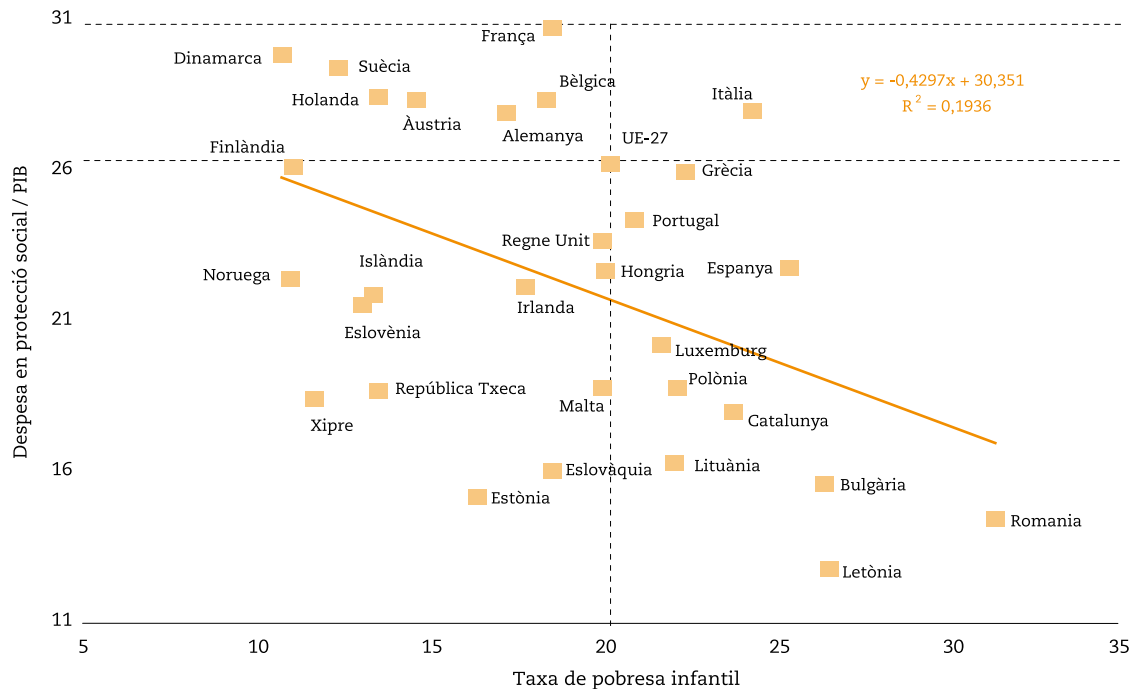
Com mostra l'anàlisi dels capítols anteriors, la pobresa infantil a Catalunya depèn principalment de la capacitat dels membres adults de la família d'obtenir prou recursos, normalment per mitjà del mercat de treball. Precisament, davant les fallides del mercat, la despesa en protecció social està adreçada a garantir a la ciutadania els béns i els serveis considerats essencials per viure, especialment quan hi ha riscos o necessitats bàsiques no cobertes convenientment. Els serveis socials o la Seguretat Social conformen una part essencial d'aquest sistema.

Des d'aquest punt de vista, i juntament amb la política fiscal per mitjà del sistema impositiu sobre la renda, la despesa en protecció social

per mitjà de prestacions monetàries i en espècie conforma un dels principals instruments per a la redistribució de la riquesa i per a la compensació de les desigualtats socials i econòmiques a la nostra societat i, consegüentment, també per a l'atenuació de les situacions de precarietat econòmica de les llars i la lluita contra la pobresa infantil.

L'efecte d'aquesta despesa sobre l'estructura social s'observa clarament en el gràfic 27, que estableix la relació negativa existent entre la despesa en protecció social sobre el PIB i la pobresa infantil per països europeus. En general, els països que més gasten en protecció social són els que menys pobresa infantil tenen. Segons el coeficient R², el 19,4% de les diferències en els nivells de pobresa infantil entre països s'explica pels diferents nivells de despesa en protecció social. L'homologació dels nivells de despesa social, doncs, permetria reduir en aquesta proporció les diferències en la prevalença de la pobresa infantil.

Gràfic 28. Relació entre despesa en protecció social sobre el PIB i pobresa infantil per països europeus (2008, 2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Nota: La dada de despesa en protecció social sobre el PIB per a Catalunya correspon al 2007.

El gràfic 28 també constata que, en termes generals, els països nòrdics, especialment Suècia i Dinamarca, i els països de l'Europa continental, com ara França, Bèlgica, Holanda, Àustria o Alemanya, són els que presenten nivells de despesa social més elevats, d'acord amb el desenvolupament més gran i primerenc de les polítiques públiques de benestar, i també els nivells de pobresa infantil més baixos, d'acord també amb els més alts nivells de riquesa econòmica. De fet, en general, aquests països són els que tenen el PIB per càpita més elevat de la Unió Europea, la qual cosa significa que, paradoxalment, els països més rics són els que millor poden combatre la pobresa per mitjà de la protecció social.

En el gràfic 28 també es palesa la disparitat de comportament dels països mediterranis pel que fa a la despesa en protecció social, si bé la majoria presenta nivells de despesa social per sota de la mitjana europea i nivells de pobresa infantil clarament per sobre, d'acord amb el desenvolupament més tardà dels seus estats del benestar. Països com ara Itàlia, Grècia o Portugal presenten nivells mitjans de despesa social, mentre que països com Espanya o Malta en tenen nivells baixos. En general, Catalunya s'ubica entre els països amb nivells més baixos de despesa en protecció social, en la línia de països amb règims de benestar amb un paper de l'Estat més marginal i assistencialista, i també entre els països amb nivells de pobresa infantil relativament elevats, lleugerament per sobre de la mitjana europea.

La taula 43, que mostra l'evolució de la despesa en protecció social sobre el PIB en diversos països europeus, situa aquesta despesa a Catalunya en el 17,8% del PIB, més de tres punts per sota de la mitjana estatal (21,0%) i més de 8 punts percentuals per sota de la mitjana europea (26,2%). Destaca, però, que, mentre al conjunt de la Unió Europea, i també en països capdavanters en despesa social com ara Suècia o Alemanya, aquesta ha tendit a créixer en el darrer quinquenni observat, als països mediterranis com ara Espanya, Portugal o Itàlia, i també Catalunya, la despesa en protecció social ha augmentat lleugerament. Aquests augments, però, estan encara lluny del creixement de la despesa social experimentat durant la dècada dels setanta i

vuitanta, període de desplegament de les estructures públiques bàsiques de l'actual règim de benestar a l'Estat espanyol, i també encara són insuficients per fer convergir a mitjà termini aquests nivells de despesa amb la mitjana europea.

La despesa en protecció social a Catalunya no només és baixa, sinó que també presenta nivells baixos d'eficàcia, encara que, com es veurà més endavant, no necessàriament d'eficiència. Pel que fa a l'eficàcia, el gràfic 29 mostra l'impacte de les transferències en la reducció de la pobresa infantil. Mentre la despesa en protecció social permet reduir en el cas de la Unió Europea el 45% de la pobresa infantil, que passa d'una taxa del 37% abans de transferències socials a una del 20% després de transferències socials, a Catalunya la reducció de la pobresa infantil per efecte de la despesa en protecció social és només del 27%, i passa del 33% al 24%. Abans de transferències socials, Catalunya tindria una taxa de pobresa infantil mitjana-baixa, al nivell de Suècia o Finlàndia, posició que perd com a conseqüència de la quantitat de despesa i de l'eficàcia dels sistemes de protecció social dels diferents països. Només Grècia té un sistema de protecció social menys eficaç pel que fa a la reducció de la pobresa infantil.

Als països mediterranis (Grècia, Espanya, Catalunya, Itàlia i Portugal) i als països de l'Europa de l'Est (Bulgària, Romania, Letònia i Polònia) és on les transferències socials tenen un impacte més baix a l'hora de reduir la pobresa infantil. Destaca, en general, que també són països caracteritzats per nivells baixos de despesa en protecció social i nivells alts de pobresa infantil. Aquests nivells de pobresa, doncs, s'expliquen, entre altres factors, per una despesa en protecció social més baixa.

En canvi, els països nòrdics (Finlàndia, Noruega, Suècia, Islàndia o Dinamarca) i altres països com ara Àustria, Hongria, Irlanda i el Regne Unit són els que presenten sistemes de protecció social més eficients pel que fa a la reducció de la pobresa infantil. En general, la majoria d'aquests també conforma el grup de països amb nivells més elevats de despesa en protecció social i amb nivells de pobresa infantil més baixos.

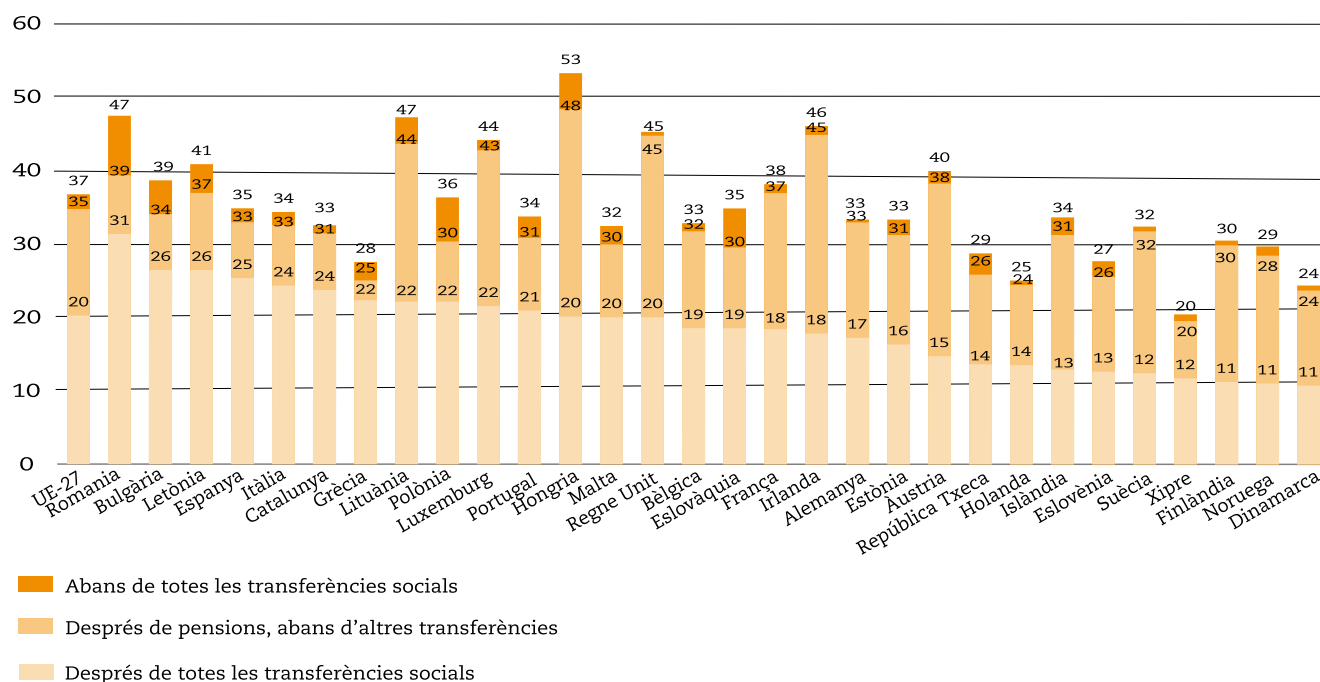
Taula 43. Evolució de la despesa en protecció social sobre el PIB per països europeus (2003-2008)

Àmbit territorial	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Catalunya	17,2	17,7	17,8	17,6	17,8	...
Espanya	20,6	20,7	20,9	20,9	21	22,7
UE (27 països)	-	-	27,1	26,7	26,2	26,4
UE (25 països)	27,4	27,2	27,3	26,9	26,4	26,5
Suècia	32,6	32	31,5	30,7	29,7	29,4
Regne Unit	25,7	25,9	26,3	26,1	25,3	23,7
Alemanya	30,4	29,8	29,7	28,7	27,7	27,8
França	30,9	31,3	31,4	30,7	30,5	30,8
Itàlia	25,8	26	26,4	26,6	26,7	27,8
Portugal	24,1	24,7	25,3	25,4	24,8	24,3
Hongria	21,2	20,6	21,9	22,4	22,3	22,7
Romania	13	12,7	13,2	12,5	12,8	14,3

Font: Eurostat i Idescat.

Nota: Les dades responen a la metodologia SEEPROS (Sistema europeu d'estadístiques de protecció social), que concep la protecció social com a "totes les intervencions d'organismes públics o privats destinades a alleugerir la càrrega que representa per a les llars i els individus una sèrie establerta de riscos o necessitats, sempre que no hi hagi un acord simultani i recíproc ni individual". Aquesta definició inclou, doncs, el conjunt del sistema de la Seguretat Social, els serveis socials, tant públics com privats, les despeses efectuades per les empreses (per exemple indemnitzacions per acomiadament), les mutualitats de previsió social, l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM), les administracions públiques restants que actuen en aquesta àrea, i també les entitats de naturalesa privada. La metodologia SEEPROS classifica les prestacions socials en les següents funcions protectores: malaltia/assistència sanitària, discapacitat, vellesa, supervivència, família/fills, atur, habitatge i exclusió social.

Gràfic 29. Pobresa infantil abans i després de transferències de protecció social per països europeus (2010)



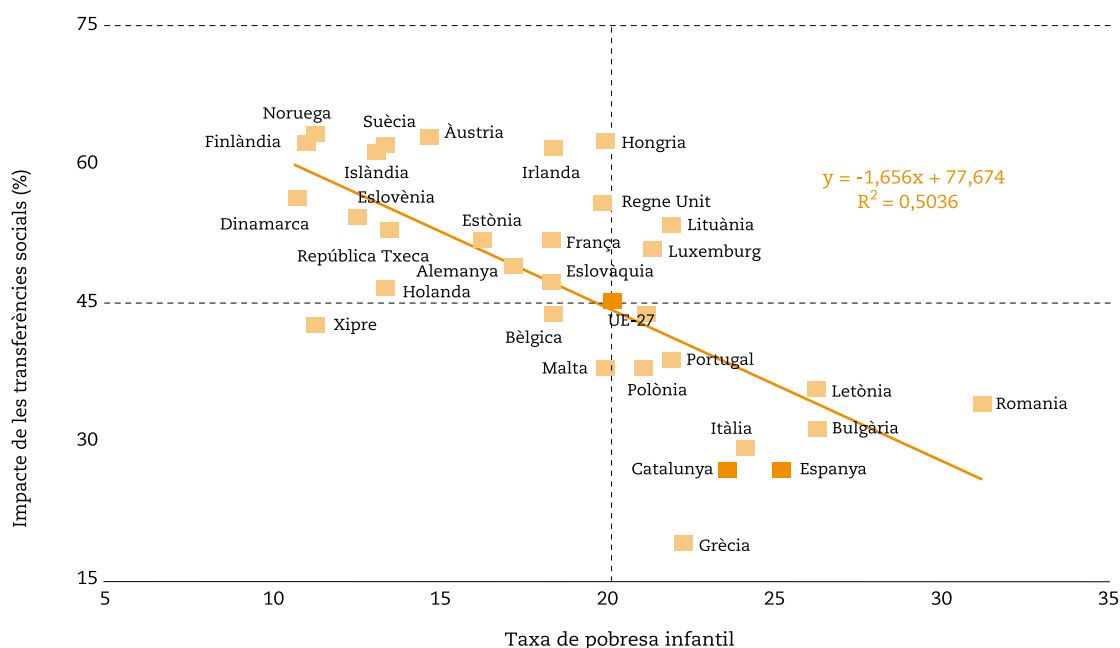
Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Aquesta relació entre prevalença de la pobresa infantil i impacte de les transferències en la reducció d'aquest fenomen s'il·lustra clarament a través del gràfic 30. Els països europeus amb una taxa de pobresa infantil més elevada tendeixen a tenir sistemes de protecció social menys capaços de reduir les situacions de pobresa infantil. Segons el coeficient R^2 , el 50,4% de les diferències en els nivells de pobresa infantil entre països s'explica per l'impacte més o menys reeixit de les transferències socials.

Això significa que, si s'equilibrassin aquests nivells d'eficàcia de la protecció social, es reduirien en més de la meitat les diferències entre països quant a la prevalença de la pobresa infantil.

En el cas de Catalunya, la baixa eficàcia del sistema de protecció social té a veure amb la baixa despesa social. En altres paraules, la millora de l'eficàcia passa, en part, per un increment de la inversió en política de protecció social.

Gràfic 30. Relació entre pobresa infantil i impacte de les transferències en la reducció de la pobresa infantil per països europeus (2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

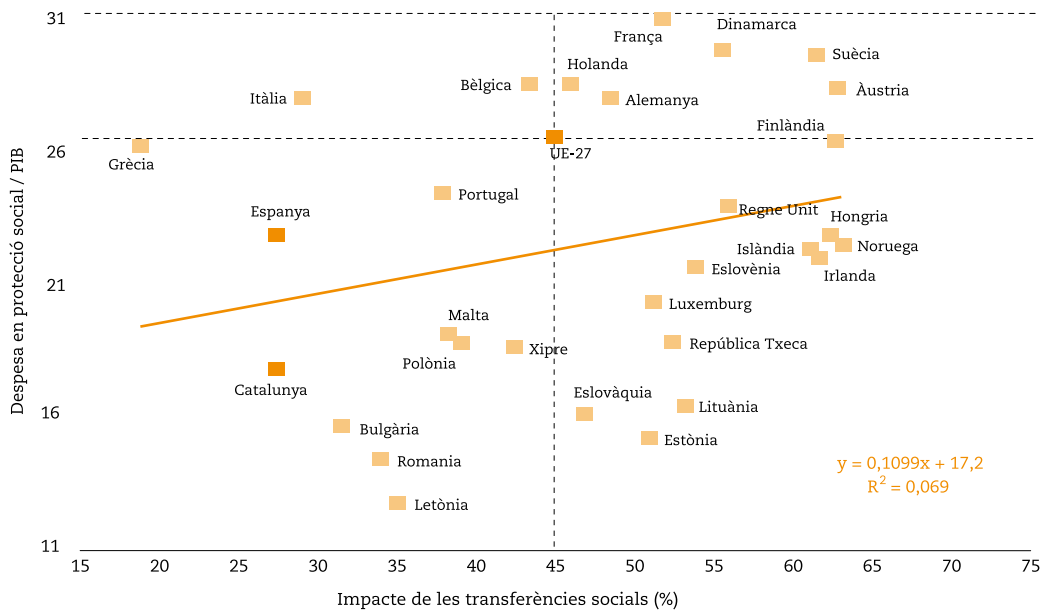
Quant a l'eficiència, el gràfic 31 recull la relació entre l'esforç financer dels governs en protecció social i la capacitat de reducció de la pobresa infantil. La recta de regressió d'aquest gràfic mostra que, en general, encara que amb una relació feble, els països que més inverteixen en protecció social aconseguixen reduir més la pobresa infantil. La distància dels diferents països respecte a la recta de regressió és indicativa del grau d'eficiència (per sota) o d'ineficiència (per sobre) dels diferents països. En aquest sentit, Catalunya, a diferència de la resta dels estats de l'Europa mediterrània, no forma part del bloc de països amb sistemes de protecció social més ineficients.

Aquests nivells d'eficiència, però, s'expliquen més per la baixa despesa en protecció social que per la capacitat del sistema de protecció social de reduir la pobresa. De fet, des d'una perspectiva comparada, Catalunya combina baixa despesa

social i baix impacte de les transferències socials pel que fa a la reducció de la pobresa. Amb tot, i malgrat que el nivell de despesa en protecció social és baix, l'impacte assolit en termes de reducció de la pobresa infantil és més positiu del que es podria esperar de l'anàlisi comparada entre països europeus.

Dit això, val a dir que els baixos nivells d'eficàcia per combatre la pobresa infantil que mostra el sistema de protecció social a Catalunya i a la resta de països mediterranis es produeixen en un context de baixa eficàcia de la despesa en protecció social a l'hora de combatre el fenomen de la pobresa en general. Tal com mostra el gràfic 31, abans de totes les transferències (incloses les pensions), la pobresa es redueix en un 62% al conjunt de la Unió Europea, amb una taxa de pobresa total que passa del 43% al 16%, i en un 52% a Catalunya, que passa del 42% al 20%.

Gràfic 31. Relació entre despesa en protecció social i impacte de les transferències en la reducció de la pobresa infantil per països europeus (2010)

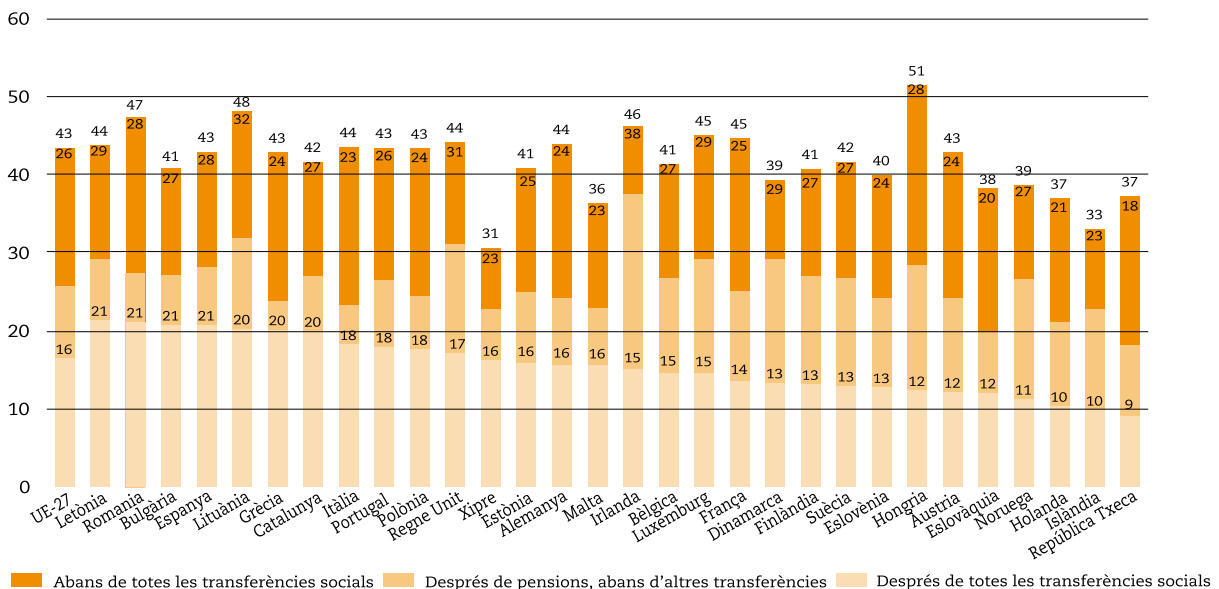


Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Com es pot observar, en general, els sistemes de protecció social (incloses les pensions) dels països europeus aconseguen reduir més la prevalença de la pobresa en el conjunt de la població que en la població infantil. En el cas de Catalunya, per exemple, les transferències socials permeten reduir la pobresa total en un 52%, i la pobresa infantil en un 27% (62% i 45%, respectivament, si es pren com a referència la Unió Europea). No obstant això, després de pensions, en la majoria de països la resta de transferències socials aconseguix ser més efectiva en la reducció de la pobresa infantil que en la reducció de la pobresa en el conjunt de la

població infantil i adulta. En el cas de la Unió Europea, per exemple, després de les pensions, la pobresa infantil es redueix en un 42% per efecte de les transferències socials, mentre que la pobresa general decreix en un 36%. Ara bé, el cas de Catalunya divergeix d'aquesta tendència de la majoria de països europeus. Un cop transferides les pensions, la pobresa infantil es redueix menys (25%) que la pobresa en el conjunt de la població (26%). Aquesta seria una nova mostra de la manca d'eficàcia de la despesa en protecció social a Catalunya per combatre el fenomen de la pobresa infantil.

Gràfic 32. Pobresa total abans i després de les transferències de protecció social per països europeus (2010)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

En part, les diferències en els nivells d'eficàcia es deuen al pes que tenen en els sistemes de protecció social respectius les transferències socials adreçades específicament als infants (o a les llars amb infants). De fet, les prestacions socials adreçades a infants conformen la intervenció més efectiva per combatre la pobresa infantil.¹ No obstant aquesta importància, tal com es mostra a la taula 44, que conté les dades de protecció social per funcions, convé tenir present que a Catalunya els poders públics només destinen l'1,0% del PIB a polítiques de protecció social adreçades a infància i família, segons dades de 2007, despesa sensiblement inferior a la del conjunt de l'Estat espanyol, que és de l'1,2%, i notablement inferior a la del conjunt de la Unió Europea, que és del 2,0%. Si bé cal tenir present que la funció de protecció social adreçada a infància i família no considera determinades transferències que també tenen impacte sobre la infància, com ara en l'àmbit educatiu, aquestes dades posen de manifest que, des d'una perspectiva comparada, Catalunya, que ja presenta nivells baixos de despesa global en protecció social, també fa un esforç financer baix en la protecció social adreçada a infància i família. Tot i que en el darrer quinquenni observat ha incrementat lleument, i ha passat del 0,8% sobre el PIB l'any 2003 a l'1,0% l'any 2007, Catalunya inverteix la meitat del que dedica, de mitjana, la Unió Europea a la protecció social de la infància i la família.

Aquests dèficits s'ubiquen en un context com l'actual, de transformacions socials importants de la institució familiar, amb un increment d'estructures familiars, com la monoparentalitat, vinculades a situacions de fragilitat econòmica i

de pobresa infantil, i també amb l'afebliment de la família com a font de provisió de benestar, especialment clau en els països mediterranis, com és el cas de Catalunya, que han basat històricament els seus règims de benestar en un paper preponderant de la família.

Tal com també mostra la taula 44, i tot i que tenen efectes compensadors de situacions de pobresa infantil, les partides en protecció social més importants tenen a veure amb les prestacions de jubilació i altres relacionades amb la vellesa (7,0%), les prestacions relacionades amb situacions de malaltia i assistència sanitària (5,5%), les prestacions d'atur (1,9%) o les prestacions d'invalidesa (1,4%). Només es destina a infància i família una despesa sobre el PIB més gran que en relació amb els àmbits de l'habitatge (0,1%) i els de l'exclusió social (0,3%) i la supervivència (0,4%), situacions vinculades a la pobresa greu o extrema.

De fet, pel que fa a l'estructura de la despesa, les principals diferències amb la mitjana europea tenen a veure, d'una banda, amb una despesa més baixa sobre el PIB en tots els conceptes a Catalunya, a excepció de les prestacions d'atur. En aquest sentit, és prou significatiu que, a diferència del que succeeix a Catalunya, la despesa en infància i família a la Unió Europea sigui més gran (2,0%) que la despesa destinada a protegir les situacions d'atur (1,3%). I, d'altra banda, altres diferències importants també tenen a veure amb una despesa relativa més baixa en infància i família sobre el conjunt de la despesa en protecció social a Catalunya, que és del 5,7%, en contrast amb el 7,6% del conjunt de la Unió Europea.

Taula 44. Evolució de la despesa en protecció social sobre el PIB per tipus a Catalunya (2003-2007)

Tipus de protecció social	2003	2004	2005	2006	2007	2007 Espanya	2007 UE-27
Total	16,9	17,4	17,5	17,3	17,5	21,0	26,2
Malaltia / Assistència sanitària	5,0	5,5	5,6	5,5	5,5	6,4	7,4
Invalidesa	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	2,0
Vellesa	7,0	7,0	7,0	6,9	7,0	6,5	10,0
Supervivència	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	1,9	1,7
Família / Fills	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0 (5,7%)	1,2 (5,7%)	2,0 (7,6%)
Atur	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,4	1,3
Habitatge	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6
Exclusió social	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3

Font: Ministeri d'Educació.

¹ Comissió Europea (2008). *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*. Comitè de Protecció Social. Comissió Europea.

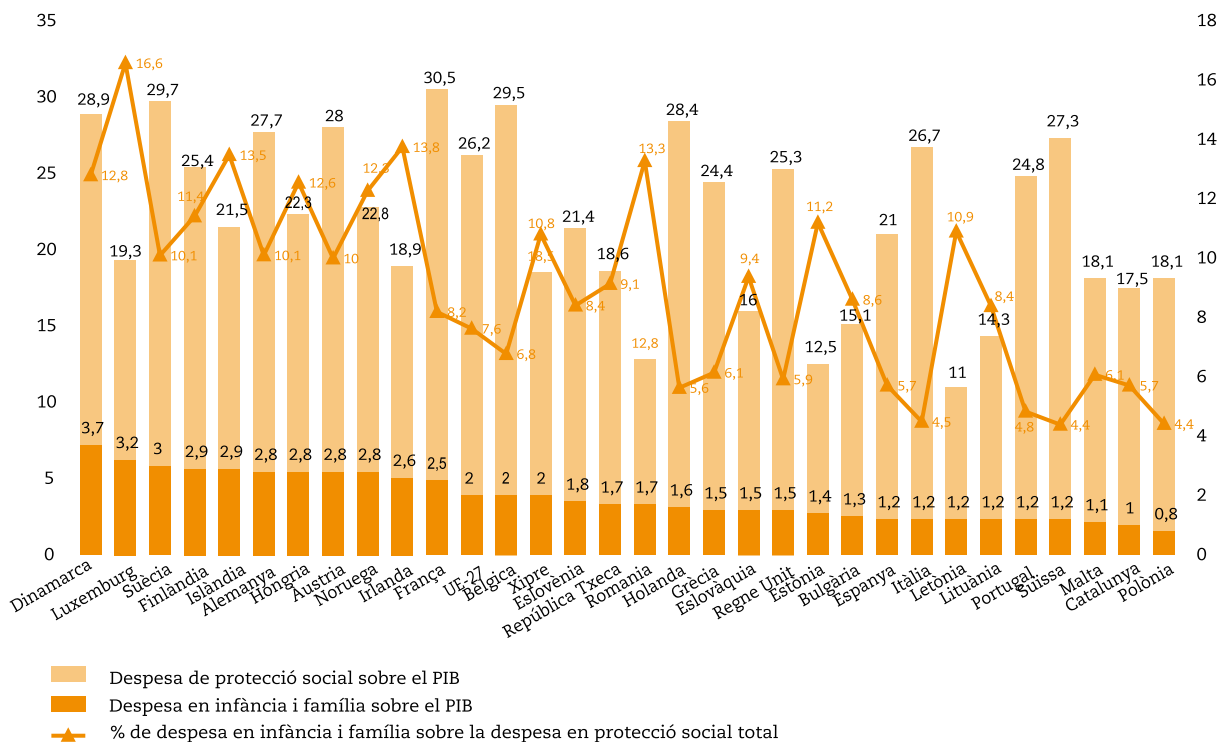
Per països europeus, el gràfic 33 mostra que Catalunya està ubicada en el grup de països que dediquen menys recursos a la despesa familiar i també social. Si es pren com a referència la despesa sobre el PIB, Catalunya, només per davant de Polònia, és un dels països amb una despesa en infància i família sobre el PIB més baixa, igual que succeeix amb la resta de països del sud d'Europa, com ara Espanya, Malta, Itàlia, Portugal o Grècia, amb estats del benestar menys desenvolupats i amb un caràcter eminentment familista. Aquest grup també està conformat per alguns països de l'Europa de l'Est d'incorporació recent a la Unió Europea, com ara Polònia, Lituània, Letònia, Bulgària o Estònia, també amb una despesa social total sensiblement més baixa que la de la mitjana europea, o altres països com Suïssa, el Regne Unit o Holanda, tot i que aquests països sí que tenen una despesa social total equivalent a la mitjana europea, i considerablement més alta que la dels altres països esmentats).

En contrast amb aquests països amb una baixa despesa en infància i família sobre el PIB, hi ha els països nòrdics, com ara Dinamarca, Suècia, Finlàndia, Islàndia o Noruega, amb estats del benestar més desenvolupats i un paper més important de les polítiques públiques com a font de provisió de benestar i de protecció

social, seguits d'altres països de l'Europa continental, com ara Luxemburg, Alemanya, Àustria o França.

Aquests mateixos patrons s'observen si es pren com a referència la proporció de la despesa en infància i família sobre la despesa en protecció social total. En general, els països amb una despesa en infància i família sobre el PIB més gran també són els que, proporcionalment al conjunt de la despesa en protecció social, més destinen a la protecció familiar. Catalunya només destina una part de la despesa en protecció social igual o més gran que altres països mediterranis com ara Espanya, Itàlia o Portugal, o també que Holanda, Polònia i Suïssa. En canvi, de la mateixa manera que succeïa amb la despesa sobre el PIB, països nòrdics com ara Islàndia, Dinamarca, Noruega o Finlàndia són dels que més destinen a infància i família en relació amb el conjunt de la despesa en protecció social, juntament amb països com Luxemburg, Irlanda, Romania o Hongria. De fet, els països de l'Europa de l'Est, especialment Estònia, Letònia, Bulgària o Lituània, presenten baixos nivells de despesa en protecció social i també en infància i família sobre el PIB, però se situen per sobre de la mitjana europea pel que fa al pes de la despesa en infància i família sobre el conjunt de la despesa en protecció social.

Gràfic 33. Despesa en protecció social sobre el PIB per tipus per països europeus (2007)

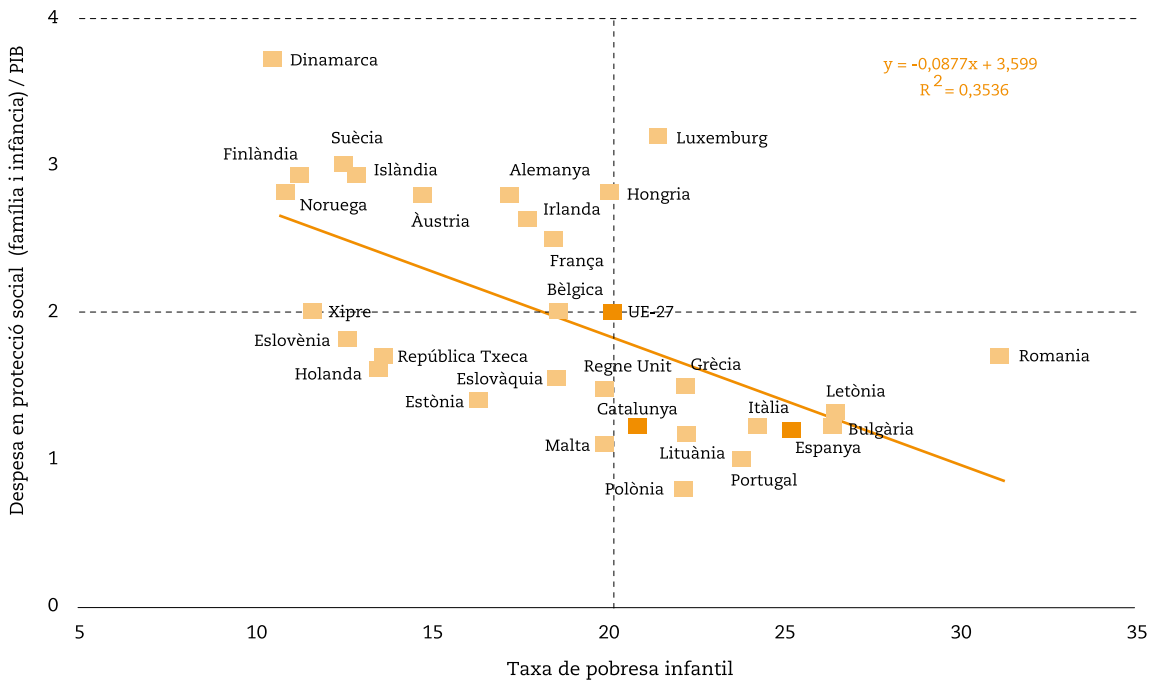


Font : Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Finalment, la importància de la despesa en infància i família (mesurada sobre el PIB) com a via per combatre la pobresa infantil es constata en el gràfic 34. Aquest gràfic, que relaciona pobresa infantil i despesa en protecció social (infància i família) sobre el PIB per països europeus, evidencia que els països amb més despesa pública social dirigida als infants són els que mostren menors taxes de pobresa infantil. De fet, el coeficient de regressió R^2 posa de manifest que les diferències entre països pel que fa als nivells de pobresa infantil s'expliquen en un 35,4% pels diferents nivells de despesa en protecció familiar.

La posició de Catalunya en relació amb la recta de regressió també indica que presenta uns nivells de pobresa infantil inferiors als que correspondrien per la baixa despesa familiar que té. El seu major dinamisme econòmic, en contrast amb altres països del sud d'Europa i de l'Europa de l'Est, amb nivells de despesa familiar similars, permet atenuar, encara que sigui parcialment, l'impacte d'aquesta baixa despesa sobre la prevalença de la pobresa infantil. Amb tot, cal recordar que, en relació amb l'entorn europeu, Catalunya no s'allunya gaire dels països que dediquen una atenció més baixa a la despesa familiar i que, al mateix temps, pateixen taxes de pobresa infantil més elevades.

Gràfic 34. Relació entre pobresa infantil i despesa en protecció social (infància i família) sobre el PIB per països europeus (2010, 2007)



Font: : Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

6.2. LA DESPESA EN EDUCACIÓ

Per combatre la pobresa infantil, a banda de les polítiques que busquen compensar-ne els efectes, per mitjà de transferències monetàries i d'ajuts en espècie, calen altres polítiques que actuïn sobre les causes i que evitin que aquest fenomen es reproduïxi. En aquest sentit, la política educativa assumeix un paper fonamental no només per millorar els resultats educatius de l'alumnat que procedeix d'entorns socialment menys afavorits, sinó també per evitar que la població caigui en situacions de pobresa o no en pugui fugir. Cal tenir present, doncs, que el nivell de despesa en educació condiona les possibilitats que tenen els poders públics d'afrontar aquests reptes.

Un cop fetes aquestes consideracions prèvies, val a dir que nombrosos treballs² que han analitzat darrerament l'estat de l'educació han posat de manifest que Catalunya es troba entre els països europeus amb una despesa en educació més baixa sobre el PIB, clarament per sota de la mitjana europea, i lleugerament per sota també de la mitjana espanyola. El gràfic 35 mostra que a Catalunya aquesta despesa se situa en el 4,7% del PIB, mentre que a l'Estat espanyol aquesta és del 5,7%, i a la Unió Europea, del 6,2%. Això significa que, de mitjana, els països europeus inverteixen proporcionalment prop d'un 25% més de recursos en relació amb el PIB del que es fa Catalunya.

El mateix Pacte nacional per a l'educació, signat l'any 2006 per la majoria dels agents educatius del país, ja convenia en la necessitat que el Govern incrementés progressivament els recursos econòmics destinats a l'educació fins a convergir amb la mitjana europea. Aquest objectiu, també el recull la Llei 12/2009, d'educació, en el preàmbul i en la disposició final segona.

El gràfic 35 també mostra que aquests baixos nivells de despesa en educació a Catalunya es deuen bàsicament a dèficits de finançament públic, que se situa en el 3,9% del PIB, mentre que a la Unió Europea és del 5,4%, i a l'Estat espanyol, del 5%.

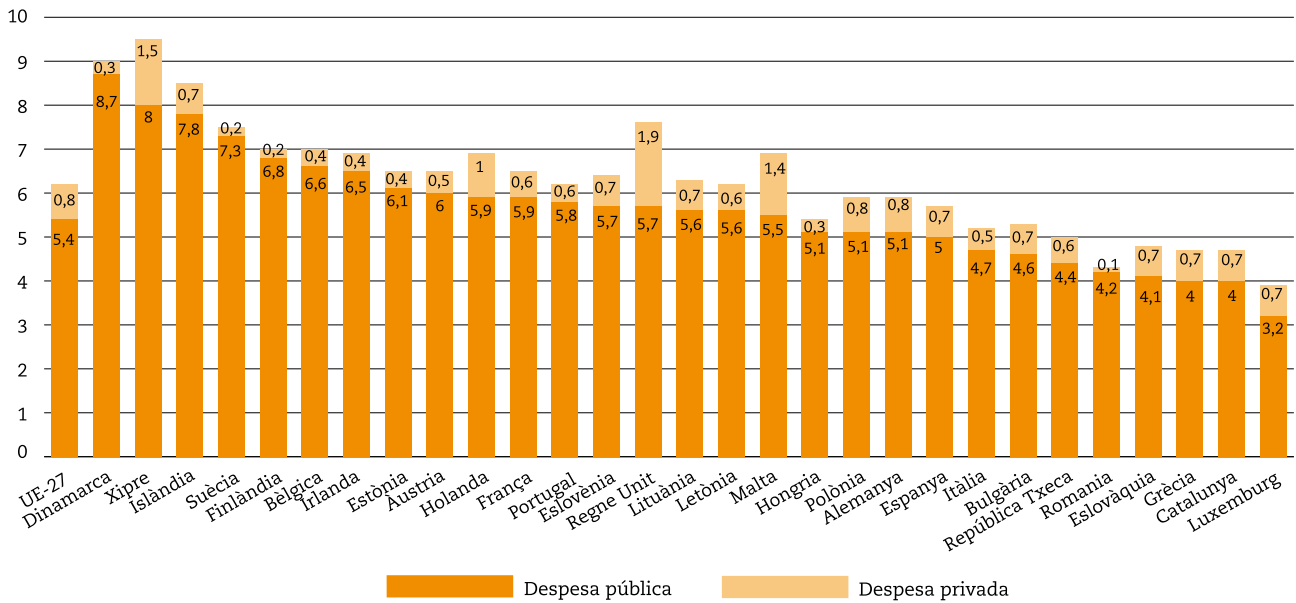
La despesa privada en educació, en canvi, situa Catalunya en nivells equiparables a la mitjana europea i estatal (0,7%). La presència més gran del model de provisió d'ensenyament privat a Catalunya en relació amb el del conjunt de l'Estat i el de la majoria de països de la Unió Europea afavoreix que els nivells de despesa privada siguin més elevats. Sobre aquest assumpte, convé recordar que els sistemes educatius caracteritzats per una baixa despesa pública i per una elevada despesa privada són més propicis a la reproducció de les desigualtats educatives.

En aquesta línia, el gràfic 36, que posa en relació la taxa de pobresa infantil i la despesa pública en educació sobre el PIB, mostra que els països amb una despesa més elevada, especialment els països nòrdics com ara Dinamarca, Islàndia, Suècia, Noruega i Finlàndia, també presenten nivells de pobresa infantil més baixos. El coeficient de regressió R^2 constata que el 46,6% de les diferències entre països quant a la prevalença de la pobresa infantil s'explica per les diferències en els nivells de finançament de l'educació.

Si bé és ben cert que el finançament de l'educació no és condició suficient ni pot per si mateix pal·liar les diferents situacions de desigualtat, també ho és que a Catalunya el finançament de l'educació és encara lluny dels esforços que tenen lloc a la majoria de països europeus. Aquest dèficit de finançament és especialment preocupant, tenint en compte que el nostre sistema educatiu és un dels que més ha crescut en els darrers anys en nombre d'alumnes i també en complexitat socioeducativa, per l'efecte principalment de la incorporació dels fluxos immigratoris, i també és un dels que presenta més problemes de dualització per origen social, tant en els processos d'accés com de resultats educatius. Gestionar aquesta complexitat més alta amb menys recursos condiona fàcilment les possibilitats de promoure l'equitat del sistema i de combatre més intensament la pobresa infantil des del sistema educatiu.

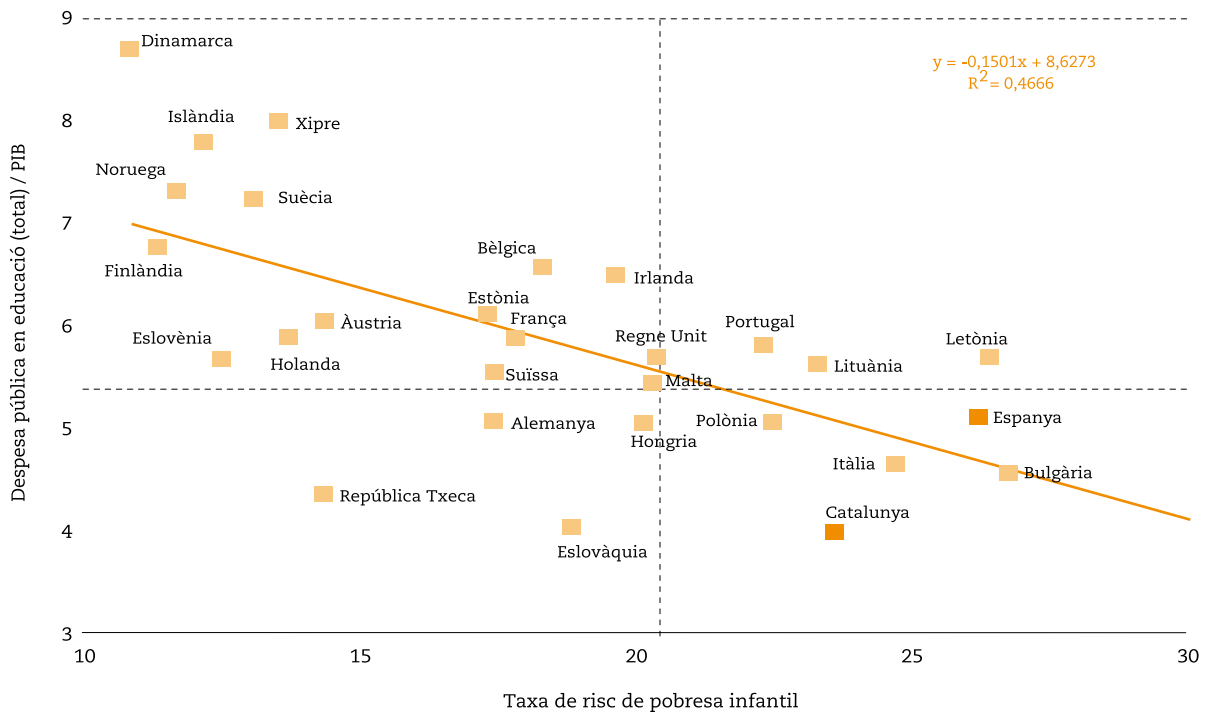
² Ferrer, F.; Albaigés, B. (coord.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Editorial Mediterrània. (Polítiques; 61); CSASE (2007). *Sistema d'indicadors d'educació a Catalunya. Informe 12*. Barcelona: CSASE; CSASE (2007). *Informe per a la millora dels resultats del sistema educatiu a Catalunya. Informe d'avaluació 10*. Barcelona: CSASE; Bonal, X. (dir.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Editorial Mediterrània. (Polítiques; 53); Calero, J.; Bonal, X. (2004). "La financiación de la educación en España". A: V. Navarro (Ed.). *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos-UPF.

Gràfic 35. Despesa pública i privada en educació sobre el PIB per països europeus (2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Gràfic 36. Relació entre pobresa infantil i despesa pública en educació sobre el PIB per països europeus (2010, 2009)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

6.3. LA DESPESA EN SALUT

La igualtat d'oportunitats dels infants pel que fa al benestar físic, psíquic i social també està condicionada per la despesa que els diferents països, i molt especialment els poders públics respectius, destinen a prevenir i a tractar els problemes de salut de la població.

Convé recordar que els infants en una situació socioeconòmica menys afavorida tendeixen a patir, en termes generals, més dèficits relacionats amb l'estat de salut. La recerca social ha posat de manifest que hi ha una relació positiva entre l'estatus socioeconòmic i les condicions de salut de la població, i també entre l'estatus socioeconòmic i la demanda i l'accés a nombrosos recursos sanitaris. De fet, la població socialment menys afavorida, tot i que tendeix a un estat de salut menys òptim, demanda menys recursos sanitaris en general que la població socialment més afavorida. La pobresa infantil suposa, doncs, una font de desigualtat també en l'àmbit de la salut.

Precisament, la despesa en salut existent en un determinat país, i molt especialment la despesa pública, tendeix a condicionar el grau de provisió i d'accessibilitat que la població té dels serveis sanitaris d'atenció primària o especialitzada, dels medicaments o dels instruments necessaris per compensar o corregir determinats dèficits de salut, com ara els instruments òptics, ortodòntics, ortopèdics, etc. i, consegüentment, el grau de (co) pagament que ha de ser assumit pels afectats (o per les seves famílies, en el cas dels infants). En un context de dèficit de finançament públic del sector de la salut, doncs, els infants en situació de pobresa tendeixen a tenir més dificultats a l'hora de prevenir o tractar problemes de salut.

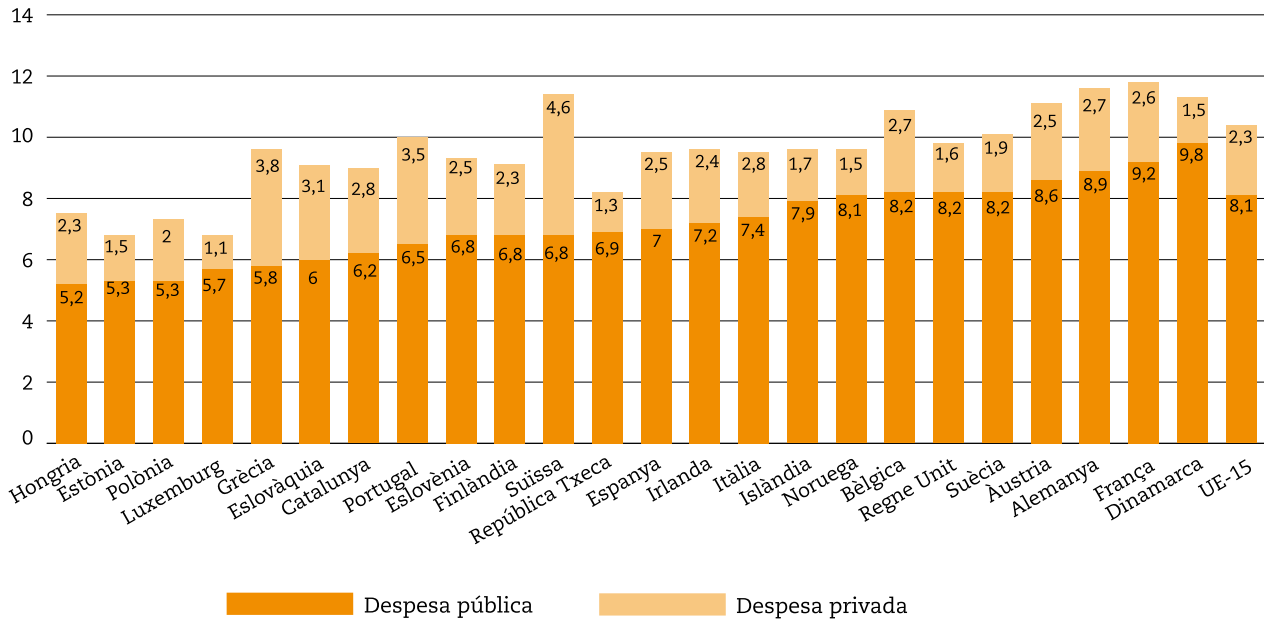
En aquest sentit, el gràfic 37, que recull la despesa pública i privada en salut sobre el PIB corresponent a l'any 2009, posa de manifest que Catalunya té nivells de despesa en salut baixos (9% del PIB), sensiblement inferiors als del conjunt de l'Estat espanyol (9,5%) i de la majoria de països europeus (al voltant del 10%). En l'àmbit europeu, només determinats països de l'Europa de l'Est i mediterrània presenten l'any 2009 nivells de despesa globals equiparables o inferiors a Catalunya.

Aquests nivells de despesa global s'expliquen en part pels relatius baixos nivells de despesa pública que presenta Catalunya. Mentre la despesa privada a Catalunya (2,8% del PIB) és equiparable a la mitjana estatal (2,5%) i superior a la majoria de països europeus, la despesa pública (6,2% del PIB) és sensiblement inferior a aquests països, i també a la mitjana estatal (6,7%) i de l'UE-15 (8,1%). Destaca que països nòrdics i de l'Europa continental com ara França, Dinamarca, Alemanya, presenten una despesa pública respecte al PIB més de 2,5 punts percentuals superior a la de Catalunya, i que cap d'aquests països, en canvi, presenta una despesa privada superior a la catalana.

El dèficit històric de finançament públic del sistema sanitari català, significativament per sota d'altres països amb un nivell de desenvolupament econòmic i amb un nivell de demanda de prestacions sanitàries equivalents, ha estat acompanyat per un important desenvolupament de la participació de proveïdors privats (concertats i no concertats). És prou il·lustratiu el comportament de l'indicador de llits hospitalaris: segons dades de l'INE per a l'any 2005, a Catalunya el 36,5% d'aquests llits s'ubiquen en centres públics; el 29,0%, en centres privats sense ànim de lucre, i el 34,5%, en centres privats amb ànim de lucre, mentre que aquestes proporcions al conjunt de l'Estat espanyol són del 65,7%, del 14,6% i del 19,7%, respectivament. Aquests factors expliquen, en part, que Catalunya combini baixos nivells de despesa pública i elevats nivells de despesa privada en salut, comparativament amb la resta de països europeus.

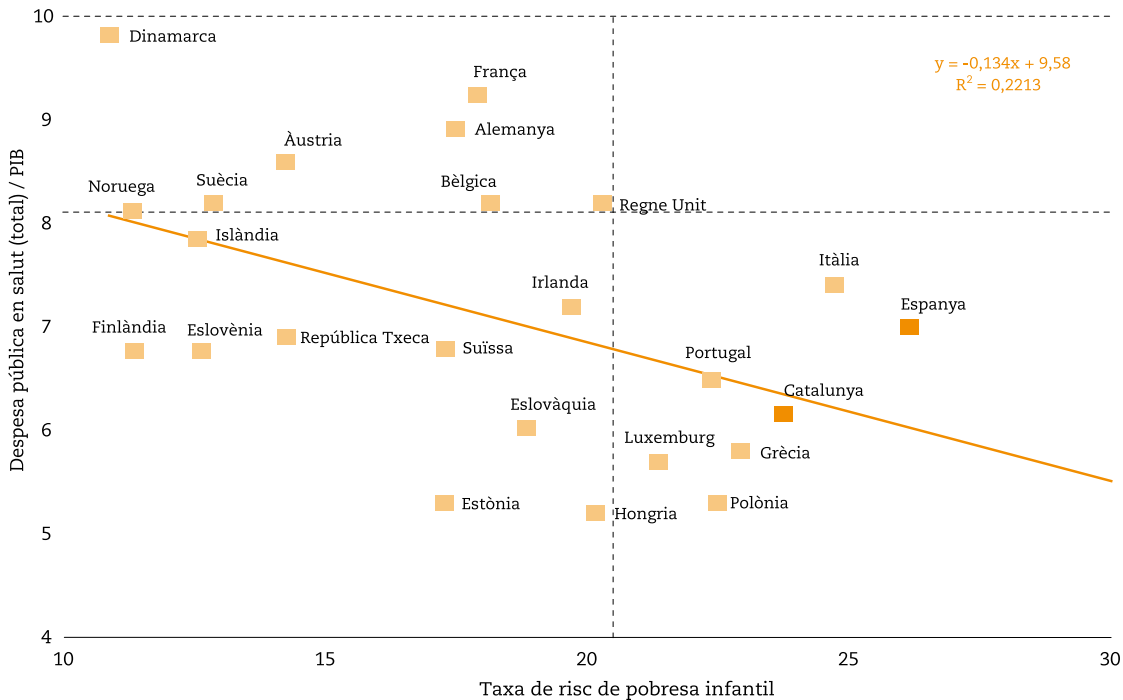
La relació existent entre la despesa pública en salut i la pobresa infantil es posa de manifest en el gràfic 38. S'hi observa que, en termes generals, els països europeus amb nivells de despesa pública més elevats presenten taxes de pobresa infantil més moderades, i a la inversa. D'acord amb el coeficient R^2 , el 22,1% de les diferències entre països pel que fa a la prevalença de la pobresa infantil s'explica per les diferències entre països en els nivells de despesa pública en salut. Els increments de despesa pública en salut, doncs, han de permetre combatre, encara que sigui parcialment, el fenomen de la pobresa infantil.

Gràfic 37. Despesa pública i privada en salut sobre el PIB per països europeus (2009)



Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE i el CatSalut.

Gràfic 38. Relació entre pobresa infantil i despesa pública en salut sobre el PIB per països europeus (2009, 2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE i el CatSalut i de l'Eurostat i l'Idescat.

7. EL MARC POLÍTIC: LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA DE POLÍTIQUES PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL

7.1. A ESCALA EUROPEA: ESTRATÈGIA DE LISBOA 2010 I ESTRATÈGIA EUROPA 2020

En els darrers temps, la definició d'una agenda europea de política social ha contribuït a ubicar la lluita contra la pobresa com una de les prioritats de la política comunitària. En aquest context, i com a conseqüència d'aquesta prioritització política, la planificació estratègica a escala europea ha incorporat progressivament la pobresa infantil com un dels àmbits d'interès bàsic, fins al punt que a hores d'ara hi ha el compromís de la Comissió Europea d'elaborar una recomanació sobre la pobresa infantil als estats membres per a aquest any 2012.

En general, en la majoria d'estats membres, aquest interès creixent sempre s'ha ubicat en el marc d'una estratègia de lluita contra la pobresa d'abast més general. La pobresa infantil, doncs, si bé hi està cada cop més present com a prioritat, no sempre ha tingut un tractament clarament específic. Aquesta esperada recomanació ha de contribuir a situar el repte de la lluita contra la pobresa infantil com a objectiu específic i prioritari.

De fet, fins ara, el compromís assumit pels poders públics dels diferents països europeus a l'hora de formular polítiques de lluita contra la pobresa infantil ha estat força divergent. Mentre que alguns països han destinat esforços considerables a definir estratègies específiques per combatre aquest fenomen, d'altres no. Aquest és el cas, per exemple, de l'Estat espanyol.

A mode de revisió, convé recordar que l'any 2000 el Consell Europeu de Lisboa va acordar definir una estratègia econòmica i social, l'anomenada *Estratègia de Lisboa*, amb el repte de convertir per a l'any 2010 la Unió Europea en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millor ocupació i amb una més gran cohesió social. És aleshores quan emergeix amb força una estratègia europea d'inclusió social. Precisament, un dels pilars d'aquesta estratègia era modernitzar el model social europeu i lluitar contra l'exclusió social, per la

qual cosa definia una agenda social específica, l'Estratègia de protecció i inclusió social. Específicament, en relació amb aquest àmbit, el Consell Europeu va considerar "inacceptable el nombre de persones que viuen a la Unió per sota del llindar de pobresa i excloses socialment", i instava a "adoptar mesures que tinguin un impacte decisiu en l'eradicació de la pobresa" i a "adoptar accions prioritàries dirigides a grups específics", entre els quals es troben els infants.¹ Assumir el compromís d'eradicar de manera significativa aquest fenomen, i de prestar una atenció especial als infants, entre d'altres, va permetre visibilitzar la pobresa infantil en l'agenda política de la Unió Europea i dels estats membres.

Per assolir els diversos objectius plantejats en l'Estratègia de Lisboa, la Unió Europea va promoure la implantació del mètode obert de coordinació, que proporciona un marc de cooperació entre els estats membres, amb el propòsit d'assolir la convergència entre les respectives polítiques estatals i d'abordar alguns objectius comuns, i també dels anomenats plans nacionals d'acció, que articulen les diverses polítiques adreçades a promoure la inclusió social a escala estatal. En el marc d'aquests plans, nombrosos països europeus han definit mesures que incideixen en la lluita contra la pobresa infantil.

La revisió intermèdia de l'Estratègia de Lisboa, duta a terme l'any 2005, va permetre constatar, però, que havia assolit a meitat del període 2000-2010 uns resultats modestos, fet que va comportar-ne la simplificació i reorientació, a fi de donar-hi un nou impuls i de concentrar els esforços en el doble objectiu prioritari del creixement econòmic i la creació d'ocupació.² En el marc de les directrius integrades de l'Estratègia per al creixement i l'ocupació, per exemple, es va plantejar el repte de garantir uns mercats de treball inclusius i fer que el treball resultés remunerador per a les persones socialment desfavorides (Directriu 19), de manera que es concebi l'ocupació de qualitat com a principal via per a l'eradicació de la pobresa.³

Específicament en l'àmbit de les polítiques de protecció social i d'inclusió, per mitjà de l'impuls d'un mètode obert de coordinació renovat i simplificat, s'instava cada estat membre a prioritzar les polítiques considerades importants per assolir en el seu territori el

¹ Vegeu http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.

² Vegeu <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:ES:PDF>.

³ Vegeu <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:205:0021:0027:ES:PDF>.

repte d'eradicar de manera significativa la pobresa i de garantir, com a objectius específics, l'accés de totes les persones als recursos, drets i serveis necessaris per a la participació en la societat, prevenint i abordant l'exclusió i combatent totes les formes de discriminació que condueixen a l'exclusió; la inclusió social activa de tots fomentant la participació en el mercat de treball i lluitant contra la pobresa i l'exclusió; la bona coordinació de les polítiques d'inclusió social i la implicació de tots els nivells de govern i dels agents corresponents, inclosos els pobres, a fi que aquestes polítiques fossin eficients i efectives, i s'integressin en totes les polítiques públiques rellevants. En aquest context, s'esmentaven les mesures que combaten la pobresa infantil per exemplificar aquesta prioritització política.⁴ Concretament, i entre les actuacions prioritàries clau, s'establí l'eradicació de la pobresa infantil com a pas fonamental per combatre la perpetuació de la pobresa a través de les generacions, i s'instava a prestar una atenció especial a la intervenció precoç i a les primeres etapes de l'educació dels infants desfavorits, i també a reforçar els subsidis i l'assistència a les famílies amb infants.

En aquesta línia, a partir de l'any 2006, els estats membres van acordar atendre el problema de la pobresa infantil i promoure polítiques en àmbits com els dels ingressos i salaris mínims, la conciliació de la vida familiar i laboral, els serveis d'ajuda a les famílies, els serveis de cura a la primera infància, etc. En general, es posava de manifest la necessitat de disposar d'estratègies globals que combinessin actuacions de suport adequat als ingressos familiars, per mitjà d'ocupacions de qualitat per als progenitors i de prestació de serveis necessaris.⁵ A més, la millora en la disponibilitat de dades estadístiques va promoure que nombrosos estats membres establissin objectius relacionats amb la disminució de la pobresa infantil.

Ja en el darrer trienni corresponent al procés de desenvolupament de l'Estratègia de Lisboa (2008-2010), també en l'àmbit de la política social, l'Agenda social renovada encara establí d'una manera més clara la lluita contra la pobresa infantil com a prioritat política. De fet, aquesta agenda tenia set prioritats d'actuació, entre les quals hi havia els "infants i joves, el futur d'Europa i combatre la pobresa i l'exclusió social".⁶ La cooperació entre estats membres va permetre generar consensos sobre la importància

de combatre de manera prioritària la pobresa infantil i la transmissió intergeneracional de la pobresa als diferents països europeus.

La importància creixent que va adoptar el problema de la pobresa en general, i de la pobresa infantil en particular, en el marc de l'Estratègia de Lisboa es va deixar notar en la definició de la nova estratègia econòmica i social europea per a la nova dècada. En aquest sentit, l'any 2010 el Consell Europeu estableix els principis bàsics de la nova Estratègia europea per a l'ocupació i el creixement intel·ligent, sostenible i integrador Europa 2020, amb l'objectiu de recuperar l'àmbit europeu de la crisi econòmica i d'impulsar-ne la competitivitat, la productivitat, el potencial de creixement, la cohesió social i la convergència econòmica. Precisament, aquesta estratègia inclou cinc objectius principals de la Unió Europea per a l'horitzó 2020 que són objectius comuns per orientar l'actuació dels estats membres i de la Unió.⁷ Tot i que no hi ha un objectiu específic relacionat amb la reducció de la pobresa infantil, els que s'exposen a continuació sí que hi tenen una vinculació directa:

- Millorar els nivells d'educació, en particular amb l'objectiu de reduir l'índex d'abandonament escolar prematur a menys del 10%, i que incrementi almenys fins al 40% el percentatge de persones entre trenta i trenta-quatre anys que finalitzen els estudis d'educació superior o equivalent.

- Promoure la integració social i reduir en un 25% (més de 20 milions de persones) el nombre de població que viu per sota del llindar nacional de pobresa.

A partir d'aleshores, i fins a l'any 2020, el Consell Europeu formularà recomanacions polítiques als estats membres, a fi d'assolir aquests objectius de manera coordinada, i la Comissió s'ocuparà de fer el seguiment dels progressos assolits. De moment, per mitjà de l'Agenda Europa 2020, la Comissió presenta set iniciatives emblemàtiques i deu directrius integrades, cap específicament dedicada a la pobresa infantil, que s'han d'aplicar a escala europea en els diferents estats membres, i als diferents nivells administratius (estatal, regional i local). Amb tot, entre les iniciatives emblemàtiques, destaca la promoció d'una plataforma europea contra la pobresa, que ha d'augmentar la cooperació entre els estats membres a l'hora de promoure la cohesió econòmica, social i territorial de la Unió Europea

⁴ Vegeu <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:ES:PDF>.

⁵ Vegeu <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2581&langId=es>

⁶ Vegeu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:ES:PDF>

⁷ Vegeu <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>

i la inclusió social de les persones en situació de pobresa. I entre les directrius integrades, hi ha “promoure la inclusió social i lluitar contra la pobresa” (Directriu 10), especialment dels grups socialment més desfavorits, entre els quals s’esmenta de manera explícita els infants.⁸

El mateix Consell d’Europa, el juny de 2011, convida la Comissió a considerar la pobresa infantil com una de les prioritats de la dimensió social de l’Estratègia Europa 2020, en el marc de la supervisió i l’avaluació dels programes nacionals de reforma, i també convida els estats membres a posar l’èmfasi en aspectes relacionats amb la pobresa infantil a l’hora de definir les seves polítiques socials i els seus plans d’acció.

En aquesta línia, la comunicació de la Comissió *La Plataforma Europea contra la Pobresa i l’Exclusió Social: un marc europeu per a la cohesió social i territorial* estableix que la Comissió proposarà el 2012 una recomanació sobre la pobresa infantil en què exposarà els principis comuns i les eines eficaces de seguiment per combatre i prevenir la pobresa en edats primerenques.⁹ De fet, la Presidència de la Unió Europea del segon semestre de 2010 ja va destacar la lluita contra la pobresa infantil com a prioritat clau, i durant l’any 2011, en el marc de diferents àmbits, com ara la primera trobada anual de la Plataforma Europea contra la Pobresa i l’Exclusió Social, per exemple, s’han formulat suggeriments a la Comissió per a l’elaboració d’aquesta recomanació sobre la pobresa infantil.

Sense dubte, quan s’hagi presentat, aquesta recomanació pot ser un instrument que contribueixi a prioritzar i orientar les polítiques de lluita contra la pobresa infantil.

7.2. A ESCALA ESTATAL: PROGRAMES NACIONALS DE REFORMA, PLANS ESTATALS D’ACCIÓ PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL I PLANS ESTRATÈGICS PER A LA INFÀNCIA I L’ADOLESCÈNCIA

Els programes nacionals de reforma i els plans nacionals d’acció són instruments que disposa l’Estratègia europea perquè els diversos estats membres actuïn de manera coordinada, d’acord amb els objectius comuns adoptats pel conjunt de països de la Unió Europea, i traslladin les diverses recomanacions polítiques formulades en l’àmbit estatal.

En el moment d’elaborar aquest informe, el Programa nacional de reforma 2011 era el darrer que havia presentat l’Estat espanyol per desenvolupar l’Estratègia Europa 2020. Pel que fa als objectius d’inclusió social, les mesures principals s’articulen al voltant de quatre blocs: incrementar la renda de les llars amb membres en edat de treballar, promoure la inclusió activa, garantir l’accés a un habitatge digne i reduir el risc de pobresa de determinats grups de població, entre els quals hi ha la infància. Específicament sobre la infància, la previsió de la reducció de la pobresa infantil passa per mesures que facilitin l’accés al treball de les persones adultes amb infants a càrrec, especialment les famílies monoparentals, i per mesures que incrementin l’oferta de serveis educatius de zero a tres anys i que millorin la política de beques (conjuntament amb altres mesures que combatin l’abandonament educatiu prematur, relacionades amb la provisió d’oferta de PQPI i de formació professional o altres). Aquest programa, a més, especifica que l’abordatge prioritari de la reducció de la pobresa infantil es farà en el marc dels plans estratègics nacionals d’infància i adolescència i en els plans per a la inclusió social. En definitiva, si bé les mesures previstes no aborden de manera decidida aquest fenomen, el Programa nacional de reforma 2011 posa de manifest aquesta preocupació creixent entre els poders públics per combatre la pobresa infantil amb actuacions específiques.

En aquesta línia, convé destacar que aquest programa apunta que el conjunt de mesures dirigides a la inclusió social han de formar part del proper Pla nacional d’acció per a la inclusió social 2011-2013, encara no presentat. És prou il·lustratiu que el darrer pla presentat, el Pla nacional d’acció per a la inclusió social 2008-2010, que recollia l’estratègia de la política d’inclusió social per a aquest període, tot i que es preocupava per qüestions relacionades amb el benestar dels infants, com ara l’educació en igualtat d’oportunitats, no considerés la pobresa infantil com un àmbit prioritari d’actuació que hagués de ser abordat específicament, a diferència del que succeeix en altres països, ni establís un punt de referència a curt o mitjà termini per avaluar-ne el grau d’assoliment. Ja s’ha comentat prèviament que l’esforç de l’Estat espanyol per formular polítiques per combatre la pobresa infantil ha estat, en relació amb el d’altres països europeus, baix.

⁸ Vegeu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:ES:PDF>.

⁹ Vegeu <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:ES:PDF>.

La relació d'aquest pla amb la reducció dels nivells de pobresa infantil es fa, de manera indirecta, en el marc de l'objectiu de garantir recursos econòmics mínims, amb la millora de les rendes del treball o dels subsidis de les famílies (increment del salari mínim interprofessional, increment de les quanties de les pensions contributives i no contributives, incorporació dels venedors ambulants al règim especial de treballadors autònoms, etc.), i també de l'objectiu d'assolir una educació de qualitat amb equitat, amb la millora de l'accessibilitat als recursos educatius (augment de l'oferta d'educació infantil de primer cicle, augment de l'escolarització a l'educació secundària postobligatòria, impuls de les beques i ajuts, mesures d'èxit escolar com ara el Pla PROA, impuls de la formació professional, etc.).

De fet, el Pla inclou "altres mesures d'accés de la població als recursos, drets i serveis necessaris per a la participació en la societat", relacionades amb els àmbits de la salut, els serveis socials, l'habitatge, la justícia, la societat de la informació, etc. o amb col·lectius amb una situació de vulnerabilitat social més gran (les dones, els joves, les persones amb discapacitat, etc.). Entre aquestes, també s'hi inclouen mesures adreçades a la infància, relacionades amb la formulació i l'avaluació del Pla estratègic nacional d'infància i adolescència, el Pla nacional d'acció contra l'explotació sexual de la infància i l'adolescència o altres programes per a la protecció contra el maltractament infantil.

Aquestes mateixes consideracions també serveixen per valorar el Pla extraordinari de foment de la inclusió social i la lluita contra la pobresa 2010, que el Govern espanyol va aprovar l'any 2010 per reforçar i adaptar el Pla nacional d'acció per a la inclusió social 2008-2010 en l'actual context de crisi econòmica. Aquest nou pla preveia principalment mesures per potenciar els instruments d'atenció directa al ciutadà en risc d'exclusió social, per mitjà d'un suport financer més alt als ajuntaments i a les entitats d'acció social, i també mesures per desenvolupar el tercer sector a l'Estat espanyol, per mitjà de plans estratègics, programes i legislacions que contribueixin a consolidar aquest àmbit. En qualsevol cas, no hi havia definida una estratègia específica per combatre la pobresa infantil.

Paral·lelament a aquesta planificació centrada en la inclusió social, també cal fer menció dels plans estratègics d'infància i adolescència, impulsats pel Govern espanyol per mitjà del ministeri corresponent en col·laboració amb les comunitats autònomes i la federació de municipis, entre d'altres, i que defineixen les grans línies

estratègiques de les polítiques d'infància i adolescència a l'Estat espanyol des d'una perspectiva integral.

Si bé el Programa nacional de reforma 2011 parla del II Pla estratègic d'infància i adolescència 2010-2013, el darrer pla disponible en el moment d'elaborar aquest informe extraordinari és el Pla estratègic nacional d'infància i adolescència 2006-2009. Aquest pla tampoc no té per objectiu donar resposta al fenomen de la pobresa infantil, però sí que intenta incidir-hi, encara que de manera no específica, en adoptar la igualtat d'oportunitats per a la infància i l'adolescència com un dels seus principis bàsics i en incorporar mesures que incideixen de manera específica en la lluita contra les desigualtats socials entre els infants. En aquest sentit, entre les mesures incloses en el pla, destaquen aspectes com ara: augmentar i millorar l'oferta de serveis de qualitat a menors de tres anys; impulsar mesures de suport psicosocial adreçades als infants i adolescents pertanyents a famílies en situació de risc, de vulnerabilitat social o amb pares o tutors discapacitats; fomentar accions amb les ONG per al desenvolupament de programes adreçats a la prevenció de la pobresa i l'exclusió social infantil; potenciar les accions de formació amb relació a la infància en situació de risc; promoure la creació de programes i recursos per a menors estrangers, amb una atenció especial a les situacions de vulnerabilitat i als menors no acompanyats; impulsar mesures específiques contra la pobresa i l'exclusió social de la infància en el Pla nacional d'acció per a la inclusió social; aprofundir en les mesures que permetin prevenir el fracàs escolar i promoure l'èxit escolar; impulsar la gratuïtat de l'educació infantil des dels tres anys d'edat; augmentar les beques i ajudes a l'estudi donant prioritat a l'extensió de les ajudes compensatòries a les famílies de menys renda o amb més càrregues familiars; promoure l'impuls de la Llei reguladora del Fons de Garantia de Pensions que preveu la disposició addicional única de la Llei 15/2005, per tal que es garanteixi el pagament d'aliments reconeguts i impagats a favor dels fills menors d'edat, en conveni judicialment aprovat o en resolució judicial, etc.

7.3. A ESCALA CATALANA: PLANS PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL A CATALUNYA

En la darrera dècada, gràcies en part a l'impuls rebut per les iniciatives d'abast europeu, els poders públics catalans han fet un esforç considerable per planificar estratègies integrals per combatre de manera activa la pobresa. En l'actualitat, la crisi econòmica, que ha fet augmentar la prevalença d'aquest fenomen, ha

contribuït encara més a prioritzar una agenda política orientada a fomentar la inclusió i la cohesió socials.

L'anàlisi de la planificació estratègica des de la perspectiva de la pobresa infantil, però, posa de manifest que els plans existents promoguts en els darrers temps pels diferents governs catalans no han abordat plenament i de manera específica aquest fenomen, tot i que han contribuït a combatre'l en determinats aspectes. Aquesta mateixa valoració també pot ser estesa en l'àmbit local, en què molts municipis no tenen definits plans integrals que abordin de manera específica la pobresa infantil. Els plans integrals desenvolupats en els darrers temps o bé focalitzen la mirada en la inclusió social però no ho fan en relació amb la infància (encara que incorporin la perspectiva del cicle de vida), com passa amb el Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013, o bé se centren en la infància però no ho fan de manera específica en la infància en situació de pobresa (encara que l'equitat sigui un dels seus principis rector), com succeeix amb el Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya 2010-2013. Igualment passa amb els plans sectorials d'educació, salut, immigració, etc., que o bé són generalistes o bé, si són específicament d'infància, els manca integralitat i no sempre aborden com a element central la desigualtat en l'àmbit de referència.

A criteri del Síndic, aquesta situació pot generar alguns dèficits relacionats amb la prioritjació política, amb la concreció d'estratègies, amb la comprensivitat de les polítiques i amb l'impacte i l'aproximació al fenomen.

D'una banda, una planificació estratègica més específica afavoreix que els poders públics facin una prioritjació política més gran i que situïn les polítiques de lluita contra la pobresa infantil més en el centre de la seva agenda política. En darrer terme, la prioritjació política provoca que els poders públics destinin més recursos a donar respostes a les necessitats que presenten els infants en situació de pobresa.

D'altra banda, l'especificitat també és positiva a l'hora de requerir als poders públics un esforç més gran en la concreció i sistematització d'estratègies, que incorporin millores reals en el mapa de polítiques socials i d'infància dels diferents territoris, més enllà de manifestacions generals relacionades amb les garanties (sense especificar) d'atenció de les necessitats dels infants socialment menys afavorits. La necessitat de concreció és especialment

pertinent per copsar les situacions de pobresa infantil en tota la seva complexitat.

De fet, l'especificitat també afavoreix un abordatge més comprensiu i integral de les diferents necessitats dels infants en situació de pobresa, i evita que hi hagi situacions de pobresa infantil no prou tractades en els continguts substantius i estratègics dels plans, la qual cosa també provoca que quedin més descobertes o desproveïdes de polítiques públiques. De vegades, els plans plantejats de manera genèrica per al conjunt de la infància, o per al conjunt de la població, poden donar respostes poc ajustades a la realitat quotidiana dels col·lectius d'infants amb una concentració més gran de problemes socials (el que podríem anomenar "fugides per sota").

Alhora, l'especificitat també és positiva per garantir un impacte més gran dels plans a l'hora de combatre la pobresa infantil. Les mesures previstes en molts dels plans existents s'adrecen fonamentalment a millorar la situació socioeconòmica dels progenitors i del conjunt de la família. Cal tenir present, però, que els objectius de reducció de la pobresa infantil no s'assoleixen necessàriament per mitjà d'actuacions que incideixin només sobre la situació dels progenitors o del conjunt de la unitat familiar. En alguns casos, les actuacions adreçades directament a la infància en situació de pobresa poden ser més efectives.

I, en darrer terme, i en la línia del paràgraf anterior, cal afegir que l'especificitat també és positiva a l'hora d'evitar aproximacions adultocèntriques a la pobresa infantil. Ben sovint, els plans existents conceben la pobresa infantil com un apèndix de situacions de pobresa familiar. Fins i tot, els plans existents incorporen com a principal argument per combatre la pobresa infantil el deure d'evitar la perpetuació de la pobresa per mitjà de les generacions: en definitiva, evitar que els futurs adults no siguin pobres, i no pas, com a subjectes de drets, que els infants pobres puguin tenir cobertes les seves necessitats. En aquest sentit, cada cop és més compartida la premissa que, d'acord amb la seva vulnerabilitat social, la infància necessita d'un tractament específic en la formulació de polítiques públiques. En el cas de la infància en situació de pobresa, aquest tractament específic encara es fa més necessari.

A continuació, s'exposen els principals plans que actualment contribueixen a orientar les polítiques socials per combatre la pobresa infantil a Catalunya.

7.3.1. Pacte nacional per a la inclusió social i l'eradicació de la pobresa

En l'àmbit de la inclusió social, cal fer menció de la voluntat del Govern de la Generalitat de Catalunya de definir i aplicar en el marc d'aquesta legislatura un pacte nacional per a la inclusió social i l'eradicació de la pobresa, com a instrument estratègic per abordar l'objectiu fixat de lluitar contra la pobresa.

Si bé el pacte esmentat està pendent de concreció (en el moment d'elaborar aquest informe extraordinari), aquests treballs tenen de moment l'impuls del *Document de propostes per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya*, elaborat per un grup de treball constituït per personal tècnic de la Generalitat, entitats d'iniciativa social i les entitats municipalistes (vegeu l'esquema 1). Aquest document defineix quatre grans àmbits d'intervenció (ocupació, habitatge, recursos adreçats a les persones i estratègies territorials) i un total de tretze mesures d'intervenció, la majoria d'abast general i algunes referides directament o indirecta a l'àmbit de la infància, especialment pel que fa a:

- l'acompanyament en la transició escola/treball (PQPI, itineraris a la formació professional, etc.) i la participació dels joves en la formació d'adults (àmbit d'ocupació);
- les garanties de manteniment de l'habitatge per a les famílies en procés de desnonament i la prioritització en l'accés a l'habitatge protegit de les famílies amb infants a càrrec (àmbit d'habitatge);
- la promoció de la participació dels infants en risc d'exclusió social en la comunitat en general i en les activitats i recursos culturals i de lleure en particular, la revisió del model de centre obert, la promoció de programes d'acompanyament a l'escolaritat (reforç escolar, etc.) o la millora de la coordinació entre serveis socials i educatius (participació de centres oberts en les comissions socials de centre) (àmbit de recursos a les persones);
- l'elaboració de plans locals específics de prevenció i atenció a la infància i l'adolescència en situació de risc per a les zones d'atenció preferent (àmbit d'estratègies territorials).

Esquema 1. Mesures del *Document de propostes per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya*, de desembre de 2011

OCUPACIÓ

- Mesura 1. Redefinir l'RMI per adequar el programa a les necessitats derivades de l'actual context socioeconòmic.
- Mesura 2. Potenciar la inserció sociolaboral de les persones en risc d'exclusió.
- Mesura 3. Preveure l'exclusió social en els processos de transició escola/treball.

HABITATGE

- Mesura 4. Impulsar mesures per millorar l'accés i el manteniment de l'habitatge de les persones que es troben en risc o en situació d'exclusió social.

RECURSOS ADREÇATS A LES PERSONES

- Mesura 5. Millorar la protecció a persones i famílies en situació o risc d'exclusió social.
- Mesura 6. Millorar l'atenció social a determinats col·lectius en situació o risc d'exclusió.
- Mesura 7. Potenciar el treball comunitari.
- Mesura 8. Dissenyar i implantar programes per combatre el fracàs escolar.

ESTRATÈGIES TERRITORIALS

- Mesura 9. Impulsar la creació de taules territorials de promoció social.
- Mesura 10. Revisar el programa de plans locals d'inclusió social i els plans de desenvolupament comunitari.
- Mesura 11. Impulsar pactes territorials per a la inclusió social.
- Mesura 12. Millorar el marc de relació entre el Departament de Benestar Social i Família i els ens locals com a instrument de les polítiques públiques en l'àmbit dels serveis socials.
- Mesura 13. Elaborar el model català de serveis socials bàsics.

Aquest recull de mesures ha inspirat el Programa d'actuacions del Govern en la lluita contra la pobresa 2012, finançat amb 427 milions d'euros i que integra les actuacions dels departaments següents: el Departament d'Ensenyament, en el manteniment de plans educatius d'entorn i en els ajuts de menjador i desplaçament; el Departament d'Empresa i Ocupació, en la renda mínima d'inserció i els programes d'inserció laboral; el Departament de Territori i Sostenibilitat, en els programes socials d'habitatge, que inclouen ajuts al pagament del lloguer, prestacions d'urgència per evitar situacions de desnonaments i execucions hipotecàries i el suport a la xarxa d'entitats que atenen en pisos persones en risc d'exclusió residencial; el Departament de Justícia, en el programa d'assistència jurídica gratuïta, i el Departament de Benestar Social i Família, en els programes de manteniment de serveis socials en l'àmbit del risc d'exclusió social, ajudes d'urgència social, subvencions a entitats del tercer sector social, prestacions econòmiques, programes preventius destinats a la infància i l'adolescència, plans locals d'inclusió social i ajuts a les famílies amb fills a càrrec en situació de vulnerabilitat, entre d'altres. Com a element nou, destaca la convocatòria de subvencions a entitats, dotada en cinc milions d'euros, destinada al desenvolupament d'accions en l'àmbit de la lluita contra la pobresa en general, o també a accions específiques dirigides a lluitar contra la pobresa infantil, especialment en zones d'actuació preferent.

En qualsevol cas, en el marc d'aquest informe extraordinari, convé destacar que aquestes actuacions, pendents de desenvolupaments successius, si bé poden suposar una contribució significativa a la lluita contra la pobresa en general, de moment no parteixen d'una anàlisi prèvia i específica sobre el fenomen de la pobresa infantil, ni sobre els possibles dèficits que presenten les polítiques públiques que actualment s'ocupen d'atendre els infants, ni de moment tampoc no es proposen incidir en el conjunt de necessitats que presenten els infants en situació de pobresa i donar-hi resposta. Des de la perspectiva de la planificació de la lluita contra la pobresa infantil, doncs, es tracta d'un àmbit de la política social que pot ser efectiu en determinats aspectes, però que sembla insuficient per a l'abordatge global i integral de les necessitats dels infants pobres.

Atès que aquestes actuacions estan pendents de desplegament, caldrà valorar en el futur si el Pacte nacional per a la inclusió social i l'eradicació de la pobresa és una bona

plataforma a partir de la qual abordar de manera específica i comprensiva el problema de la pobresa infantil.

7.3.2. Pacte per a la infància a Catalunya

En l'àmbit de la infància, i en la línia de l'epígraf anterior, el Govern de la Generalitat també està en procés de promoure un pacte per a la infància a Catalunya que orienti polítiques integrals d'infància i adolescència i que fomenti el compromís del conjunt de la societat amb la situació dels infants, per mitjà d'accions i mesures concretes amb la dotació econòmica corresponent.

Com a punt de partida d'aquest pacte, el Govern ha promogut fins ara (en el moment d'elaborar aquest informe extraordinari) un document de bases que s'organitza en quatre grans àmbits: la participació social de la infància, la inclusió social, l'atenció a la infància i els mitjans de comunicació, que, des d'aquesta lògica d'abordatge integral, abasten aspectes tan diversos com ara, entre d'altres, la participació, la prevenció, l'educació, la protecció, l'educació en valors, el lleure, la salut, la conciliació o l'adopció (vegeu l'esquema 2).

En l'àmbit de la inclusió social, el document de bases posa un èmfasi especial en la necessitat de combatre la pobresa infantil i apunta com a idees clau la conveniència de:

- Promoure l'ocupació i la conciliació de la vida familiar i laboral.
- Desplegar plans integrals per a la infància d'actuació intensiva i sostinguda en zones d'atenció preferent.
- Convertir els infants en un eix vertebrador de la política social en tots els àmbits.
- Promoure polítiques actives d'inclusió i d'accés al treball en condicions d'igualtat.
- Posar una atenció especial en les persones que estan en risc d'exclusió per problemes de salut, discapacitat o dependència.
- Impulsar actuacions preventives i d'inclusió des d'un punt de vista territorial per reforçar les xarxes familiars, socials i comunitàries.
- Enfortir el paper de les entitats del tercer sector.

- Enfortir la participació activa de les famílies, els infants i els joves en el disseny i el seguiment de les actuacions proposades en què estiguin afectats i implicats.
 - Treballar contra la concentració territorial de la pobresa.
 - Lluitar contra les taxes de fracàs escolar i també l'abandonament i l'absentisme escolar.
 - Lluitar contra la contractació laboral precària.
 - Millorar la detecció precoç de qualsevol forma de violència o maltractament infantil.
 - Fomentar la formació professional, ocupacional i universitària.
- Amb la concreció definitiva del Pacte per a la infància de Catalunya, caldrà valorar quin nivell de desenvolupament presenta l'àmbit de la lluita contra la pobresa infantil, i si aquest pacte esdevé un bon instrument de planificació de política social a partir del qual combatre de manera específica i comprensiva aquest fenomen.

Esquema 2. Àmbits del Document de bases del pacte per a la infància de Catalunya, de novembre de 2011

PARTICIPACIÓ SOCIAL DE LA INFÀNCIA

- Drets i deures
- Prevenció, protecció, promoció i autonomia
- Desenvolupament de la participació
- Consells municipals i Consell Nacional de la Infància
- Institucions al servei de la infància

INCLUSIÓ SOCIAL

- Infància en risc
- Pobresa infantil
- Inserció laboral
- Persones nouvingudes
- Gènere
- Infància tutelada
- Acollida
- Adopció
- Famílies amb infants amb discapacitat

ATENCIÓ A LA INFÀNCIA

- Salut: malaltia mental, trastorns alimentaris, addiccions i drogodependències, consum i hàbits saludables, infància amb malaltia i infància hospitalitzada, sexualitat, violència de gènere i familiar
- Educació en valors: escola, educació en el lleure, entorn
- Família: parentalitat positiva, diversitat de models de família, la família com a institució educadora i transmissora de valors, conciliació, relacions i solidaritat intergeneracional

MITJANS DE COMUNICACIÓ

- Publicacions

- Ràdio i televisió

- Noves tecnologies

- Publicitat

- Tractament de la infància als mitjans de comunicació

Font: Departament de Benestar Social i Família.

7.3.3. Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013

En l'àmbit de la inclusió social, cal fer menció especialment del Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013, elaborat en el marc de l'estratègia europea per a la inclusió i la cohesió socials, d'acord amb els objectius comuns definits a escala europea i estatal, i també amb la tradició acumulada de plans implantats d'ençà de la cimera de Lisboa de l'any 2000 (2003-2006 i 2006-2009).

A grans trets, aquest pla té per objectiu prevenir i lluitar contra els factors d'exclusió social i posar les eines necessàries en favor d'una societat més cohesionada i més justa, i es proposa com a prioritats polítiques:

- Promoure actuacions estratègiques i integrals que prioritzin la debilitació dels factors estructurals que generen processos d'exclusió social.
- Impulsar actuacions preventives i d'inclusió social des d'una òptica comunitària i territorial per reforçar les xarxes familiars, socials i comunitàries, per enfortir la cohesió social.
- Facilitar la creació del treball en xarxa, integrat, transversal i proper al territori entre tots els agents públics, privats i del tercer sector social.
- Dissenyar processos i instruments participatius per garantir una forta implicació ciutadana en la configuració de les actuacions inclusives.
- Promoure pràctiques innovadores en l'abordatge de l'exclusió social i, en concret, incorporar el coneixement sobre les ruptures

que es poden produir en la trajectòria de vida de les persones segons el sexe, l'edat i l'origen com a nou marc de reflexió i treball per a la inclusió social.

Des d'un punt de vista substantiu, el Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013 s'estructura en vuit eixos estratègics i trenta-un objectius estratègics, que es detallen en l'esquema 3, d'acord amb el contingut reproduït del mateix pla.¹⁰ Els eixos estratègics es concreten en:

- **Eix estratègic 1:** “Garantir els ingressos econòmics i l'accés als serveis públics de les persones en risc o en situació d'exclusió social” (àmbit econòmic). Aquest eix se centra, entre altres aspectes, a garantir la cobertura de les necessitats bàsiques individuals i familiars o a potenciar l'autonomia i la capacitació de la persona al llarg de la seva trajectòria de vida.
- **Eix estratègic 2:** “Garantir la inclusió activa de totes les persones en el mercat laboral en condicions d'igualtat” (àmbit laboral). Aquest eix se centra, entre d'altres, a promoure polítiques d'inclusió activa en el mercat laboral, especialment de les persones en risc d'exclusió sociolaboral, i a incorporar-hi la perspectiva de trajectòria de vida, i també a garantir la conciliació entre la vida laboral, la vida familiar i la vida personal.
- **Eix estratègic 3:** “Garantir l'accés a una formació inclusiva en igualtat d'oportunitats per a tothom en totes les edats” (àmbit formatiu). Aquest eix se centra, entre d'altres, a garantir la igualtat d'oportunitats en educació o a millorar la detecció i la prevenció de situacions de risc i de situacions d'exclusió social.

¹⁰ Vegeu http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/06Inclusioicohesiosocial/Pla_inclusio_cohesio/documents/10_08_31_pla_accio_inclusio_2010_2013.pdf.

• **Eix estratègic 4:** “Garantir la inclusió social de les persones que es poden trobar en risc o en situació d'exclusió social per problemes de salut que transcendeixen a l'àmbit social” (àmbit social i sanitari). Aquest eix se centra, entre d'altres, a fomentar models d'intervenció integrals en l'àmbit social i sanitari que incorporin la perspectiva de trajectòria de vida i el treball transversal i coordinat, i també capacitar les persones en l'àmbit social i sanitari per evitar situacions d'exclusió social.

• **Eix estratègic 5:** “Garantir el dret a l'habitatge digne per a totes les persones per promoure la inclusió residencial” (àmbit residencial). Aquest eix se centra, entre d'altres, a promoure polítiques d'habitatge que incorporin la perspectiva de trajectòria de vida de les persones i les diferents necessitats residencials en cada etapa del cicle vital i programes d'habitatge social o de lloguer que facilitin l'accés a l'habitatge en condicions d'igualtat.

• **Eix estratègic 6:** “Enfortir les famílies i les xarxes socials i comunitàries de proximitat

per garantir la inclusió social i l'exercici de la ciutadania” (àmbit relacional). Aquest eix se centra a fomentar la coordinació de la xarxa de serveis socials en el territori i la participació del teixit associatiu i de les xarxes de relació comunitàries.

• **Eix estratègic 7:** “Garantir que les accions inclusives incorporin les especificitats territorials i la diversitat i que integrin una perspectiva de treball comunitària per evitar processos de segregació territorial que realimentin l'exclusió social” (àmbit territorial). Aquest eix se centra a promoure polítiques urbanístiques més inclusives i que tinguin en compte les necessitats de les persones al llarg de la seva trajectòria vital.

• **Eix estratègic 8:** “Garantir a tots els ciutadans i ciutadanes l'exercici ple de la seva ciutadania” (àmbit politicociudadà). Aquest eix se centra a fomentar l'acció comunitària i la participació dels ciutadans i els agents implicats en la diagnosi, la formulació i la implantació de les polítiques públiques.

Esquema 3. Objectius estratègics del Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013

EIX ESTRATÈGIC 1: ÀMBIT ECONÒMIC

• Assegurar la cobertura de les necessitats bàsiques individuals i familiars amb criteris d'equitat, proximitat i especificitat.

• Garantir el coneixement de la problemàtica social i poder actuar segons les necessitats emergents potenciant sistemes d'informació i avaluació.

• Potenciar l'autonomia i la capacitat de la persona al llarg de la seva trajectòria de vida.

• Garantir l'eficàcia i eficiència de les actuacions potenciant la coordinació interna, amb la resta d'administracions públiques i amb la resta d'agents implicats en l'acció social en el territori.

EIX ESTRATÈGIC 2: ÀMBIT LABORAL

• Promoure una política d'inclusió activa en el mercat laboral descentralitzada i adaptada al territori, que compti amb la participació de tots els agents implicats en l'acció social.

• Adaptar les polítiques laborals als canvis de l'estructura social i les necessitats del mercat laboral en cada realitat local, potenciant l'ocupació en sectors prioritaris i emergents.

• Incorporar la perspectiva de trajectòria de vida i específicament els factors d'ocupabilitat en les polítiques d'inclusió activa en el mercat laboral.

• Promoure el treball transversal per interrelacionar la política d'inclusió activa en el mercat laboral i dissenyar actuacions integrals d'acord amb les polítiques educatives, especialment les de formació professional inicial, les de formació per a l'ocupació, i les de salut i serveis socials.

• Incorporar de manera integral les persones en risc d'exclusió social en el mercat laboral.

• Garantir la conciliació entre la vida laboral, la vida familiar i la vida personal, incidint en el marc de les relacions laborals per millorar les condicions de treball de totes les persones.

EIX ESTRATÈGIC 3: ÀMBIT FORMATIU

• Garantir l'accés a una formació inclusiva en igualtat d'oportunitats en tot el territori.

• Promoure un abordatge integral des de la perspectiva de la trajectòria de vida de les polítiques educatives orientades a la inclusió social.

- Fomentar la participació activa de tots els agents educatius i de la ciutadania en l'àmbit local per garantir una formació inclusiva en tot el territori.
- Millorar la detecció i la prevenció de situacions de risc i situacions d'exclusió social, i garantir un acompanyament a les persones i les seves famílies, enfortint la xarxa educativa, de serveis socials i sanitària.

EIX ESTRATÈGIC 4: ÀMBIT SOCIAL I SANITARI

- Fomentar el valor de l'atenció integral a les persones en l'àmbit social i sanitari com a eina per garantir la inclusió social, tenint en compte les especificitats del territori.
- Definir i implantar conjuntament entre els departaments de Salut i Benestar Social i Família models d'intervenció en l'àmbit social i sanitari que incorporin la perspectiva de trajectòria de vida, comptant amb la participació dels agents locals implicats.
- Garantir una atenció integral a totes les persones en l'àmbit social i sanitari mitjançant un treball transversal i coordinat entre la xarxa pública de salut i la xarxa pública de serveis socials en el territori.
- Crear instruments d'informació compartits entre els serveis de salut i els serveis socials que permetin identificar situacions de risc d'exclusió social i facilitin el disseny de polítiques i actuacions integrals en l'àmbit social i sanitari.
- Promoure accions preventives que formin i capacitin les persones en l'àmbit social i sanitari per evitar situacions d'exclusió social.

EIX ESTRATÈGIC 5: ÀMBIT RESIDENCIAL

- Incorporar en la política d'habitatge la perspectiva de trajectòria de vida de les persones i les diferents necessitats residencials en cada etapa del cicle vital.
- Potenciar d'acord amb els ens locals programes d'habitatge social per garantir l'accés a l'habitatge en condicions d'igualtat i evitar l'exclusió residencial en tot el territori.
- Garantir una gestió eficient i coordinada entre els diferents agents i els ens locals per facilitar instruments d'informació bàsica en el territori que permetin detectar les necessitats socials en l'àmbit residencial i facilitin el disseny de les polítiques i actuacions locals que se'n derivin.
- Millorar la coordinació entre els diferents agents públics que intervenen en la política d'habitatge per garantir una oferta d'habitatge equilibrada en tot el territori.
- Garantir que la política d'habitatge prioritzi l'habitatge de lloguer per facilitar una flexibilitat més alta en el mercat immobiliari que respongui a les transformacions econòmiques i socials pel que fa a la mobilitat residencial i a les necessitats de les persones en cada etapa del cicle vital.
- Millorar i ampliar la intervenció pública en les actuacions dels agents del mercat immobiliari per garantir el dret a l'habitatge.

EIX ESTRATÈGIC 6: ÀMBIT RELACIONAL

- Incloure la perspectiva de trajectòria de vida i l'àmbit relacional de les persones en el disseny de les polítiques públiques promouent, entre d'altres, accions per facilitar l'harmonització dels usos del temps.
- Redefinir i potenciar la xarxa de serveis socials de manera estratègica i transversal amb capacitat de liderar i coordinar l'acció social en el territori
- Garantir que la xarxa de serveis socials bàsics en el territori doni suport individual, grupal i comunitari, d'acord amb les línies de treball que estableix el Pla estratègic de serveis socials.
- Potenciar un sistema d'informació de la xarxa de serveis públics comú i eficaç per conèixer la realitat local, i gestionar-la segons les necessitats, que faciliti informació als ciutadans i les ciutadanes.
- Promoure polítiques públiques que facilitin i enforteixin les relacions familiars i socials en el territori amb la participació del teixit associatiu i de les xarxes de relació comunitàries.

EIX ESTRATÈGIC 7: ÀMBIT TERRITORIAL

- Promoure un disseny de les ciutats i dels pobles més inclusiu que incorpori les diferents necessitats de les persones al llarg de la seva trajectòria vital que faciliti i potenciï l'exercici ple de la ciutadania.

EIX ESTRATÈGIC 8: ÀMBIT POLITICOCIUTADÀ

- Garantir la inclusió social i el ple exercici de la ciutadania fomentant l'acció comunitària i la participació dels ciutadans i els agents implicats en l'acció social en la diagnosi, la formulació i la implantació de les polítiques públiques.

Adicionalment, distribuïts en els diferents objectius estratègics, aquest pla compta amb cent quaranta-set objectius operatius. En el marc d'aquest informe extraordinari, convé destacar que, si bé diversos d'aquests objectius incorporen la perspectiva del cycle de vida, i presten especial atenció a l'edat com a eix de desigualtat social i a les ruptures de les trajectòries vitals de les persones com a moments claus per a l'exclusió social, pocs d'ells remeten específicament a la situació de la infància. Només en l'àmbit formatiu (eix estratègic 3) es fa referència a aspectes com l'atenció a la infància en l'etapa 0-3 anys, la participació dels infants en les activitats i associacions d'educació en el lleure, la lluita contra l'abandonament escolar prematur, la integració de l'alumnat en risc d'exclusió social o el treball amb famílies d'aquests alumnes; i en l'àmbit relacional (eix estratègic 6), a aspectes com la promoció del temps per al lleure familiar.

7.3.4. Plans locals d'inclusió social (PLIS)

Després d'algunes experiències prèvies en alguns municipis, l'any 2006 el Departament d'Acció Social i Ciutadania va crear el Programa per al desenvolupament de plans locals per a la inclusió social, emmarcat en el Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2006-2009, que preveia "impulsar, incentivar i generar recursos per a l'elaboració de plans d'inclusió social en l'àmbit local". Aquest programa, que reconeix el paper clau dels ens locals i dels agents socials que operen en cada territori en la lluita contra l'exclusió social, va néixer amb l'objectiu de donar suport financer i tècnic a les administracions locals per articular les estratègies de foment de la inclusió social a escala territorial. Cada territori beneficiari, un total de 32 l'any 2009, defineix el seu pla.

Si bé l'avaluació del Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2006-2009 conclou que, tot i que la majoria d'actuacions s'adrecen a la població adulta, la infància és un dels col·lectius que concentra un nombre més alt d'actuacions específiques. Amb tot, convé insistir sobre els dèficits de planificació estratègica orientada específicament a combatre les situacions de pobresa infantil de manera integral. D'acord amb la informació difosa pel mateix Departament de Benestar Social i Família, les actuacions previstes en el

marc d'un pla local per a la inclusió social, centrades en aspectes com ara la concertació d'una estratègia local per a la inclusió social, el disseny transversal i la planificació interdepartamental d'accions i projectes, l'articulació territorial i la vertebració comunitària de l'acció per a la inclusió social, l'establiment de mecanismes de participació i d'espais d'interlocució amb el conjunt d'agents del territori, la millora dels serveis públics, la innovació o la producció i transferència de coneixement sobre els riscos i els recursos existents, no garanteixen un tractament específic a la infància.

Val a dir que el nou Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2010-2013 té previst consolidar els plans locals d'inclusió social com a instruments estratègics per fomentar la inclusió en l'àmbit local.

7.3.5. Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2010-2013

La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, en l'article 37, instava el Govern a elaborar el Pla estratègic de serveis socials de Catalunya (PESSC), amb l'objectiu d'ordenar el conjunt de mesures, recursos i accions necessaris per assolir els objectius de la política de serveis socials establerts en aquesta llei. D'acord amb aquest manament, el Govern va definir el Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2010-2013, actualment vigent, amb la voluntat d'avançar en la consolidació d'un sistema públic universal i de qualitat i de donar respostes més adequades a les necessitats que es deriven de la conjuntura social i econòmica actual.

El Pla estratègic, elaborat sota la direcció de la Secretaria General del Departament d'Acció Social i Ciutadania, s'estructura en cinc eixos estratègics i en vint-i-una línies d'actuació, contingudes en l'esquema 4. D'acord amb el contingut reproduït del mateix pla,¹¹ els eixos estratègics són:

- Eix estratègic 1. **El dret de les persones als serveis socials** respon al repte de la universalització dels serveis socials i a l'orientació del sistema cap a la persona. Aquest eix se centra en el reconeixement dels drets i els deures mitjançant instruments normatius; la comunicació a la ciutadania perquè conegui

¹¹ Vegeu http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/15Serveissocials/Pla_Estrategic_Serveis_Socials/Documents/Arxiu/Pla_Estrategic%20_SS.pdf.

tant aquests drets i deures com l'oferta de serveis i els resultats de l'acció del Sistema Català de Serveis Socials; la promoció de la participació de les persones en el Sistema, i dels valors i les bones pràctiques relatives a l'ètica en l'àmbit dels serveis socials.

- Eix estratègic 2. **L'oferta de prestacions de qualitat**, que se centra en les prestacions de serveis socials, enteses com el conjunt d'accions que porta a terme el Sistema Català de Serveis Socials per garantir una vida digna a la ciutadania durant totes les etapes de la seva vida. En aquest sentit, es planteja la necessitat de disposar d'una oferta prou flexible per respondre a les múltiples necessitats socials de les persones tenint en consideració els contextos personals, familiars, i territorials, i també la inclusió en l'oferta de serveis d'actuacions que incorporin la prevenció de les necessitats socials i l'acció comunitària. Es planifiquen actuacions per establir els requisits mínims i òptims de qualitat del Sistema Català de Serveis Socials, i es fixen els objectius de cobertura de les prestacions garantides per a les futures carteres de serveis socials.

- Eix estratègic 3. **La vertebració del Sistema i el treball en xarxa**, a fi d'aconseguir la universalització dels serveis i unes prestacions de qualitat que responguin a les necessitats de les persones. En el marc d'aquest eix, es desenvolupen actuacions estratègiques per organitzar la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, a partir de la revisió dels serveis socials bàsics i dels serveis socials especialitzats, el reforçament de les entitats d'iniciativa social en el seu paper de representants de persones amb necessitats socials i, finalment, el model de

finançament i la concertació que han de permetre el desenvolupament sostenible del Sistema.

- Eix estratègic 4. **Les persones que treballen en el Sistema: motor i punt de referència**, que es basa en el reconeixement del potencial de les persones que treballen en el Sistema i en una aposta per reforçar-les mitjançant la formació, el suport i la protecció, i també el desenvolupament professional mitjançant la potenciació de la recerca.

- Eix estratègic 5. **Planificació i avaluació basades en el coneixement**, amb l'objectiu d'ordenar el sistema de planificació que cal desplegar a partir del pla estratègic, prioritzant l'impuls de la cultura de l'avaluació i la recerca i el sistema d'informació social com a base del coneixement.

En el marc d'aquest informe extraordinari, convé destacar que aquest pla estratègic fa menció específica de determinats serveis socials adreçats a la infància i l'adolescència, com ara serveis d'atenció precoç (CDIAP), d'atenció a domicili (servei d'ajuda a domicili, acolliments familiars), d'atenció residencial (CRAE, CREI, CA) o d'atenció educativa diürna (centres oberts), per establir determinats objectius de cobertura d'aquests serveis per a la població infantil. En qualsevol cas, però, en l'àmbit de la infància i l'adolescència, aquest pla remet al Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya 2010-2013. Així doncs, més enllà d'aquests objectius de cobertura en determinats serveis, i també d'incorporar com a actuació estratègica (eix estratègic 2) les intervencions preventives dirigides a la infància en risc a l'àmbit local, aquest pla tampoc no atorga un tractament específic a la pobresa infantil.

Esquema 4. Eixos i línies estratègiques del Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2010-2013

PESSC: EIXOS I LÍNIES ESTRATÈGIQUES

Eix 1		El dret de les persones als serveis socials
Línies	1.1.	Desenvolupament normatiu dels drets i deures de les persones
	1.2.	Visibilitat del sistema i comunicació efectiva
	1.3.	Promoció de la participació de les persones al sistema
	1.4.	L'ètica del sistema

Eix 2		L'oferta de prestacions de qualitat
Línies	2.1.	La cartera de serveis adaptada al procés d'atenció, a les necessitats socials de les persones i al territori
	2.2.	La prevenció i l'acció comunitària
	2.3.	Els nivells de referències de la qualitat per a les prestacions
	2.4.	Els objectius de cobertura i el pla d'implantació
Eix 3		La vertebració del sistema i el treball en xarxa
Línies	3.1.	El model organitzatiu de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública
	3.2.	El paper de les àrees bàsiques de serveis socials i el model de serveis socials bàsics
	3.3.	El model de prestació dels serveis socials especialitzats
	3.4.	L'impuls de l'activitat de les entitats d'iniciativa social
	3.5.	Model de finançament i la concertació de serveis
Eix 4		Les persones que treballen en el sistema: motor i punt de referència
Línies	4.1.	Reconeixement i formalització de les funcions
	4.2.	Les dotacions de personal
	4.3.	La capacitació, el suport i la protecció
	4.4.	La comunicació i la gestió del coneixement
Eix 5		Planificació i avaluació basades en el coneixement
Línies	5.1.	Implantar el projecte SIS-El sistema d'informació social
	5.2.	Desenvolupar la planificació del sistema de serveis socials
	5.3.	Desenvolupar el model d'avaluació del funcionament del sistema
	5.4.	El coneixement a partir de la recerca i la innovació

Font: Departament de Benestar Social i Família.

7.3.6. Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya 2010-2013

El Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya 2010-2013, anteriorment Pla director d'infància i adolescència de Catalunya, és el pla sectorial per mitjà del qual es desplega el Pla estratègic de serveis socials en l'àmbit de la infància i l'adolescència, d'acord amb el que preveu l'article 38 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, i l'article 21 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. Aquest mateix article 21 estableix que el Departament de Benestar Social i Família ha d'elaborar, amb la col·laboració de la resta de departaments implicats, i amb la consulta

prèvia a les entitats que intervenen en la promoció i la protecció dels infants i els adolescents, un pla d'atenció integral a infants i adolescents que estableixi una coordinació adequada de les actuacions portades a terme des dels diferents nivells d'intervenció, molt especialment en prevenció de les situacions de risc. Des d'aquest punt de vista, aquest pla té per objectiu esdevenir l'instrument que reculli la planificació i l'ordenació de les polítiques, actuacions i serveis a la infància i l'adolescència de Catalunya, i fomenti el treball transversal i la cooperació institucional.

D'acord amb la documentació elaborada des del mateix pla¹², els principis rectors del pla es concreten a:

¹² Vegeu http://dixit.gencat.cat/portal/fitxes/espaisdixit/PlaDirectorInfancia/pla_director_infancia_documents.html?pAmbit=familia.

- Promoure els drets de la infància, reforçar-ne la defensa i garantir-ne el compliment. En el marc d'aquest principi, es fa esment, entre d'altres, d'actuacions adreçades a la universalització del benestar social i personal dels infants i adolescents, a l'atenció especial de la població amb més vulnerabilitat o dificultats per accedir a aquests drets o a la creació d'espais de participació dels infants i adolescents en les decisions respecte a les pròpies necessitats com a col·lectiu.
 - Perseguir l'equitat i la igualtat d'oportunitats i la reducció de desigualtats. En el marc d'aquest principi, entre d'altres, es fa referència a actuacions de reducció de les diferències existents en el desenvolupament global i en el benestar dels infants, i també en l'accés a recursos materials, culturals, educatius, etc. i de promoció de la utilització dels serveis i recursos dels grups de població amb més risc social. Inclou, així mateix, la conveniència de promoure l'equitat territorial en l'accés als serveis per garantir l'equilibri entre zones rurals i urbanes i la cobertura de les necessitats dels diferents territoris.
 - Prioritzar i potenciar la prevenció i les intervencions precoces, especialment durant la primera infància i en la població més vulnerable, amb actuacions abans que les situacions afectin més negativament els infants. Es fa esment de la conveniència de promoure actuacions, de caràcter integral i transversal, a escala personal/familiar o social/comunitària, dirigides a detectar les situacions de vulnerabilitat i de risc per dur-hi a terme accions immediates i, si s'escau, d'urgència, que permetin reduir l'impacte dels factors de risc, compensar els dèficits de suport social i econòmic, les situacions de vulnerabilitat, i potenciar les capacitats diferenciades individuals, la diversitat com a valor positiu i l'autonomia de l'infant i l'adolescent.
 - Promoure l'atenció integral i el suport a les famílies. En aquest sentit, s'exposa la necessitat de dissenyar actuacions específiques encaminades a ajudar les famílies en el desenvolupament del projecte educatiu familiar envers els fills i a capacitar-les en el rol parental perquè disposin dels recursos i les competències suficients per atendre les seves necessitats.
 - Assegurar la proximitat en la promoció, l'atenció i la prestació de serveis adreçats als infants i adolescents. Així, es potencien els serveis i les intervencions que donen resposta a les necessitats de la infància des de la proximitat, incorporant-hi el valor i la capacitat de la xarxa de suport social i familiar, els col·lectius de suport i ajuda de la comunitat i la xarxa de recursos, amb l'objectiu que incideixin en el desenvolupament individual i social i en el benestar personal, social i material dels infants, en particular de la població més vulnerable i en risc social. Aquest enfocament persegueix l'apoderament dels infants i dels adolescents, d'acord amb les seves possibilitats i nivell de responsabilitats, però també de les famílies, de la comunitat i, en general, de les entitats perquè es puguin fer càrrec de la cobertura de determinades necessitats dins la comunitat, amb el suport dels serveis socials públics i la coresponsabilitat de les administracions.
 - Assegurar les intervencions transversals i l'actuació en xarxa. Amb el desenvolupament de sistemes i maneres de cooperació entre unitats, departaments, administracions, agències, etc., es pretén garantir la complementarietat del conjunt de serveis i d'actuacions públiques i iniciatives socials presents en el territori, tenint en compte tant les que són de titularitat pública com les impulsades des de la iniciativa social o mercantil.
 - Enfortir la protecció dels infants i adolescents en situació de risc social i de desemparament. Es tracta, en definitiva, de garantir que l'infant atès en el sistema de protecció sigui el nucli de totes les intervencions, actuacions i programes que rebi, o en els quals participi, i de perseguir que retorni al seu entorn com a màxima prioritat.
- El Pla integral per al quadrienni 2010-2013 s'estructura en cinc àmbits estratègics i divuit eixos estratègics, recollits en el mapa estratègic, a més de quaranta-un objectius operatius. D'aquests objectius operatius, només nou, els que s'exposen a continuació, fan referència a necessitats relacionades més específicament amb situacions de pobresa infantil:
- Àmbit de desenvolupament equilibrat i saludable:**
- 5. Garantir l'atenció dels menors a càrrec de famílies amb dificultats per conciliar la vida laboral i familiar, fent una atenció especial a la franja de zero a tres anys.
- Àmbit d'accés al coneixement i transició al treball**
- 10. Incrementar l'èxit educatiu dels adolescents posant un èmfasi especial en l'alumnat pertanyent a col·lectius amb dificultats.

- 11. Aconseguir la igualtat d'oportunitats en tots els nivells educatius, i oferir orientació escolar i laboral als alumnes de secundària.
- 15. Donar suport als adolescents que no continuen els estudis en la seva transició al mercat laboral.
- 16. Millorar la qualificació laboral dels adolescents que no continuen els estudis.
- 17. Promoure la igualtat d'accés i la qualitat en l'ocupació dels adolescents, des del punt de vista de la temporalitat, la seguretat i la salut, fent èmfasi en els col·lectius amb menys oportunitats.

Àmbit d'entorn segur, prevenció del risc i protecció

- 18. Promoure i desenvolupar les prestacions i els serveis necessaris a fi que tots els infants i els adolescents tinguin cobertes les seves necessitats bàsiques.
- 20. Promoure programes i projectes comunitaris per prevenir i atendre el risc d'exclusió social en infants i adolescents.
- 24. Garantir la protecció i l'atenció dels infants i adolescents en situació de risc o de desemparament i vetllar per la seva estabilitat integral.

A criteri del Síndic, si bé aquest pla és un bon instrument de planificació per orientar les polítiques adreçades a la infància en general, també dels que estan socialment menys afavorits, com a instrument de planificació de polítiques per combatre específicament les situacions de pobresa infantil, la seva contribució és feble, ja que està mancat de concreció i també de comprensivitat de les diferents problemàtiques que afecten els infants en situació de pobresa.

7.3.7. Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 2008-2011

L'any 2005 els principals agents socials i econòmics del país van signar el primer acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, amb l'objectiu d'establir

els punts fonamentals de l'estratègia de política econòmica del Govern català. Els bons resultats assolits durant el primer trienni d'execució de les mesures acordades van afavorir que s'iniciés un procés de revisió i de nou impuls, que ha desembocat finalment en l'Acord estratègic 2008-2011.

Els signants d'aquest nou acord, que conté un total de vint-i-tres línies estratègiques i cent dos mesures, van decidir posar l'accent en una sèrie d'àmbits, entre els quals destaquen, en el marc d'aquest informe sobre la pobresa infantil:¹³

- Pacte per a la formació professional (FP) (línia 4), amb la voluntat de transformar el model de l'FP, reforçar-ne la governança, integrar els tres subsistemes, dotar de més flexibilitat els estudis d'FP i apropar-los al món de l'empresa. Entre les mesures que inclou aquest àmbit, convé fer esment especialment de:

Mesura 12: Impulsar el Pla FP.cat

Mesura 14: Posar en marxa un model integral d'informació i orientació sobre l'FP.

Mesura 20: Impulsar programes de qualificació professional inicial (PQPI).

Mesura 21: Establir passarel·les que permetin una flexibilitat màxima entre cicles educatius.

- Èxit escolar (línia 5), amb la voluntat d'impulsar una sèrie de mesures per fer front als alts nivells de fracàs escolar i d'abandonament d'estudis postobligatoris de la societat catalana. Entre les mesures que inclou aquest àmbit, cal fer esment especialment de:

Mesura 23: Impulsar la inclusió i l'èxit escolar i reduir l'abandonament prematur de l'alumnat.

Mesura 25: Reforçar l'acollida i la integració de l'alumnat immigrant.

- Qualitat de l'ocupació (línies 20, 21 i 22), amb la voluntat de garantir, en la contractació pública, el compliment de les obligacions socials derivades de la normativa vigent i a contribuir a la millora de l'estabilitat i la qualitat de l'ocupació. Entre les mesures que inclou aquest àmbit, convé fer esment especialment de:

Mesura 86: Millorar els mecanismes públics d'orientació i intermediació. Itineraris d'atenció personalitzada.

¹³ Vegeu <http://www.acordestrategic.cat>.

Mesura 89: Dur a terme polítiques ocupacionals als territoris amb més desequilibris econòmics i socials.

Mesura 93: Promoure la igualtat i no-discriminació en el treball de les persones amb discapacitats.

Mesura 94: Promoure la igualtat d'oportunitats de les dones en el treball.

Mesura 99: Fomentar la qualitat de l'ocupació i la contractació pública.

- Immigració i mercat laboral (línia 19), amb la voluntat de promoure la integració de la població immigrada en el mercat de treball català i de convertir el fet migratori en un factor de creixement econòmic, social i cultural. Entre les mesures que inclou aquest àmbit, cal esmentar especialment:

Mesura 79: Facilitar i agilitzar els permisos de treball a les persones immigrants.

Mesura 80: Contribuir a l'ordenació dels fluxos migratoris fomentant la contractació i la formació en origen.

Mesura 81: Aconseguir la inserció laboral i la igualtat d'oportunitats de les persones immigrants.

Mesura 82: Incrementar les mesures de control per evitar la contractació de persones sense permís de treball.

Mesura 83: Facilitar l'acollida i la integració de la població immigrant.

- Cohesió social (línia 23), amb la voluntat de promoure mesures vinculades a la dependència, la renda mínima d'inserció (RMI) i l'habitatge, i de permetre que la cohesió social actuï com a motor de desenvolupament econòmic. Entre les mesures que inclou aquest àmbit, convé fer esment especialment de:

Mesura 101: Desenvolupar una política d'habitatge ambiciosa, realista, responsable i adequada a les necessitats de les persones més necessitades.

Mesura 102: Promoure'n la inclusió social.

De la mateixa manera que s'ha exposat per al Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013, aquest acord estratègic, si bé intervé en elements clau per combatre les situacions de pobresa infantil, com ara la millora de l'èxit escolar o la millora de les condicions d'ocupació de la població, no dona resposta

(perquè tampoc n'és l'objectiu) a la diversitat de necessitats de la infància en situació de pobresa. Això no impedeix, però, que en el marc d'aquest acord s'hagin promogut mesures tan rellevants per combatre la pobresa infantil com ara la millora de la cobertura de la prestació de la renda mínima d'inserció, especialment entre les famílies monoparentals i nuclears amb fills, amb increments dels imports dels ajuts complementaris per a membres de la família.

7.3.8. Pactes nacionals i altres plans sectorials

A banda dels pactes i plans específics d'inclusió social o d'infància, convé recordar que en els darrers anys s'ha desenvolupat un bon nombre de plans sectorials i de pactes nacionals en els àmbits de l'educació, la salut, la immigració, l'habitatge, l'ocupació, etc. que contribueixen a orientar les polítiques socials. En són un exemple el Pla de salut de Catalunya (2007-2010), el Pla integral per a l'atenció a les persones amb problemes de salut mental (2010), el Pla director de salut mental i addiccions (2006), el Pla per a la llengua i la cohesió social (2004), el Pacte nacional per a l'educació (2006), el pla d'acció "Aprendre junts per viure junts" (2008-2015), el Pla general de formació professional a Catalunya (2007-2010), el Pla nacional de joventut (2010), el Pla de ciutadania i immigració (2008), el Pacte nacional per a la immigració (2008), el Pla integral del poble gitano (2009-2013), l'Estratègia per a la inserció laboral de persones amb discapacitat a Catalunya (2008-2010), l'Acord de mesures per a l'ocupació juvenil a Catalunya (2009-2012), el Pacte nacional per a l'habitatge (2007-2016) o el Pla per al dret a l'habitatge (2009-2012).

En el marc d'aquest informe extraordinari, cal tenir en compte que aquests plans i pactes contribueixen a atendre, encara que no específicament, situacions relacionades directament o indirecta amb la pobresa infantil. Molts d'aquests plans incorporen la perspectiva de l'equitat a l'hora de definir els seus eixos estratègics i línies d'actuació, i posen un èmfasi especial a fomentar la igualtat d'oportunitats socials de la població en l'accés a diferents recursos i serveis (habitatge, formació, etc.). És el cas dels pactes o plans que intenten promoure l'accés de la població amb dificultats socials a un habitatge digne o dels que intenten garantir una acollida adequada de la població nouvinguda a la societat o al sistema educatiu. Des de l'òptica de la pobresa infantil, val a dir que o bé no aborden les necessitats socials ubicant la infància en el centre d'interès o bé ho fan de manera sectorialitzada, sense aportar respostes integrals al problema de la pobresa infantil.

8. POLÍTIQUES DE PROVISIÓ DE SERVEIS PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL

Aquest capítol analitza algunes de les polítiques de provisió de serveis que incideixen en les situacions de pobresa infantil, posant l'accent en la seva importància a l'hora de combatre el fenomen com també els dèficits existents. D'acord amb el caràcter multifactorial de la pobresa, aquest capítol revisa els àmbits de provisió de serveis relacionats amb la protecció social, l'educació, la salut, el lleure i la participació.

8.1. PROTECCIÓ SOCIAL

8.1.1. Polítiques de serveis socials d'atenció primària

Segons la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, "els serveis socials són el conjunt d'intervencions que tenen com a objectiu garantir les necessitats bàsiques dels ciutadans, posant atenció en el manteniment de llur autonomia personal i promovent el desenvolupament de les capacitats personals, en un marc de respecte per la dignitat de les persones". La llei esmentada configura l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal.

La llei assenyala que és una finalitat del sistema de serveis socials "assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida" i entén que aquesta finalitat "s'aconsegueix mitjançant les actuacions, els programes transversals, els projectes comunitaris i les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques que estableixi la Cartera de serveis socials".

Així s'estableixen quins són els serveis i les intervencions de prestacions de servei: informació sobre els recursos socials disponibles i sobre l'accés; orientació sobre els mitjans més adequats per a les necessitats plantejades; assessorament i suport a persones i grups que necessiten l'actuació social; valoració singularitzada i diagnòstic social de les situacions personals, convivencials i familiars i de les demandes socials; intervenció professional i tractament social d'acord amb les finalitats dels serveis socials; protecció jurídica i social dels menors d'edat en situació de desemparament; protecció jurídica i social de les persones amb capacitat limitada; atenció residencial substitutiva de la llar; atenció diürna; atenció

domiciliària, i les establertes en la Cartera de serveis socials.

És important assenyalar, a més, que la Llei indica que aquestes prestacions del sistema públic de serveis socials tenen la condició de complement necessari de l'aplicació de qualsevol altre tipus de prestació social.

Cal tenir present que els serveis socials també són els agents/mediadors de les transferències econòmiques establertes per l'Estat o pel Govern de Catalunya i que no estan lligades a la salut o a l'educació, les considerades "socials": bàsicament, el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI) i l'aplicació de la Llei de la dependència i les ajudes establertes o gestionades per l'Administració local: (material escolar, beques de menjador, etc.). L'anàlisi de la gestió d'aquestes prestacions es desenvolupa en el capítol següent.

En aquest sentit, si bé el sistema de serveis socials no està dissenyat per lluitar contra la pobresa estructural, sí que ha de ser una de les institucions fonamentals per facilitar mecanismes d'ajuda per sortir de la pobresa familiar i per superar situacions de privació material greu dels infants i de les seves famílies.

Per al desenvolupament d'aquesta tasca, però, el sistema de serveis socials presenta diferents febleses. El mateix Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2010-2013, en el marc de la diagnosi realitzada sobre la situació d'aquest sistema, identifica l'existència de diverses mancances, que es reproduïxen literalment a continuació:

- Un cert grau de desconeixement per part de la ciutadania de l'actuació dels serveis socials, de les seves prestacions i dels canals per accedir-hi.
- La manca d'un sistema d'informació integrat capaç de garantir l'atenció integral de la persona usuària.
- La manca de flexibilitat dels diferents dispositius del sistema i de les prestacions que els conformen; sovint són les persones les que s'han d'adaptar al sistema i no tant el sistema que proposa l'acció o la intervenció a la persona.
- El desequilibri territorial en la distribució de dispositius i, per tant, en l'accessibilitat de les

persones que hi viuen, la qual cosa genera inequitat.

- La manca d'eficàcia en la resposta, en alguns casos, per problemes de coordinació poc efectiva entre els diferents actors del sistema, que impedeix la continuïtat en el procés assistencial de les persones.
- La prioritització de la resposta immediata i assistencial respecte a la prevenció i l'acció des d'una dimensió comunitària.
- La pressió assistencial que provoca un efecte de "coll d'ampolla" en l'accés als serveis i les prestacions.
- El dinamisme de les necessitats socials, que requereix formació continuada per adequar la resposta del sistema.

El mateix Pla estratègic destaca la importància dels serveis socials bàsics i assenyala que la prioritització d'aquests serveis "permetria disposar de més recursos en la intervenció preventiva al territori, des de la família i la comunitat, especialment en la infància", alhora que constata, a través del procés participatiu de la fase diagnòstica, que hi ha manca de serveis preventius i, sobretot, de serveis adreçats a la família.

Si bé no és l'objectiu d'aquest informe identificar els principals dèficits dels serveis socials, convé destacar que hi ha nombrosos territoris amb recursos escassos de caràcter preventiu i d'intervenció socioeducativa adreçats als infants i a les famílies. I, en aquest context, els serveis socials presenten més dificultats per acomplir la seva tasca de promoció social. Val a dir que, en alguns territoris, la intervenció dels serveis socials locals s'ha adreçat més a desplegar dispositius d'atenció de les necessitats de la gent gran, i no tant de la infància.

A més, la gestió de programes de prestacions econòmiques, com el de la renda mínima, ha incrementat el treball burocràtic, i ha restat temps a la intervenció social i educativa i al treball individual/grupal, alhora que també ha pogut restar qualitat en el treball individualitzat amb les persones, especialment si no es disposa de la ràtio necessària de professionals. En alguns territoris, les estratègies de treball comunitari o adreçat a les famílies, molt importants per combatre les situacions de pobresa infantil, són escasses.

De fet, com a conseqüència de les dinàmiques exposades, s'observa que, actualment, una part important de l'activitat que porten a terme els serveis socials no està centrada en la dinamització de processos personals i d'experiències significatives personals o grupals, sinó en la tramitació i la gestió de prestacions, serveis i recursos, que malauradament porten a un sistema de serveis socials que es converteixen en gestors socials, és a dir, gestors de recursos i prestacions i de resolució dels problemes vinculats a mancances econòmiques.

Cal afegir, a més, que la crisi econòmica ha condicionat de manera desigual el desenvolupament de polítiques de serveis socials adreçades a la infància i al conjunt de la família en els diferents territoris. Mentre que alguns municipis han mantingut o incrementat la seva inversió, altres municipis han experimentat un decrement de recursos destinats a serveis socials, com a conseqüència de les dificultats pressupostàries creixents que pateixen molts ajuntaments. En tot cas, en la majoria de municipis, l'augment de necessitats socials per efecte de la crisi no s'ha traduït en un augment proporcional de recursos i serveis.

Alhora, la realitat social que atenen els serveis socials, amb l'actual crisi econòmica, ha sofert un canvi important i ho ha fet de manera més dramàtica en els territoris socialment menys afavorits. En aquests territoris especialment, a banda de la població tradicionalment usuària dels serveis socials, que ha vist precaritzada encara més la seva situació, les necessitats d'atenció remetent cada cop més a persones sense antecedents d'exclusió econòmica ni social i sense una història de mancances en habilitats formatives o socials. Davant d'aquest escenari, els serveis socials han d'adaptar el seu programa d'intervenció amb noves eines i amb l'aplicació de mesures complementàries als ajuts i les transferències establertes pels poders públics.

Entre aquests nous usuaris de serveis socials s'hi troben famílies joves, pares i mares amb infants petits, que veuen compromesa la seva responsabilitat parental i la tasca de criança dels fills i que depenen del suport i dels recursos disponibles. La Recomanació Rec (2006)¹⁹ del Comitè de Ministres de Unió Europea als estats membres sobre les polítiques de suport a una parentalitat positiva assenyala que els governs haurien d'organitzar les polítiques i les pràctiques amb l'objectiu de crear les condicions adequades per a l'exercici

d'una parentalitat positiva, assegurant que en la criança dels fills els pares tinguin accés a un nivell adequat i a una diversitat de recursos materials, psicològics, socials i culturals que donin resposta a les necessitats dels infants. En aquest sentit, l'article 8 de la Recomanació fa una referència explícita a les dificultats per exercir la parentalitat en les situacions d'exclusió social, i posa un èmfasi especial en les necessitats dels infants d'aquestes famílies i en la responsabilitat de l'Estat a l'hora de crear les condicions adequades per donar suport als progenitors. D'aquí ve la importància dels programes d'acompanyament dels infants i les famílies en situació de pobresa.

En aquest sentit, és convenient recordar que, si bé els serveis socials treballen en nivells concrets de les relacions socials, la seva intervenció també contribueix a reescriure des de la pràctica les polítiques socials en les quals es desenvolupa la seva tasca, atès que comporta la mobilització dels recursos institucionals per aconseguir els seus objectius.

Tot i així, la seva tasca no hauria de ser omplir buits en la protecció social, ni pal·liar les mancances i els dèficits en la cobertura de les necessitats socials, sinó la intervenció tècnica, necessària i imprescindible en l'acompanyament a les persones en els itineraris d'inserció i de reinserció social.

L'informe s'estructura en dues parts. La primera i principal conté l'anàlisi del compliment de la convenció, dividida en els apartats següents: principis generals, drets de protecció i drets de provisió. En la segona part s'expliquen activitats que duu a terme la institució amb relació a la promoció i la difusió dels drets dels infants. En especial, s'expliquen les activitats del Consell Assessor Jove, òrgan d'assessorament i participació del Síndic en matèria dels drets dels infants, que s'ha anat consolidant a la institució i en els darrers anys ha participat en la xarxa europea de consells assessors joves, projecte d'ENOC (Xarxa Europea de Defensors dels Infants), amb el suport del Consell d'Europa i la Comissió Europea.

8.1.2. Polítiques de protecció de la infància i l'adolescència

Malgrat que la majoria d'estats exclouen la pobresa i la privació material com una de les causes per les quals l'estat adopta mesures de protecció dels infants, inclosa l'atenció dels infants en un recurs alternatiu a la seva família,

sembla que aquesta és una causa d'intervenció protectora que queda oculta en molts països.

La manca de dades sobre la relació entre pobresa, exclusió social i infants en recursos de protecció no permet conèixer de quina manera els factors associats a la pobresa influeixen en les decisions sobre l'ingrés d'un infant en un centre o el seu trasllat a una família acollidora, ni quines mesures preventives serien adequades i viables d'aplicar.

Tanmateix, no es pot obviar que sembla que hi ha un consens entre els professionals de l'atenció i la protecció de la infància sobre el fet que les famílies que viuen en una situació de pobresa i d'exclusió social tenen un risc més alt que els seus fills vagin a un recurs alternatiu a la família; i, efectivament, hi van més freqüentment.

Cal esmentar que un nombre d'estudis de prevalença i incidència del maltractament infantil han assenyalat el vincle que hi ha entre la pobresa i algunes formes de maltractament infantil, especialment, la negligència i el maltractament físic i l'emocional. Tot i així, si bé s'observa una associació entre la negligència i la pobresa, no se'n desprèn que la pobresa causi la negligència o el maltractament.

L'estudi de la National Society for the Prevention of Child Cruelty (NSPCC) El maltractament infantil en la família (2000) mostra que el 33,3% de les persones enquestades per a l'estudi afirmen que "hi havia molts problemes de manca de diners en la seva família quan eren petites". Aquesta proporció augmenta fins al 65% entre els que han patit situacions de negligència greu o de maltractament físic, i fins al 71% entre els que han patit maltractament emocional.

L'estudi ALSPAC (Avon Longitudinal Study of Parents and Children) va fer el seguiment de les mares residents a Avon (Regne Unit), i va mostrar una relació positiva entre els indicadors de privació i el registre de protecció infantil, i va indicar que com més gran és la privació, més alt és el risc de maltractament.

Creighton (1992) va examinar la tendència del maltractament infantil a Anglaterra i Gal·les i va observar que els pares dels infants maltractats físicament es distingien dels altres per la seva joventut, un estatus socioeconòmic baix, una taxa d'atur alta i una probabilitat més gran de tenir problemes de delinqüència.

Cawson *et al.* (2000)* van concloure que els infants que pertanyen a classes socials més baixes tenen el 50% més de probabilitats de patir maltractament físic que els de les classes socials de professions més qualificades. La correlació entre pobresa i negligència també ha estat destacada pels estudis de Tuck i Thoburn (2000)*, en què s'assenyala que el 98% de les famílies dels infants que es trobaven en risc de maltractament emocional o negligència vivien en l'extrema pobresa, que es reflectia en l'amuntegament de la llar (59%) i que produïa alts nivells d'estrès segons el 56% de pares i mares.

Entre les 180 famílies entrevistades, el maltractament emocional més comú era la negligència de deixar els infants sols durant curts períodes de temps, a causa del treball dels pares, que no podien pagar terceres persones perquè en tinguessin cura. Pel que fa a la negligència física, la més comuna era la cura inadequada dels infants. A causa de les circumstàncies adverses i de la crisi familiar, els pares s'havien trobat amb un sistema de protecció que estava més centrat a mesurar el risc que a buscar solucions per ajudar els pares a sortir de l'adversitat.

En resum, la pobresa és un factor important en les situacions de negligència infantil, però no l'únic, i és difícil dilucidar la relació causal entre la pobresa, l'exclusió social, el maltractament infantil i altres problemes associats, com ara la malaltia mental i l'abús de substàncies tòxiques, i no sembla possible conèixer amb exactitud com aquestes diferents variables poden interactuar, o influir o contribuir a un increment del risc de maltractament infantil.

La teoria més àmpliament acceptada per explicar la relació entre la pobresa i el maltractament sembla que és l'estrès, en tant que incrementa les dificultats dels pares, i pot afectar de manera significativa la seva capacitat per donar resposta a les necessitats i a les demandes dels seus fills. L'estrès, diuen Hooper *et al.* (2005)*, si no està compensat per un fort suport social o per altres formes de resiliència, probablement és rellevant en l'augment del risc de maltractament als fills en pares que viuen en la pobresa.

Per evitar aquesta realitat, les famílies amb infants petits, especialment les que viuen en la pobresa i l'exclusió social, haurien de rebre al més aviat possible el suport i l'acompanyament que necessiten per cobrir les necessitats de criança dels seus fills. Aquesta actuació, dins d'una prevenció primària entesa com el conjunt d'actuacions adreçades a tota la població, de manera proactiva, planificada perquè s'apliqui abans que emergeixin els problemes, té molts beneficis per als individus i per a la societat a llarg termini i menys costos. Entre els beneficis esmentats, el primer és prevenir l'entrada dels infants d'una família en el sistema de protecció de la infància i l'adolescència.

D'aquesta qüestió, tal com s'ha esmentat en l'apartat de la normativa sobre infància, se'n fa ressò la nova Llei d'infància 14/2010, sobre els drets i les oportunitats de la infància, en l'apartat de la prevenció de la intervenció de protecció de la infància i l'adolescència.

Aquesta llei també fa esment de la relació entre la pobresa infantil i la intervenció del sistema de protecció en el preàmbul, quan diu: "Aquesta llei també vol afrontar, per primera vegada i específicament, la pobresa infantil com a factor de risc susceptible d'ésser l'objecte de les polítiques públiques. Malgrat que la pobresa familiar no és objecte d'aquesta llei, és el moment per a assumir que les conseqüències de la pobresa i de la privació econòmica en els infants i els adolescents constitueixen un risc social de primera magnitud, i que la manca de prevenció d'aquest risc en pot perjudicar greument les oportunitats i el desenvolupament futur".

En aquest sentit, si el sistema de protecció a la infància i l'adolescència ha d'intervenir en les situacions de maltractament infantil, i tenint en compte que la negligència està considerada una de les formes de maltractament, la relació entre pobresa i adopció de mesures de protecció és clara. Les situacions materials de pobresa o d'insuficiència de recursos materials produeixen una manca d'atenció física adequada i una manca de condicions higienicosanitàries dels infants que constitueixen situacions de risc infantil, ja que n'obstaculitzen el desenvolupament integral.

* Cawson, P. *et al.* (2000). *Child maltreatment in the United Kingdom: a study of the prevalence of child abuse and neglect*. Londres: NSPCC.

* Hooper, C.A. (2005). "Child Maltreatment". A: Bradshaw, J. *et al.* (2005). *The Wellbeing of Children in the UK*. Londres: Save the Children.

* Thoburn, J. *et al.* (2000). *Family Support in cases of emotional maltreatment and neglect*. Londres: The Stationary Office.

* Tuck, V. (2000). "Links between social deprivation and harm to children". A: Baldwin, N. (Ed) *Protecting Children, Promoting Their Rights* Londres: Whiting and Birch Ltd.

També les situacions de desemparament poden derivar de mancances materials quan són permanents i hi són presents altres factors de risc de l'àmbit de la salut, la salut mental, els antecedents de criança dels pares, etc. que els impedeixen exercir les funcions pròpies de la parentalitat i el deure de protecció dels fills.

Un cop fetes aquestes consideracions prèvies, val a dir que el suport de l'Estat als progenitors com a prevenció de la desprotecció dels seus fills, per negligència o maltractament, requereix una diversitat de serveis i programes de suport a la criança.

A Catalunya, aquests serveis depenen majoritàriament de l'Administració local. Com a serveis i recursos més importants es poden esmentar els serveis per a infants de zero a tres anys (escoles bressol, serveis maternoinfantils, grups de mares i pares, serveis de respir, ludoteques, entre d'altres); cases de família; serveis d'ajuda al domicili per compensar dèficits d'atenció als infants en la família (recollida i acompanyament a l'escola i al casal, suport als pares en l'organització de la llar, etc.); intervenció socioeducativa des de serveis socials d'atenció primària (compensació de dèficits en les competències formatives i socials que dificulten la inserció social i laboral); etc.

En efecte, l'Administració, mitjançant mecanismes de suport i d'ajut a les famílies, ha de garantir que els infants disposin dels mitjans necessaris per créixer i desenvolupar-se de manera saludable i digna. Aquests mecanismes són els serveis preventius adreçats a tota la població que constitueixen serveis de suport a la criança dels fills i que tenen l'objectiu d'augmentar la qualitat de l'atenció que reben els infants, i evitar en darrer terme la separació dels fills del seu nucli familiar, de manera que abans d'entrar en el sistema de protecció s'hagin exhaurit totes les possibilitats de suport i ajut dels serveis de proximitat, especialment dels serveis socials d'atenció primària.

Aquest ajut s'ha de traduir en serveis de prevenció universals, comunitaris i adreçats a diferents grups de població. Han de tenir un caràcter de proximitat i facilitar la construcció d'entorns protectors que enforteixin la funció parental.

En aquest sentit, cal destacar que, abans de l'aprovació de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, una de les mesures de protecció era l'anomenada atenció en la pròpia família, en la qual l'Administració assumia la tutela dels

infants i dels adolescents, però aquests es quedaven a casa seva i els equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) els feien un seguiment estret. Aquesta mesura estava orientada a les situacions d'alt risc infantil de negligència o maltractament, però amb una relació afectiva important dels infants amb els pares, els quals tenen la voluntat de millorar en la criança dels fills. Per a aquestes situacions, hi havia establerts uns ajuts econòmics específics com a suport als pares per cobrir les necessitats dels fills.

A partir de la nova llei, s'elimina aquesta mesura, que fins ara es considerava desemparament amb mesura d'atenció en la pròpia família, i es crea la distinció entre situacions de risc i situacions de desemparament, de manera que hi ha situacions que fins ara eren considerades com a desemparament amb atenció en la pròpia família que passen a ser de risc (amb la signatura d'un compromís socioeducatiu entre els serveis especialitzats i els pares de l'infant en risc).

Amb la llei esmentada aquesta figura desapareix i es reconverteix en una mesura preventiva tenint en compte la situació de risc, i els infants i la família reben el seguiment prioritari dels serveis socials d'atenció primària, amb el suport de l'EAIA. A més, com a conseqüència d'aquesta modificació, la Llei crea les prestacions per a menors d'edat en situació de risc i afegeix un nou article a la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Les dificultats amb què es troben els serveis socials d'atenció primària, especialment quant a la disponibilitat de recursos, poden arribar a provocar que infants de famílies en situació de precarietat econòmica siguin derivats a serveis de protecció de la infància per presumpte desemparament, quan la precarietat econòmica de la família podria ser atesa pels serveis socials d'atenció primària en un context de despesa pública més alta. Malgrat que la privació material no hauria de ser un motiu per a la presa de mesures de protecció que incloguin l'atenció dels infants en un recurs alternatiu a la seva família d'origen, algunes queixes rebudes a aquesta institució evidencien que aquesta és una circumstància que es produeix.

Pel que fa a les situacions d'alt risc, l'atenció es produeix en el marc del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència. Aquest sistema està integrat pels següents serveis adreçats als infants i als adolescents: cases d'infants (servei residencial de caràcter temporal per a infants i adolescents en situació de risc o desemparament,

en els quals es fomenta la guarda administrativa); centres d'acolliment (per estudiar la situació personal i familiar dels infants i els adolescents que han estat maltractats); centres residencials d'acció educativa; acolliment en unitats de convivència (acolliments professionals); famílies d'acolliment; residències i pisos per a nois i noies de setze a divuit anys; residències i pisos per a nois i noies majors de divuit anys; serveis d'orientació jurídica per a majors de divuit anys; serveis d'inserció laboral per a nois i noies de setze a divuit anys, i serveis d'inserció laboral per a majors de divuit anys.

En aquest sentit, el Síndic va destacar els dèficits principals del sistema de protecció en el marc de l'informe extraordinari La protecció a la infància en situació d'alt risc social a Catalunya, presentat l'any 2009 al Parlament de Catalunya. Aquest informe va posar en relleu que, malgrat els esforços fets per l'Administració, els recursos del sistema de protecció a la infància encara són insuficients per atendre la infància desamparada amb garanties de qualitat. Les mancances afecten les places en centres, els recursos humans de diferents equips, les condicions de treball d'alguns professionals o la freqüència i la qualitat d'accés dels infants a diferents serveis.

A tall d'exemple, convé destacar la situació d'infants que o bé tenen proposta de tutela i ingrés en centre residencial d'acció educativa i romanen en el mateix nucli familiar del qual se'ls pretén protegir pendants de l'assignació de plaça, o bé estan assignats a un centre pendants d'un altre recurs. La saturació de l'àmbit residencial, especialment quant a recursos residencials adreçats a adolescents amb trastorns mentals greus, i la insuficiència de recursos alternatius a la institucionalització en centres, especialment de famílies acollidores, provoca desajustos en la idoneïtat de les propostes formulades i assignades, en els temps d'espera per a l'execució de les propostes, en la durada de les estades en centres, etc.

En aquest sentit, el Síndic ha rebut queixes relacionades amb infants tutelats per l'Administració pendants d'ingrés en CRAE, d'infants en CRAE pendants d'acolliment familiar o d'ingrés en CREI, d'infants en CA pendants d'ingrés en CRAE o pendants de plaça en centre maternal, etc. La inexistència de determinats perfils de centres o l'escassetat de famílies acollidores fan perdre eficàcia respecte a la correspondència entre el recurs proposat i les necessitats dels infants. A més, cal posar de manifest que els dèficits en la provisió de famílies acollidores fan que la major part d'infants tutelats

per l'Administració al marge de la família biològica siguin atesos en centres residencials.

Ateses aquestes mancances, en l'informe es fan les recomanacions següents: acostar progressivament l'esforç de despesa pública en infància a la mitjana europea, augmentar les famílies acollidores amb l'objectiu d'assolir un nombre que s'adeqüi a les directrius internacionals i a la normativa vigent, introduir millores en les prestacions que reben les famílies acollidores, incrementar el nombre de places residencials de manera que permeti disposar d'un excedent de places lliures suficient per dotar el sistema de la flexibilitat necessària en l'assignació de places en funció de les necessitats dels infants, augmentar el nombre de centres residencials d'acció educativa amb l'objectiu de reduir-ne la dimensió i augmentar les dotacions dels EAIA fins a eliminar l'existència de casos pendants d'estudi, entre d'altres.

Específicament sobre l'adequació dels recursos de protecció, també cal fer esment d'algunes de les recomanacions de l'informe: definir amb precisió els perfils d'infants que pot atendre cada centre i establir els mecanismes per fer correspondre la proposta de mesura al recurs adequat; crear més centres residencials d'acció educativa intensiva, ja que l'oferta actual és clarament insuficient i s'ha de territorialitzar; crear centres residencials d'acció educativa intensiva per a noies; augmentar les places de centres residencials que atenen infants amb discapacitats; crear més centres terapèutics per a infants amb problemes de salut mental; augmentar els recursos de serveis d'atenció a la salut mental a la infància tutelada, i especialment als infants residents en centres; ampliar el suport, l'orientació i l'acompanyament a les famílies acollidores perquè puguin acomplir la seva tasca; crear la figura del professional de referència com a coordinador de totes les intervencions que es facin amb l'infant i la seva família, entre d'altres.

8.1.3. Polítiques d'atenció als infants estrangers sense referents familiars

En aquests darrers anys, professionals, entitats cíviques i els mateixos joves afectats s'han adreçat al Síndic de Greuges per expressar la seva preocupació respecte de possibles vulneracions de drets per les diverses administracions responsables amb referència a la protecció, l'atenció i la repatriació de menors immigrants que es troben sols a Catalunya, sense referents familiars.

En aquest sentit, un dels col·lectius que es troba en una situació de més vulnerabilitat

social està conformat pels joves que tenen documentació en regla que n'acredita la minoria d'edat legal, però que són considerats majors d'edat pels sistemes de protecció a la infància sobre la base de l'edat òssia que resulta de les proves mèdiques practicades.

D'entrada, convé tenir present que, si bé hi ha països amb registres civils sense garanties, i en què la documentació identificativa que expedeixen legalment no sempre recull l'edat real dels joves, les proves mèdiques presenten marges significatius d'error i només determinen l'edat de manera aproximada. Això fa que hi hagi nois que responen a una minoria d'edat legal, d'acord amb el que n'acredita la documentació en regla, però que romanen fora del sistema de protecció de menors per una majoria d'edat òssia aproximada, d'acord amb el resultat de les proves practicades. El Síndic de Greuges recorda que, amb aquests antecedents, és probable que hi hagi menors d'edat reals que estiguin desprotegits per l'Administració, circumstància que vulneraria l'ordenament jurídic vigent.

Aquests joves experimenten una situació de llimbs legals des del moment en què no són considerats plenament menors ni tampoc majors d'edat, i no hi ha una administració que clarament es responsabilitzi de donar resposta a les seves necessitats socials bàsiques. De fet, l'experiència d'aquesta institució constata nombrosos casos en què la mateixa Administració no ha permès a aquests joves, un cop expulsats dels sistemes de protecció de menors, fer ús dels serveis de la xarxa d'atenció d'adults perquè eren considerats menors d'edat, d'acord amb la seva documentació en regla. Si bé durant l'any 2010 la coordinació entre administracions i serveis ha permès corregir substancialment aquest dèficit, l'activitat del Síndic constata que encara avui hi ha casos de joves que queden fora de la xarxa d'atenció a la infància i de la xarxa d'adults.

Per evitar aquestes situacions, el Síndic defensa que l'administració competent no consideri com a indocumentats els joves que aporten documentació en regla, encara que aquesta pugui incorporar informació presumptament no vàlida sobre l'edat, i ha demanat que es tingui en compte l'edat que consta en la seva documentació legal sempre que no puguin acreditar legalment una majoria d'edat o sempre que aquella documentació no sigui invalidada.

En positiu, cal remarcar que el Consorci de Serveis Socials de Barcelona va crear una sèrie de places residencials específiques durant aquest any 2010 que permeten atendre durant un període de temps aquests joves. Es tracta d'un recurs limitat i no consolidat des del punt de vista pressupostari.

La situació de llimbs legals d'aquests joves, a més, genera enormes disfuncions a l'hora de promoure la seva integració social, l'exercici del seu dret a l'educació, la seva inserció sociolaboral, etc. Així, la manca d'assimilació del seu estatus a la minoria d'edat i la consegüent manca de tutela per part de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) comporta la manca de tramitació de la seva documentació de residència, la manca d'una possible inserció laboral com a menor i la participació a l'oferta de formació ocupacional. És il·lustratiu que aquests joves tinguin dificultats per empadronar-se, pel fet de ser considerats menors d'edat i no tenir tutor legal, o que es quedin sense poder accedir als programes de qualificació professional inicial (PQPI) subvencionats pel Departament de Treball, tot i ser una oferta regulada per la legislació en matèria d'educació, autoritzada pel Departament d'Ensenyament i que dóna accés a una acreditació educativa, pel fet de no tenir permís de residència i no poder inscriure's al Servei d'Ocupació de Catalunya.

El Síndic, de manera contínua, ha anat constatant les dificultats per garantir una actuació institucional integrada i coordinada envers aquests joves estrangers no acompanyats que respecti els seus drets més elementals. Per fer front a aquesta problemàtica, aquesta institució demana més coresponsabilitat a les diverses administracions afectades i també més esforços de normalització de les respostes que es donen, de manera integrada, a les xarxes protectora, educativa, laboral, de salut, etc. Els departaments de Justícia, Ensenyament, Sanitat i Benestar i Família haurien d'establir, amb urgència, formes de treball conjunt i d'ajuda mútua per dissenyar conjuntament els recursos i les estratègies necessàries que garanteixin millor l'atenció i la integració social d'aquest col·lectiu.

Així mateix, també constata la necessitat d'estendre aquesta coordinació a la resta de comunitats autònomes, per evitar incongruències en els models d'atenció als menors no acompanyats i divergències en la qualitat del procés de tutela, residència i

atenció socioeducativa. Per facilitar la coordinació interinstitucional cal disposar d'un registre unificat de menors estrangers no acompanyats compartit per totes les administracions públiques amb competències en la qüestió.

Fetes aquestes consideracions, cal afegir que les situacions de llimbs legals també es constaten en els joves estrangers no acompanyats que, després de les corresponents proves mèdiques, són considerats menors d'edat i, consegüentment, són tutelats pels serveis de protecció a la infància.

Així, per exemple, la tutela no sempre es produeix de manera ràpida per part de la DGAIA. El Síndic insisteix a reclamar que la fase d'estudi no comporti, a la pràctica, mesos de privació d'accés als recursos socioeducatius i a la formació prelaboral i ocupacional. Sens perjudici d'una modificació posterior, s'ha de produir una tutela legal immediata. Amb l'adolescent sol immigrant hi ha una situació de desprotecció de facto que cal corregir immediatament, amb independència de la recerca d'informació que faci la DGAIA i de la permanència o no d'aquest jove en el futur al sistema de protecció.

Igualment, no s'ha d'esperar els nou mesos que estableix el Reglament de la Llei 4/2000 (Decret 2393/2004) per començar a documentar el menor i tramitar-ne la residència. Es tracta d'un període màxim, pensat com a garantia, no com a temps d'espera.

En qualsevol cas, les dilacions en la resposta protectora de l'Administració tenen un efecte especialment negatiu en el grup de menors que tenen un passaport de menor d'edat, quan no han estat mai tutelats, o han estat tutelats preventivament durant el temps necessari per practicar les proves mèdiques, amb el resultat de tenir una edat corresponent a divuit anys o més.

8.1.4. Polítiques d'accés a l'habitatge

Un dels factors més determinants per entendre els efectes de la pobresa familiar en les condicions de vida dels infants és l'habitatge. Moltes famílies amb infants a càrrec es veuen afectades per situacions de sobreocupació i d'infrahabitatge, o també per processos de desnonament derivats de la impossibilitat de sufragar-ne el cost.

En matèria d'habitatge, doncs, les polítiques que contribueixen a combatre més directament la pobresa en l'accés a un habitatge digne tenen a veure, bàsicament, a banda de la concessió de prestacions econòmiques per al pagament de l'habitatge, que es tracten en el capítol 9, amb la promoció de l'habitatge amb protecció oficial, especialment en règim de lloguer, i també amb el desenvolupament de programes socials d'habitatge.

En els darrers anys, especialment per mitjà de l'aprovació de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i del Decret 13/2010, de 2 de febrer, del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012, el Govern de la Generalitat de Catalunya va fer un esforç per actualitzar i ordenar l'àmbit de les polítiques que combaten l'exclusió social residencial, amb mesures com ara la creació d'un registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial, l'establiment d'un nou règim legal dels habitatges protegits o el reconeixement actualitzat dels programes socials d'habitatge (ajuts per al pagament de l'habitatge, mediació per al lloguer social, cessió a l'Administració d'habitatges desocupats per destinar-los a lloguer social, habitatges d'inserció i allotjaments d'acollida, i rendibilització dels parcs de lloguer), entre d'altres.

Precisament, aquest ordenament jurídic preveu que "són actuacions susceptibles d'ésser protegides en matèria d'habitatge les que tenen com a finalitat donar allotjament a persones o unitats de convivència amb necessitats d'habitatge, actuacions que poden ésser, entre d'altres, la compra o la urbanització de sòl per a destinar-lo a habitatge protegit, la promoció de nous habitatges amb protecció oficial, els contractes de copropietat, l'adquisició d'habitatges lliures o protegits per a ús propi o per a destinar-los a lloguer, l'oferta i la posada en el mercat d'habitatges privats per a destinar-los a lloguer o a d'altres formes de cessió d'ús, la rehabilitació d'habitatges i d'edificis d'habitatges o altres" (article 68 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre).

I aquest ordenament jurídic també estableix que els programes socials d'habitatge tenen per finalitat: "a) ajudar les persones que tenen dificultats a l'hora de pagar el lloguer o les quotes hipotecàries; b) estimular les persones propietàries d'habitatges buits perquè els posin en el mercat de lloguer, preferentment adreçats a persones amb necessitats especials d'habitatge; c) impulsar

el sistema de mediació de l'Administració pública entre persones propietàries i persones llogateres per fomentar la disposició d'habitatges destinats al lloguer social; d) ajudar les entitats sense ànim de lucre i les cooperatives que tenen reconeguda la condició d'entitat sense ànim de lucre que gestionen habitatges d'inserció o allotjaments d'acollida, com també als serveis municipals que disposen d'habitatges o allotjaments amb aquestes finalitats; i e) contribuir a posar al dia el parc de lloguer existent, a aconseguir-ne una rendibilitat adequada i a donar seguretat a qui hi resideixi" (article 75.1 del Decret 13/2010, de 2 de febrer).

En el marc d'aquest informe, i pel que fa al desenvolupament d'aquestes polítiques, cal destacar, entre d'altres, diversos dèficits importants.

D'una banda, l'activitat del Síndic de Greuges i les entrevistes mantingudes amb diversos professionals dels serveis socials posen de manifest la insuficient provisió d'habitatges amb lloguer social i també, i molt especialment, d'habitatges d'inserció i allotjaments d'acollida. Aquests darrers recursos residencials estan adreçats a atendre persones que presenten problemes d'inserció i que requereixen una atenció especial i seguiment i tutela especialitzats durant un període de temps, o bé a persones víctimes de sobreocupació i de contractes de lloguer en infrahabitatges. L'oferta d'habitatges d'inserció actual és insuficient per donar resposta a les necessitats existents.

D'altra banda, l'activitat del Síndic de Greuges també evidencia la manca de reconeixement de la tinença d'infants a càrrec com a criteri de prioritat clau a l'hora d'ordenar l'accés de les persones en situació de pobresa a les polítiques d'habitatge protegit i d'habitatge social.

A tall il·lustratiu, cal destacar que el mateix Decret 13/2010, de 2 de febrer, del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012, estableix en l'article 88.2 què s'entén per persones que requereixen una atenció especial, i especifica que "les persones sense sostre, les persones immigrants en situació vulnerable, les dones afectades per la violència masclista que han deixat el seu entorn sociofamiliar habitual, les persones arrendatàries que hagin patit un desnonament amb pràctiques abusives, les persones amb drogodependències, les persones amb trastorn mental, les persones

perceptores de prestacions molt baixes i altres en situacions anàlogues que requereixen una especial tutela", però no esmenta els infants. La regulació de les condicions d'accés a l'habitatge amb protecció oficial tampoc no esmenta les famílies amb infants com a subjectes d'especial protecció.

Com a bona pràctica, per exemple, es pot destacar que l'Ajuntament de Barcelona, en el marc del Reglament del Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció de Barcelona, que regula el registre propi de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial, estableix en el capítol IV (art. 38) quines situacions es consideren "situacions d'emergència social", a fi de poder adjudicar un habitatge del fons d'habitatges de lloguer social per a emergències socials, i, entre altres situacions, preveu: "Que a l'habitatge visquin menors d'edat en condicions higièniques i sanitàries o de seguretat precàries, comprovades pels Serveis Tècnics de les Oficines de l'Habitatge de Barcelona, i que hi hagi un informe d'intervenció de la Direcció General d'Atenció a la Infància i Adolescència (DGAIA) envers la retirada eventual de la custòdia dels menors".

Alhora, un altre dèficit detectat a través de l'activitat del Síndic té a veure amb les necessitats d'una col·laboració més estreta i coordinada entre els serveis socials locals i els serveis d'habitatge dels mateixos ajuntaments, de la Generalitat de Catalunya o d'entitats privades que gestionen habitatges d'inclusió social, especialment quan hi ha una situació urgent que cal atendre. Si hi hagués més coordinació entre aquests agents es podrien atendre millor més casos d'emergència social, i s'evitaria que les problemàtiques relacionades amb l'habitatge fossin trameses als serveis socials, que ben sovint no tenen la capacitat suficient per resoldre-les.

Així mateix, un altre dèficit té a veure amb la lentitud en l'adjudicació i l'ocupació efectiva dels habitatges, que provoca que es produeixin situacions d'infraocupació del parc d'habitatge públic. Aquesta lentitud està causada fonamentalment per la restricció d'accés al crèdit bancari, especialment en l'actual context de crisi, i pel procediment d'adjudicació. L'elevat nombre de renúncies de les persones que han estat prèviament seleccionades impossibilita l'ocupació dels habitatges, atès que els promotors, en línies generals, decideixen donar les claus als adjudicataris una vegada ha resultat adjudicat,

com a mínim, un 60% de la promoció, amb la finalitat d'evitar les ocupacions il·legals en la resta d'habitatges buits.

I, en darrer lloc, un altre dèficit detectat fa referència als requisits per accedir a la xarxa d'habitatges destinats a lloguer social, que són massa restrictius. Per accedir a la xarxa de mediació social s'ha de complir una sèrie de requisits que, de vegades, difícilment es poden assolir, com ara disposar d'un contracte laboral fix i no constar com a deutor. En aquest sentit, el Síndic recorda que, si els requisits que s'estableixen són rígids, el parc d'immobles mobilitzat no compleix la filosofia inspiradora d'aquests programes, que consisteix a garantir un habitatge digne i adequat a tota la població. La introducció de la figura de l'avalloguer per part de l'Administració, que té com a finalitat assegurar als propietaris la percepció d'una quantitat equivalent a un màxim de cinc mesos de lloguer, hauria de ser suficient, a criteri d'aquesta institució, per relaxar les garanties que es demanen als llogaters i facilitar-los, així, l'accés a l'habitatge.

Més enllà de l'habitatge social, convé fer referència a altres polítiques destinades a donar suport a les famílies que tenen dificultats per fer front als costos d'hipoteques o de manteniment de l'habitatge, i que són víctimes d'execucions hipotecàries per part de les entitats financeres per impagament del crèdit o del préstec. Les execucions hipotecàries provoquen la pèrdua de l'habitatge per part de la persona afectada, però també que continuï sent deutora respecte de la part del préstec o el crèdit que no ha pogut ser saldat amb el lliurament.

Per evitar aquestes situacions, l'Administració ha incorporat alguna mesura de suport a la dació en pagament, per exemple, amb la incorporació d'ajuts en els tràmits, que alleugereixen la pressió fiscal mitjançant bonificacions del 100% en l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (com preveu, per exemple, la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics).

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic considera que la dació en pagament no és la solució més idònia perquè fa que el deutor perdi l'ús de l'habitatge on té constituïda la seva residència habitual, i suggereix que es promoguin que es

renegociï el deute, de manera que el deutor pugui anar efectuant pagaments al mateix temps que quedi garantida la residència familiar. Es tracta d'evitar que les famílies que no poden fer front al pagament de la hipoteca per al seu únic habitatge es quedin sense habitatge i en situació de risc d'exclusió social.

Amb aquest propòsit, el Síndic ha plantejat diverses recomanacions destinades a fomentar i facilitar el redreçament dels deutes hipotecaris i a trobar solucions als problemes que s'estan generant com a conseqüència de les execucions hipotecàries, que suposen un risc d'exclusió social per a les persones afectades. Alguns dels dèficits identificats en el marc de l'actuació d'aquesta institució tenen a veure amb el tractament fiscal d'aquestes operacions, vigent actualment, en determinats acords, que grava no tan sols les entitats financeres, sinó també els deutors que els subscriguin; i també el caràcter voluntari d'aquests acords, que no impedeix que hi hagi entitats financeres no disposades a col·laborar ni a arribar a un acord.

I, finalment, més enllà de les polítiques directament relacionades amb el foment de l'accés i el manteniment d'un habitatge digne, convé fer menció també, en positiu, de l'aprovació de la Llei 2/2004, de barris i àrees urbanes que requereixen atenció especial, i al desplegament dels plans de millora dels barris. L'objectiu d'aquesta mesura, que ha vist reduir darrerament l'aportació pressupostària, era promoure una actuació coordinada als barris on es concentren processos de regressió urbanística, problemàtica demogràfica i problemes econòmics i socials, amb el propòsit, entre d'altres, de millorar l'espai públic i la dotació d'equipaments per a ús col·lectiu i de desenvolupar programes que comportessin una millora social, urbanística i econòmica dels barris. L'any 2010, un total de 92 barris de tot Catalunya havien disposat de plans de millora finançats pel Govern.

8.2. EDUCACIÓ

8.2.1. Polítiques de promoció de l'escolarització pública de zero a tres anys

Les polítiques de promoció de l'escolarització de la primera infància són clau a l'hora de combatre tant la pobresa infantil com els seus efectes privatius de determinades oportunitats

socials i educatives dels infants i les seves famílies.

Pel que fa a les famílies, cal recordar que l'accés de les dones al mercat de treball és un dels factors que més contribueixen a mitigar les situacions de pobresa familiar en els països del sud d'Europa, com és el cas de Catalunya, i que les escoles bressol són un recurs bàsic de conciliació de la vida laboral i familiar, i de promoció de l'ocupació femenina. I pel que fa als mateixos infants, cal tenir present que aquest àmbit educatiu contribueix a compensar l'impacte que exerceix el capital cultural i econòmic familiar sobre les seves trajectòries escolars posteriors. En aquest sentit, els infants de famílies de classes treballadores, de mitjana, obtenen pitjors resultats acadèmics i abandonen abans el sistema educatiu que els infants de famílies de classes mitjanes professionals, i precisament diversos treballs evidencien que les desigualtats es redueixen entre els infants que han estat escolaritzats de manera primerenca. És a dir, l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle redueix l'efecte de determinades situacions de

precarietat socioeconòmica i socioeducativa pròpies de la pobresa.

No obstant això, l'educació infantil, lluny d'eliminar les desigualtats educatives, contribueix a reproduir-les. És a dir, els infants que pertanyen a famílies amb un capital educatiu més elevat, que parteixen a priori d'una situació socioeducativament més favorable per a l'èxit de la seva trajectòria escolar, són els que més accedeixen a aquests recursos educatius, els que abans es socialitzen i entren en contacte amb la institució escolar. I aquestes desigualtats d'accés es produeixen per diversos factors, entre els quals destaquen els règims de provisió d'oferta i els costos d'accés.

Pel que fa a la provisió d'oferta, la taula 45 mostra que Catalunya, amb taxes d'escolarització neta significativament superiors a les del conjunt de l'Estat, s'havia caracteritzat durant les darreres dècades per un model de provisió basat principalment per una forta presència del sector privat. A tall d'exemple, el curs 2000/2001 al voltant de dos terços de l'oferta era de titularitat privada, proporció sensiblement superior a la del conjunt de l'Estat.

Taula 45. Evolució de les dades d'escolarització en l'educació infantil de primer cicle a Catalunya (2000/2011-2009/2010)

Indicador	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011
Taxa neta d'escolarització de 0 a 2 anys	27,9	27,6	28,3	29,3	29,8	30,6	32,1	32,5	33,7	33,3	...
Espanya	9,9	11,7	12,2	14,2	15,9	16,3	18,0	20,3	24,6	26,5	26,5
% sector públic	35,2	34,8	37,9	39,4	42,2	44,4	47,0	50,6	53,6	57,3	59,6
Espanya	43,8	43,4	42,0	41,9	42,5	43,1	43,0	43,8	47,4	50,7	50,7

Font: Albaigés, B.; Ferrer-Esteban, G. (2012). *L'èxit educatiu a Catalunya. Indicadors dels sistemes educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. (Polítiques, 76).

No obstant això, i especialment arran de l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, el Govern va impulsar el Pla de creació de 30.000 places públiques per al període 2004-2008, actualment encara en curs, amb la finalitat que l'oferta pública cobrés entre el 15 i el 30% de la població menor de tres anys, i de promoure una xarxa de llars d'infants –públiques i privades– que tingués capacitat d'assegurar una oferta suficient per al conjunt de la demanda existent. L'increment de la inversió econòmica feta pel Departament d'Ensenyament i pels ajuntaments en la creació i el sosteniment de les places escolars ha permès que d'ençà del desplegament del pla esmentat hagin augmentat en quatre punts percentuals la taxa neta d'escolarització, fins al 33,3%, i en vuit punts percentuals el pes del sector públic, fins al 57,3% (vegeu la taula 45).

Amb tot, les queixes rebudes al Síndic de Greuges constaten que encara hi ha desigualtats

territorials importants pel que fa a la provisió de l'oferta d'escola bressol en general, i que hi ha famílies que no poden accedir a aquest àmbit educatiu en igualtat d'oportunitats per manca d'oferta pública suficient en el seu municipi i per les condicions econòmiques d'accés. Entre els municipis més grans de 50.000 habitants a Catalunya per al curs 2007/2008, per exemple, mentre que hi ha municipis com ara Sant Cugat del Vallès o Girona, o districtes de la ciutat de Barcelona com ara les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Horta-Guinardó o l'Eixample, amb taxes d'escolarització superiors al 40%, n'hi ha d'altres com ara Santa Coloma de Gramenet, Cornellà de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Viladecans o Rubí que no superen el 20%. Les desigualtats en els nivells d'escolarització globals s'expliquen, bàsicament, per les diferències entre municipis pel que fa als nivells de renda de la seva població, que condicionen, al seu torn, les possibilitats del sector privat de desplegar-se i de tenir demanda.

Taula 46. Taxa d'escolarització per municipis més grans de 50.000 habitants a Catalunya (2009-2010)

Municipi	Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys
Badalona	21,2	3,9
Barcelona	37,1	10,2
1. Ciutat Vella	26,4	15,2
2. Eixample	38,1	4,9
3. Sants-Montjuïc	34,8	12,6
4. Les Corts	54,6	9,4
5. Sarrià-Sant Gervasi	56,4	5,0
6. Gràcia	33,3	6,0
7. Horta-Guinardó	36,9	14,0
8. Nou Barris	31,7	17,0
9. Sant Andreu	27,6	10,2
10. Sant Martí	32,9	8,4
Castelldefels	24,4	7,2
Cerdanyola del Vallès	30,8	9,6
Cornellà de Llobregat	14,5	10,8
Girona	46,0	15,3
Granollers	33,3	6,3
Hospitalet de Llobregat,l'	20,9	6,0

Lleida	34,1	16,5
Manresa	30,9	18,5
Mataró	27,4	20,1
Mollet del Vallès	26,5	11,7
Prat de Llobregat, el	29,4	14,9
Reus	30,6	12,2
Rubí	15,6	8,1
Sabadell	28,8	13,6
Sant Boi de Llobregat	22,2	13,7
Sant Cugat del Vallès	45,7	11,0
Santa Coloma de Gramenet	11,1	3,7
Tarragona	25,3	9,7
Terrassa	24,6	11,5
Viladecans	22,4	12,0
Vilanova i la Geltrú	26,4	19,8

Font: Martínez, M.; Albaigés, B. (dir.) (2012). L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. (Polítiques; 75).

Aquestes reflexions, doncs, remetent a la importància del sector públic a l'hora de fomentar l'accés a aquest àmbit educatiu a la població en una situació socioeconòmica més desfavorida. Convé recordar que l'oferta pública, tot i que també depèn de les aportacions econòmiques de les famílies usuàries, està sufragada aproximadament en dues terceres parts per les administracions educativa i local, de manera que les famílies només cobreixen una tercera part del cost real de la plaça (a diferència de les escoles privades subvencionades, en què aquesta proporció és més elevada).

No obstant això, la taula 46 constata que no sempre el sector públic assoleix més nivells de cobertura als municipis amb una composició social eminentment de classe treballadora, amb menys oportunitats econòmiques. Per comprendre la presència del sector públic, de fet, cal remetre's especialment a factors de caràcter polític, relacionats amb el compromís assumit per cadascun dels ajuntaments a l'hora de promoure l'escolarització de la primera infància en el seu territori. Aquestes diferències fan que, per exemple, el curs 2009/2010, hi hagués municipis com ara Manresa, Mataró o Vilanova i la Geltrú, amb

taxes d'escolarització pública comparativament elevades, sense dificultats especials de concentració de problemàtiques socials, i municipis com ara Santa Coloma de Gramenet o Badalona, en canvi, amb una composició social eminentment de classe treballadora, però amb poca oferta pública. El Síndic ha incidit sobre la necessitat d'impulsar l'oferta pública, i més encara als municipis amb més dificultats socials.

Pel que fa als costos d'accés, que també són motiu de queixa, cal assenyalar que aquestes oportunitats es poden veure incrementades a partir de les subvencions que el Departament d'Ensenyament destina als ajuntaments titulars de llars d'infants i als centres educatius de titularitat privada sense ànim de lucre per a l'escolarització de nens i nenes de zero a tres anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides, i que tenen per objectiu minorar la quota a càrrec de les famílies. Per al curs 2011/2012, s'han convocat els ajuts destinats als centres de titularitat privada, però en el moment d'elaborar aquest informe encara no s'ha publicat la convocatòria dels ajuts destinats als ajuntaments, i es desconeix si es publicarà. Aquesta circumstància se suma a la reducció de l'aportació de la

subvenció que fa el Departament d'Ensenyament als ajuntaments per al sosteniment de places públiques de llars d'infants de titularitat municipal, que ha fet incrementar la quota d'accés que han de satisfer les famílies a les escoles bressol de determinats municipis.

En qualsevol cas, i per a cursos precedents, les queixes rebudes al Síndic de Greuges posen de manifest que encara hi ha ajuntaments i centres privats que no tramiten aquestes subvencions, en part, perquè no compleixen les condicions de la convocatòria (com passa amb els centres privats amb ànim de lucre), i que no poden promoure polítiques d'accessibilitat per a les famílies amb menys recursos econòmics. El Síndic insisteix en la conveniència de difondre aquesta convocatòria i de promoure'n l'aprofitament per part dels ens locals, els centres i les famílies.

Finalment, cal recordar que les desigualtats d'accés també es poden compensar per mitjà dels criteris d'admissió i la seva baremació. De fet, aquestes desigualtats es reproduïxen des del moment en què el criteri més determinant als efectes de barem, el de germans al centre, dóna prioritat a les famílies més orientades envers l'escolarització dels seus fills, que no són altres que les de més capital educatiu, i penalitza l'accés dels grups socials que estan menys representats en el sistema.

Pel que fa als criteris, però, el Síndic de Greuges ha rebut queixes sobre els dèficits de discriminació positiva de determinades situacions de precarietat econòmica, i també, segons el municipi, sobre la discriminació negativa d'aquestes mateixes situacions. D'una banda, els criteris establerts en la normativa general d'admissió no donen prioritat d'accés a les famílies de rendes baixes (només els perceptors de rendes mínimes d'inserció, que són una minoria), de manera que la renda no acostuma a discriminar l'accés. I de l'altra, hi ha municipis que incorporen criteris específics que discriminen negativament les famílies que es troben en determinades situacions de precarietat econòmica, com ara en situació d'atur, quan estableixen un barem addicional per als alumnes que tenen els progenitors ocupats.

En les resolucions del Síndic, precisament, es recorda que la situació d'atur denota una predisposició a treballar, i que la manca de discriminació positiva dels fills amb progenitors en situació d'atur perjudica, de fet, les oportunitats d'inserció laboral d'aquests progenitors (per problemes de conciliació). Cal assenyalar que les

oportunitats econòmiques (i d'accés al sector privat o a serveis alternatius) de les famílies ocupades acostumen a ser superiors a les famílies amb algun membre a l'atur, i és per aquest motiu que, per evitar el greuge, el Síndic de Greuges demana que es prioritzï l'accés no només de les famílies ocupades sinó de les que estan laboralment actives (encara que estiguin a l'atur).

8.2.2. Polítiques d'escolarització equilibrada d'alumnat amb necessitats educatives específiques i gratuïtat en l'admissió

Tal com ja s'ha assenyalat prèviament, l'anàlisi de la segregació escolar a Catalunya posa de manifest que hi ha diferències importants entre municipis quant a desequilibris entre centres en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, i que aquestes diferències no tenen necessàriament relació amb la prevalença de fenòmens com el fet migratori o la segregació urbana en cadascun d'aquests municipis, sinó que remetent a les polítiques actives de distribució equitativa de l'alumnat que s'hi han desenvolupat en els successius processos d'admissió al sistema educatiu.

En sentit positiu, per exemple, convé destacar municipis que, malgrat el fort impacte rebut del fet migratori, com ara Olot, Vic o Mataró, emblemàtics pel que fa al desplegament de polítiques actives de distribució de l'alumnat nouvingut, presenten una prevalença del fenomen de la segregació escolar comparativament menor a altres municipis amb un impacte més reduït. De fet, l'experiència d'aquests municipis constata el marge d'actuació existent per a la política educativa.

En aquest sentit, la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), i el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, ja preveuen el deure dels centres del Servei d'Educació de Catalunya de participar en l'adequada i equilibrada escolarització dels alumnes amb necessitats educatives específiques, i estableixen instruments relacionats amb l'admissió d'alumnat que han de permetre assolir aquest propòsit. La possibilitat de fer ampliacions i reduccions de ràtio per equilibrar l'admissió d'alumnat d'incorporació tardana entre centres, l'aprofitament de la reserva de places per a la distribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, la definició de les mateixes àrees d'influència per als centres públics i els centres privats concertats,

l'establiment de proporcions territorials màximes en l'escolarització d'alumnes amb necessitats educatives específiques o la consolidació de les competències de les oficines municipals d'escolarització, per posar-ne alguns exemples, són instruments normatius que promouen l'equitat en els processos d'admissió.

Malgrat que algunes d'aquestes mesures encara no s'han desenvolupat perquè estan pendents de l'aprovació dels decrets de desplegament de la LEC, com succeeix amb la proporció territorial màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ser escolaritzats en cada centre, les queixes rebudes al Síndic de Greuges constaten que des de la política educativa no sempre s'ha aprofitat prou el marge d'actuació que ha ofert i ofereix la normativa.

És especialment il·lustrativa la infrautilització de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques en molts municipis, que hauria de representar l'instrument principal per garantir aquesta escolarització equilibrada. No obstant això, mentre que hi ha municipis que utilitzen activament aquesta reserva (fins i tot amb ampliacions per sobre de les dues places per grup previstes per norma) i que en el procés d'admissió acompanyen alumnes d'uns centres a uns altres per garantir aquesta distribució equitativa, en altres indrets aquesta mesura no s'utilitza, des de la convicció que així es garanteix millor i d'una manera més generalitzada la tria d'escola feta per les famílies.

En alguns municipis, aquesta infrautilització de la reserva de places està acompanyada de dèficits en la identificació de l'alumnat amb necessitats educatives específiques. L'anàlisi de les queixes ha posat de manifest que hi ha diferències notables entre municipis pel que fa als criteris que s'empren per dictaminar aquestes necessitats educatives específiques i que, en general, les dades disponibles infradimensionen l'abast real dels alumnes que, per raons socioeconòmiques i d'incorporació tardana al sistema educatiu, requereixen una atenció específica. En aquest sentit, la taula 47 mostra que als ensenyaments obligatoris hi ha al voltant de 29.000 alumnes sobre els quals hi ha un dictamen de necessitats educatives específiques relacionades amb una situació social desfavorida o amb la incorporació tardana al sistema educatiu, xifra que representa al voltant del 4% de l'alumnat. Aquesta proporció, però, contrasta amb el fet que la proporció d'alumnat estranger ja supera el 15% i la d'alumnat en situació de risc de pobresa gira a l'entorn del 20%. De fet, amb diferències entre primària i secundària, per cada alumne amb necessitats educatives específiques de caràcter socioeconòmic o cultural hi ha més de tres alumnes estrangers i més de quatre alumnes en situació de risc de pobresa. Aquesta situació resulta contraproductiva des del moment en què la consideració de necessitat educativa específica és la categoria a partir de la qual els poders públics combaten la segregació escolar relacionada amb l'origen social de l'alumnat en els processos d'admissió.

Taula 47. Indicadors relacionats amb l'alumnat amb necessitats educatives específiques als ensenyaments obligatoris a Catalunya (2008-2009)

	Primària	ESO
Alumnat total	418.914	271.847
Alumnat estranger	63.159	47.528
% alumnat estranger	15,1%	17,5%
Alumnat amb necessitats educatives específiques (tipus B i C)	20.336	8.649
Situació social desfavorida	16.298	7.396
Incorporació tardana	4.038	1.253
% alumnat amb necessitats educatives específiques (tipus B i C)	4,9%	3,2%
Ràtio alumnat estranger / alumnat amb necessitats educatives específiques (tipus B i C)	3,1	5,5
Ràtio alumnat en situació de risc de pobresa / alumnat amb necessitats educatives específiques (tipus B i C)	4,1	6,3
% places reservades per a alumnat NEE per norma	8,0%	6,7%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2010).

En els informes anuals més recents, el Síndic de Greuges ha denunciat que les polítiques de seguiment de la demanda, orientades a satisfer l'elecció escolar de les famílies, persegueixen garantir més la governabilitat del procés d'admissió que l'equitat del sistema en conjunt, i així es reproduïx la mateixa segregació escolar. L'aplicació d'ampliacions de ràtio o d'obertures de grup en determinats centres quan encara hi ha places vacants suficients en altres centres de la mateixa zona, la poca aplicació de les reduccions de ràtio als centres de les zones amb sobreoferta, les adscripcions entre centres de primària i secundària segregats, etc. són pràctiques de planificació educativa i de governació del procés d'admissió que contribueixen a consolidar la infraocupació dels centres amb una demanda més feble.

Les queixes rebudes al Síndic de Greuges també posen de manifest que alguns d'aquests centres, precisament, continuen "especialitzant-se" en l'escolarització de la matrícula fora de termini, eminentment d'incorporació tardana. Malgrat que les autoritats educatives coneixen que la segregació escolar de determinats centres sovint té en origen una gestió inadequada de la matrícula fora de termini, el Síndic de Greuges constata que encara avui hi ha escoles amb nivells elevats de concentració d'alumnat amb necessitats educatives específiques que veuen incrementada la complexitat educativa que han de gestionar amb l'escolarització al llarg del curs d'alumnat nouvingut, que ocupa les places vacants disponibles.

Els dèficits d'escolarització equilibrada de l'alumnat originats per les polítiques d'admissió dutes a terme es veuen reforçats, en alguns casos, per desequilibris entre centres quant a la qualitat de les condicions infraestructurals, a la qualitat dels projectes educatius, a la diversificació dels serveis escolars disponibles, etc. A priori, l'homologació de les condicions dels centres sostinguts amb fons públics acostuma a evitar la segregació escolar perquè desincentiva les estratègies d'evitació i fugida per part de

determinades famílies. Les queixes rebudes al Síndic, en canvi, constaten que hi ha centres segregats, amb una demanda molt feble, que es troben en mòduls prefabricats, en ubicacions provisionals, sense projectes educatius innovadors que siguin atractius per a les famílies de l'entorn.

En aquesta línia, també convé destacar que els processos de segregació escolar es veuen reproduïts pels dèficits de gratuïtat real de l'escolarització en nombrosos centres concertats. Les queixes rebudes al Síndic de Greuges evidencien que sovint les famílies amb menys recursos econòmics sol·liciten menys els centres que cobren quotes d'accés perquè desconeixen que aquestes quotes tenen un caràcter voluntari. De fet, alguns d'aquests centres, tot i el coneixement que en puguin tenir les famílies, utilitzen estratègies de dissuasió del no-pagament.

Sobre aquest assumpte, convé tenir present que les desigualtats econòmiques d'accés generen al seu torn desigualtats en la distribució de l'alumnat socialment desafavorit, que es concentra en una proporció més alta al sector públic. L'impuls encara insuficient dels contractes programa previstos en el Pacte nacional per a l'educació i en la LEC, que pretenen garantir el finançament necessari als titulars dels centres concertats, no ajuda a promoure la gratuïtat real i la major implicació de les escoles concertades en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (malgrat que el Departament d'Ensenyament estableixi ajuts per als centres concertats per sufragar el cost de les activitats complementàries dels alumnes amb necessitats educatives específiques que no poden pagar les quotes d'aquestes activitats voluntàries). Aquest aspecte ha estat denunciat pel Síndic de Greuges en el marc de l'informe extraordinari *La segregació escolar a Catalunya*, lliurat al Parlament l'any 2008, i també en els seus darrers informes anuals. L'any 2009, només 27 centres disposen de contractes programa, la qual cosa suposa un 3,3% del total de centres concertats.

Taula 48. Dades sobre els contractes programa a Catalunya (2009)

	Amb contracte programa	Total	% amb contracte programa
Centres concertats amb contracte programa	27	817	3,3
Alumnat matriculat en centres concertats amb contracte programa	12.390	360.049	3,4

Font: Departament d'Ensenyament.

Cal recordar que la LEC preveu en l'article 50 que l'Administració educativa ha d'assegurar els recursos públics per fer efectiva la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris i dels declarats gratuïts, i que els centres que presten el Servei d'Educació de Catalunya no poden imposar l'obligació de fer aportacions a fundacions o associacions de qualsevol tipus, ni poden vincular l'escolarització a l'obligatorietat de rebre cap servei escolar addicional que requereixi aportacions econòmiques de les famílies. L'experiència del Síndic de Greuges posa de manifest que aquesta circumstància no sempre es compleix.

8.2.3. Polítiques d'atenció a la diversitat educativa i de millora de l'èxit escolar

Des de la perspectiva de la promoció de la igualtat d'oportunitats en educació, cal destacar, d'entrada, la importància de la tasca que acompleixen els serveis educatius i de suport als centres (EAP, ELIC, CREDA, etc.), i també dels recursos específics de què disposen els centres (aules d'acollida, USEE, tècnics de suport, programa PROA, etc.) per atendre adequadament la diversitat d'alumnat i les dificultats d'escolarització existents. La correlació existent entre l'origen social i l'èxit escolar fa que aquests recursos i serveis siguin fonamentals per combatre les desigualtats educatives i també els efectes de les situacions de pobresa sobre l'escolarització dels infants.

En aquest sentit, també convé posar de manifest que, en els darrers cursos escolars, com a conseqüència en part de les polítiques de contenció de la despesa derivades de la crisi econòmica, s'han intensificat els problemes relacionats amb la cobertura i la intensitat de la intervenció d'aquests recursos i serveis. La mateixa institució del Síndic ha rebut nombroses queixes relacionades amb la provisió de personal docent i de suport als centres escolars i als serveis educatius, específicament sobre la progressiva eliminació de les dotacions associades als programes d'innovació educativa (Punt Edu, ARTic, etc.), sobre la insuficiència d'hores de dedicació dels professionals que donen suport educatiu als centres escolars (EAP, LIC, vetlladors, etc.) o sobre la reducció de les dotacions de professorat (amb la reducció de les aules d'acollida o de les hores de substitució de les reduccions de jornada, per exemple), entre altres aspectes. La taula 49, per exemple, mostra que, si bé va augmentar tant el nombre de docents a les escoles públiques com el nombre d'alumnat, el curs 2009/2010 es va reduir en 42 professionals la dotació dels serveis educatius (EAP, CREDA, CRP, ELIC, etc.); en 109, la de les aules d'acollida, i en 300, la dels programes d'innovació educativa. Aquesta tendència s'ha consolidat en l'actualitat per l'efecte de les dificultats pressupostàries creixents.

Taula 49. Professionals de serveis de suport als centres i altres (2008-2010)

	2008/2009	2009/2010	Diferència
Professorat aula d'acollida	1.305	1.196	- 109
Professionals EAP	740,5	738,5	- 2
Professionals ELIC	222	199	- 24
Docents en programes d'innovació educativa	450	150	- 300
Vetlladors (hores)	34.606	39.031	4.425

Font: Departament d'Ensenyament.

En aquest context, val a dir que les escoles amb més diversitat poden tenir dificultats més grans davant dels nous escenaris, tenint en compte la reducció de la dotació dels professionals destinats a implantar programes innovadors i d'atenció a la diversitat, i també dels professionals dels serveis de suport educatiu. De fet, en el marc de les seves actuacions, el Síndic de Greuges ha recordat al Departament d'Ensenyament que la presència de necessitats educatives específiques als centres escolars no és avui, en termes generals, inferior a la de cursos precedents. És cert que les necessitats experimenten canvis, i que aquests serveis de suport es poden anar reformulant. Cal tenir present, però, que en conjunt aquests serveis i programes tendeixen a garantir l'atenció a la diversitat del centre i a donar respostes específiques a les necessitats educatives que presenta, i el fet de reduir-los pot afectar negativament la capacitat dels centres de donar aquestes respostes específiques. Així, molts dels centres que han presentat queixa recorden que aquesta reducció de plantilles no només va en detriment de la qualitat de l'atenció educativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, sinó de la proposta educativa que ofereixen al conjunt de l'alumnat, ja que limita les possibilitats de fer desdoblaments o altres activitats educatives.

Paral·lelament, cal afegir que nombrosos centres escolars han rebut recursos addicionals i han disposat de certs marges d'autonomia organitzativa i de gestió per abordar el repte de la millora de l'èxit escolar per mitjà del Projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius públics (PMQCE). Aquest projecte, que incorpora el programa PROA i els plans d'autonomia de centre, entre d'altres, té com a finalitat incrementar els resultats educatius, millorar la cohesió social i prevenir l'abandonament prematur en els centres educatius públics per mitjà de l'impuls de l'equitat, l'excel·lència, l'autonomia, la millora de la qualitat i la inclusió. Durant el curs 2009-2010, 634 centres han participat en aquest projecte amb l'objectiu d'incrementar els resultats educatius i millorar la cohesió social entre el seu alumnat. Aquest projecte, però, incideix sobre determinats centres, no pas sobre el conjunt del sistema, per la qual cosa presenta actualment límits quant a la seva cobertura, i està en procés de finalitzar la seva vigència en funció del cas. En efecte, el Departament d'Ensenyament preveu que, a mesura que els PMQCE o plans d'autonomia de centre (PAC) finalitzin la seva vigència, s'impulsin i es

prioritzin acords de coresponsabilitat amb centres educatius per a l'aplicació del seu projecte educatiu, a fi que es desenvolupin estratègies orientades a assegurar l'equitat i a millorar els resultats educatius en entorns de característiques socioeconòmiques i culturals especialment desfavorides o singulars, o projectes d'excel·lència educativa que aportin experiències de qualitat al sistema educatiu. Caldrà valorar en el futur com es desenvolupen aquests acords de coresponsabilitat.

Les polítiques de millora de l'èxit escolar també incideixen en el currículum, no només per mitjà de les adaptacions curriculars per a l'alumnat amb necessitats educatives específiques, sinó també, i entre d'altres, per mitjà de la intensificació dels aprenentatges de les competències instrumentals en els ensenyaments obligatoris. Així, per exemple, l'any 2011 el Govern ha aprovat l'Acord marc per lluitar contra el fracàs escolar, que defineix les línies d'acció en aquest àmbit per afrontar el problema en els propers anys. Una de les mesures clau, precisament, serà el Pla nacional de la lectura per a infants i joves, per reforçar la competència lectora, alhora que també es donarà prioritat a l'escriptura, l'expressió oral, les habilitats matemàtiques i les llengües estrangeres. L'Acord també inclou mesures per identificar els problemes d'aprenentatge per mitjà de la detecció precoç i l'assessorament al professorat, mesures per potenciar i ampliar els programes de qualificació professional inicial (PQPI) o mesures per implantar el reforç o la recuperació a l'estiu per facilitar la promoció acadèmica de l'alumnat, entre d'altres. A més, arran de la supressió de la sisena hora en la majoria de centres públics, també en el marc de l'acord esmentat de lluita contra el fracàs escolar, cal mencionar la posada en marxa del Pla de suport educatiu personalitzat, adreçat a l'alumnat amb dèficits o retards en l'aprenentatge de competències instrumentals bàsiques.

En aquest sentit, en l'àmbit de la millora de l'èxit escolar, cal fer una menció especial del paper que té el territori a l'hora de proveir recursos d'acompanyament a l'escolaritat. Els tallers d'estudi assistit, promoguts en el marc dels plans educatius d'entorn, els programes de diversificació curricular, els programes de transició escola treball o els programes de suport a les famílies, per posar-ne alguns exemples, són mesures adreçades a l'alumnat que presenta dificultats d'escolarització i que són fonamentals per combatre les desigualtats educatives del sistema.

Taula 50. Activitats en el marc de la llengua i la cohesió social (2008-2009)

	Tallers	Alumnat d'in- fantil i primària	Alumnat de secundària	Centres participants
Tallers d'estudi assistit	1.240	7.824	3.687	535
Plans educatius d'entorn	95	211.657	80.543	820

Font: Memòria del Departament d'Ensenyament 2009.

Així doncs, cal destacar la presència de desigualtats territorials importants quant a la capacitat del territori d'oferir mesures d'acompanyament a l'escolaritat a l'alumnat escolaritzat. Les diferències en la composició social dels municipis, amb diferents graus de concentració de problemàtiques socioeducatives, o en els nivells de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, són alguns dels factors que expliquen aquestes desigualtats territorials existents. Nombrosos territoris tenen mesures d'acompanyament a l'escolaritat insuficients per donar resposta a les necessitats existents.

La importància que en els darrers anys ha anat adquirint l'entorn en els processos de millora de l'èxit escolar ha contribuït a reforçar determinades polítiques tant de suport a la tasca que acompleixen els diversos agents educatius del territori com de coordinació de les seves actuacions. Els plans educatius d'entorn en són l'exponent més clar: un total de 820 centres van participar el curs 2008-2009 en un pla educatiu d'entorn, la qual cosa suposa al voltant del 20% dels centres del conjunt del sistema. A més d'aquestes limitacions relacionades amb la cobertura, els plans educatius d'entorn han vist decreïxer el seu finançament en els darrers anys.

La contribució creixent dels ajuntaments en el desenvolupament de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat fa més necessària la coordinació en aquest àmbit amb el Departament d'Ensenyament. Aquesta necessitat també es fa present pel que fa a la coordinació entre serveis educatius i serveis socials, fonamental per combatre les desigualtats educatives derivades de les situacions de pobresa de les famílies. El desplegament de les zones educatives, que tenen com a objectiu central la millora dels resultats educatius del sistema i de la cohesió social, és una de les mesures que ha de

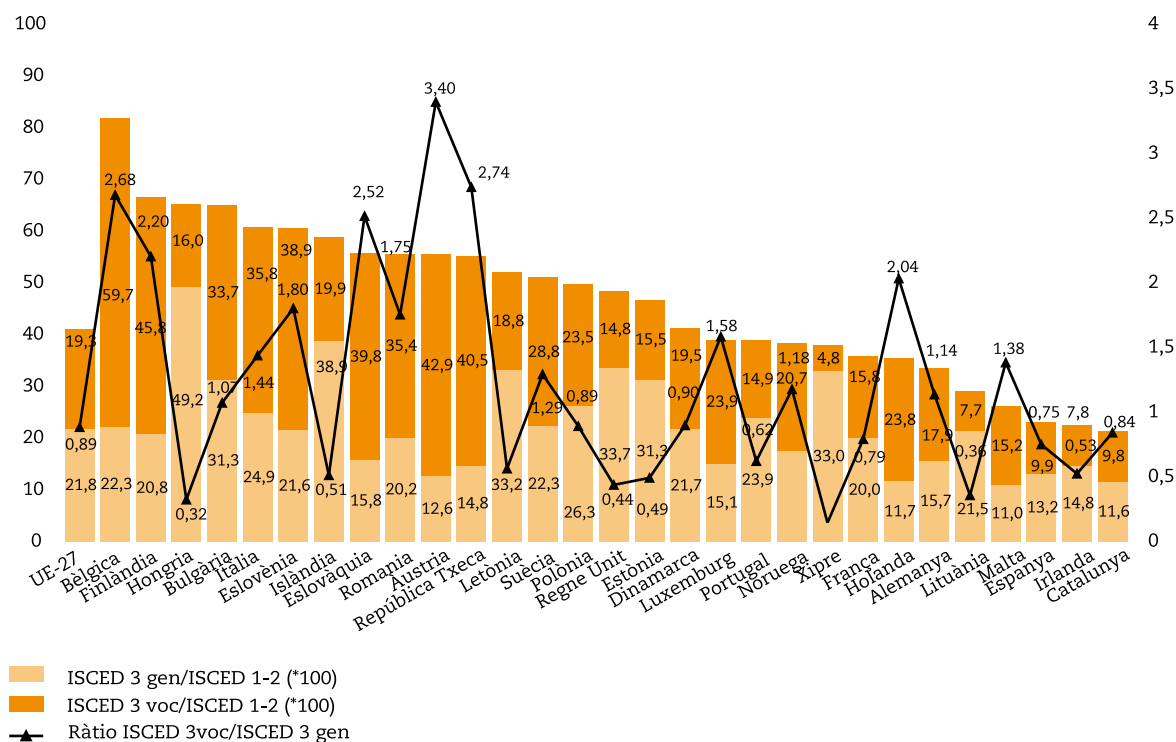
contribuir a millorar a escala territorial la coordinació entre les diverses administracions i serveis que hi intervenen.

8.2.4 Polítiques de dinamització de la formació professional

En apartats anteriors, s'ha destacat la prevalença de l'abandonament educatiu prematur, amb proporcions que doblen la mitjana del conjunt de la Unió Europea, i amb les desigualtats existents entre grups socials pel que fa als nivells de permanència al sistema educatiu en edats d'escolarització no obligatòria. En aquest context socioeducatiu, la formació professional, des del moment en què conforma l'itinerari formatiu preferent entre els grups socials desfavorits, més orientats cap a la inserció laboral i cap a trajectòries formatives professionalitzadores, representa un sector educatiu estratègic a l'hora de combatre l'abandonament escolar prematur i els efectes de l'origen social en l'accés desigual als ensenyaments postobligatoris.

La importància de la formació professional contrasta, però, amb el fet que aquesta oferta encara avui és quantitativament deficient a Catalunya en termes comparatius amb altres països europeus. El gràfic 38 evidencia que, segons dades del 2010 d'Eurostat, Catalunya presenta una de les ràtios d'alumnat de formació professional per alumnat dels ensenyaments obligatoris més baixes de la Unió Europea. En general, en contrast amb la resta de països europeus, els països mediterranis presenten sistemes de formació professional febles quant als nivells d'oferta, i amb un pes igual o superior de la formació d'itinerari més acadèmic que de la formació d'itinerari més professionalitzador. El marge de creixement que presenta el sistema de formació professional a Catalunya, doncs, és ampli.

Gràfic 39. Indicadors de pes de l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris per països europeus (2010)



Font: Font: Albaigés, B.; Ferrer-Esteban, G. (2012). L'èxit educatiu a Catalunya. Indicadors dels sistemes educatius. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. (Polítiques, 76).

Aquests dèficits d'oferta s'han detectat al llarg de l'any 2010 a través de diverses queixes rebudes, especialment per manca de places de determinats cicles formatius de grau mitjà i superior. Si bé l'oferta de formació professional en un determinat territori s'ha de planificar en funció de les necessitats del mercat de treball, i així ho fa el Departament d'Ensenyament, això pot generar desequilibris entre oferta i demanda. Les dades de sol·licituds no satisfetes i de places vacants corresponents al curs 2009/2010 en el marc d'aquests expedients de queixa indiquen que la provisió de places va deixar més de 5.000 joves sense accedir a l'oferta que responia als seus interessos professionals, i més de 1.000 joves sense opcions d'accés al sistema de formació professional, encara que fos a altres cicles formatius no desitjats, per l'existència de més sol·licituds no satisfetes que vacants.

En aquest sentit, convé fer esment que el Departament d'Ensenyament ha intentat

combatre aquests dèficits per mitjà del II Pla general de formació professional a Catalunya (2007-2010), que es proposava, entre altres objectius, incrementar en un 40% el nombre d'usuaris de la formació professional (incloent-hi també la formació professional ocupacional i contínua), o per mitjà d'altres actuacions posteriors d'ampliació de l'oferta. En qualsevol cas, la taula 51 mostra que aquestes actuacions han permès, entre altres aspectes, incrementar l'alumnat de formació professional inicial a un ritme de 5.000 alumnes per curs entre els cursos 2006/2007 i 2011/2012, la qual cosa comporta un 43,2% en aquest període. La taula 52, per la seva banda, que recull la taxa bruta d'escolarització dels cicles de formació professional, permet constatar que, comparativament al conjunt de l'Estat, Catalunya presenta una oferta de formació professional inicial sensiblement més positiva.

Taula 51. Evolució de l'alumnat matriculat a la formació professional inicial a Catalunya (2001-2010)

	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012 (p)
Cicle formatiu grau mitjà (CFGM)	30.370	32.302	32.619	34.131	34.597	36.209	38.007	41.079	45.475	48.344	52.913
Cicle formatiu grau superior (CFGS)	31.962	33.212	34.738	34.473	33.783	34.783	37.475	39.641	43.513	46.167	48.738
CFGM a distància	0	0	0	0	0	0	0	577	1.144	2.085	2.568
CFGS a distància	0	0	0	0	0	0	0	2.019	3.709	5.593	6.460
Programes qualificació professional inicial (PQPI)	...	...	...	...	...	...	0	5.521	5.948	7.047	7.047

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

Taula 52. Taxa bruta d'escolarització a Catalunya i a Espanya (2010-2011)

	CFGM (16-17 anys)	CFGS (18-19 anys)	PQPI (16-17 anys)
Catalunya	34,7	32,4	5,2
Espanya	31,4	28	8,7

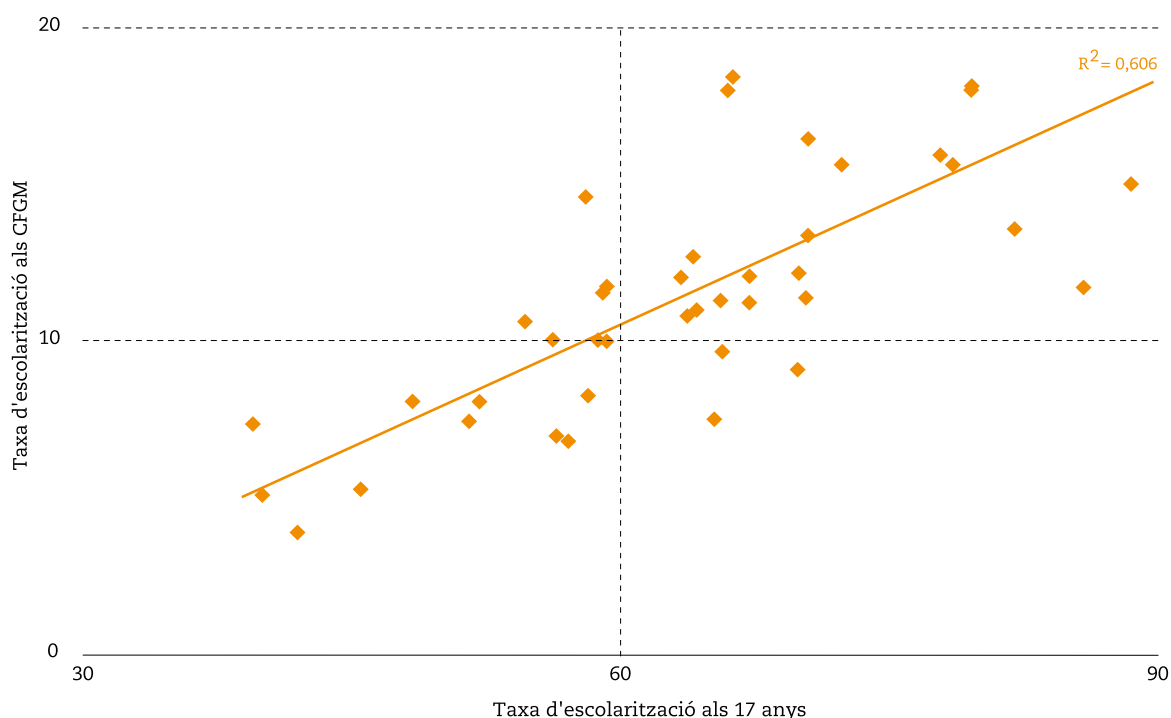
Font: Ministeri d'Educació.

Pel que fa a la formació professional inicial, a més, l'anàlisi de les queixes també posa de manifest que hi ha importants desigualtats territorials entre comarques, la qual cosa suposa que les oportunitats educatives difereixen substancialment en funció del territori de referència. L'impacte d'aquestes desigualtats es constata en el gràfic 39, que mostra la correlació positiva existent entre l'escolarització als disset anys i la provisió d'oferta de formació professional a les diferents comarques. Les comarques més ben proveïdes d'oferta tendeixen a tenir nivells

de permanència més elevats al sistema educatiu i més capacitat per combatre les desigualtats socials en l'accés a l'educació. El coeficient R^2 , a més, indica que les diferències en els nivells d'escolarització als disset anys de les diferents comarques catalanes s'expliquen en un 60,6% per les diferències en els nivells d'escolarització als cicles formatius de grau mitjà (tenint present, a més, que aquesta oferta concentra menys del 25% de l'alumnat de disset anys als ensenyaments postobligatoris en el conjunt de Catalunya).¹

¹ CSASE (2010). *L'educació postobligatòria a Catalunya. Eixos de desigualtat en les trajectòries formatives més enllà de l'ESO*. Barcelona: CSASE. (Col·lecció d'informes d'avaluació; 15)

Gràfic 40. Relació entre la taxa d'escolarització de la població de disset anys i la taxa d'escolarització als cicles formatius de grau mitjà per comarques (2007)



Font: CSASE (2010). L'educació postobligatòria a Catalunya. Eixos de desigualtat en les trajectòries formatives més enllà de l'ESO. Barcelona: CSASE. (Informes d'avaluació; 15)

En definitiva, el Síndic ha demanat al Departament d'Ensenyament que intensifiqui l'esforç per al desenvolupament de la formació professional, especialment perquè el dèficit de demanda no coberta persisteix, i perquè el sistema de formació professional actual encara no dona oportunitats d'accés al conjunt de joves que ho sol·licita, i aquests dèficits resulten perjudicials a l'hora de combatre els efectes de la pobresa infantil en l'accés a l'educació en igualtat d'oportunitats.

La situació presentada per a la formació professional inicial també es fa present, encara amb més força, en l'oferta de programes de qualificació professional inicial (PQPI). Els PQPI esdevenen un recurs formatiu fonamental per als alumnes que

no es graduen en ESO i que volen prosseguir la seva formació en els ensenyaments reglats, ja que, a més de proporcionar competències pròpies de determinats perfils professionals del primer nivell de qualificació, donen l'opció d'obtenir el títol de graduat i, consegüentment, contribueixen a combatre les desigualtats socials del sistema educatiu.

D'una banda, convé reconèixer que el Departament d'Ensenyament ha fet un notable esforç en els darrers anys per a l'ampliació de la provisió de places de PQPI, amb un increment de les places que ja s'oferien prèviament de programes de garantia social (PGS). Aquesta tendència de creixement, però, s'ha debilitat en els darrers anys (vegeu la taula 53).

Taula 53. Evolució de les places i de l'alumnat matriculat als PQPI (2007-2011)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013 (p)
Alumnat	0	5.521 (m)	5.961 (m)	7.274 (d)	7.113 (d)	7.323 (d)
Places	0	...	6.750 (d)	7.315 (d)	7.530 (d)	...

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament (d) i del Ministeri d'Educació (m).

De fet, l'experiència d'aquesta institució demostra que l'oferta actual de places, properes a les 7.000 a Catalunya, són insuficients per atendre les necessitats relacionades amb la manca de graduació en ESO. Les visites a diversos centres educatius de secundària constaten dèficits en la provisió de dispositius educatius a l'abast dels centres per derivar i atendre l'alumnat que no es gradua a quart d'ESO

A més, aquests dèficits d'oferta també es palesen clarament a partir de l'anàlisi comparada amb la resta de comunitats autònomes.

En aquest sentit, la taula 54, que permet comparar les taxes brutes d'escolarització als PQPI a escala estatal (prenent com a grup de referència els joves de setze i disset anys), constata que l'oferta existent al conjunt de l'Estat espanyol (8,7%) proporcionalment és lluny de l'oferta existent a Catalunya (5,2%). De fet, Catalunya, juntament amb Galícia, era el curs 2009/2010 la comunitat autònoma amb menys alumnat matriculat als PQPI en valors relatius. Per situar-se a la mitjana del conjunt de l'Estat, Catalunya hauria de disposar actualment de més d'11.000 alumnes matriculats, quan n'hi ha al voltant de 7.000.

Taula 54. Taxa bruta d'escolarització (en %) als PQPI per comunitats autònomes (2010-2011)

	Alumnat	Taxa bruta d'escolarització (en %)
Espanya	81.775	8,7
Andalusia	15.713	8,1
Aragó	2.312	9,6
Astúries	653	4,9
Balears	2.207	10,3
Canàries	4.478	10
Cantàbria	1.028	8,5
Castella i Lleó	5.463	12,2
Castella-la Manxa	5.953	13
Catalunya	7.047	5,2
Comunitat Valenciana	9.427	9,4
Extremadura	1.816	7
Galícia	3.612	5,1
Madrid	10.463	8,8
Múrcia	3.955	12,9
Navarra	1.071	9,3
País Basc	4.519	13,1
La Rioja	1.035	18

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'INE.

I, finalment, els dèficits d'oferta també es posen de manifest si s'observen les desigualtats territorials en la provisió de l'oferta de PQPI arreu de Catalunya. El curs 2010/2011 encara hi havia comarques que no tenien oferta, com ara el Pla de l'Estany, la Cerdanya, el Pallars Jussà o Sobirà, la Terra Alta, la Conca de Barberà o l'Alta Ribagorça, i també nombrosos municipis més grans de 10.000 habitants, com ara, per posar-ne algun exemple, Premià de Mar, Banyoles, Sitges o la Bisbal d'Empordà.

A més, els nivells d'escolarització que presenten els municipis amb oferta difereixen força

depenent del cas. Si s'analitzen les taxes brutes d'escolarització als PQPI per municipis més grans de 50.000 habitants, prenent com a grup de referència els joves de quinze a dinou anys, es constata que municipis com ara Manresa, Reus, Granollers, Lleida, Viladecans o Vilanova i la Geltrú tenen taxes superiors al 35‰ (35 alumnes per cada 1.000 habitants de quinze a dinou anys), mentre que municipis com ara el Prat de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Rubí, Sant Cugat del Vallès o Mollet del Vallès presenten taxes iguals o inferiors al 20‰.

Taula 55. Taxa bruta d'escolarització als PQPI per municipis més grans de 50.000 habitants (2010-2011)

Municipi	Alumnat	Taxa bruta d'escolarització (en ‰)
Badalona	259	25,1
Barcelona	1824	28,4
Castelldefels	77	27,1
Cerdanyola del Vallès	79	28,5
Cornellà de Llobregat	127	32,3
Girona	104	21,5
Granollers	204	66,9
Hospitalet de Llobregat, l'	279	24,4
Lleida	257	37,9
Manresa	138	40,5
Mataró	182	31,9
Mollet del Vallès	36	14,9
Prat de Llobregat, el	59	20,4
Reus	244	43,3
Rubí	32	9,0
Sabadell	164	16,7
Sant Boi de Llobregat	113	29,6
Santa Coloma de Gramenet	68	12,5
Sant Cugat del Vallès	45	9,8
Tarragona	229	33,4
Terrassa	214	21,4
Viladecans	110	37,7
Vilanova i la Geltrú	124	39,8

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Padró d'habitants (2010).

Nota: La taxa bruta d'escolarització està calculada a partir de l'alumnat matriculat per cada mil persones de quinze a dinou anys.

8.3. SALUT

8.3.1. Polítiques d'accés universal als serveis de salut d'atenció primària i especialitzada

Com s'ha posat de manifest, les situacions de desavantatge social tenen efectes en el nivell de salut de les persones. La universalitat i la gratuïtat en l'accés als serveis sanitaris són fonamentals per assegurar l'atenció de la salut entre els infants i els adolescents dels grups de població socialment menys afavorida, que té més limitacions d'accés a oportunitats de promoció de la salut i que, al seu torn, es veu més condicionada pels efectes de la pobresa en general i de la pobresa infantil en particular.

Si bé l'accés universal a la salut implica que totes les persones tinguin assegurat l'accés als serveis bàsics de salut de manera gratuïta, es poden detectar diferències en funció de la situació econòmica de les famílies en l'accés als serveis sanitaris, fonamentalment especialitzats, que no estan inclosos a la cartera de serveis.

Com s'ha posat de manifest, i a partir de les dades de l'enquesta de salut de la població infantil 2006, es constata que les condicions socioeconòmiques de les famílies tenen una clara influència en l'ús que es fa de les visites als especialistes i, clarament, amb relació als professionals més visitats entre la població infantil: el dentista i l'oculista.

Si es contrasten aquestes dades amb la cobertura d'aquests serveis, hi ha determinats aspectes que no són coberts públicament i que, per tant, les situacions de precarietat econòmica són un condicionant clar d'aquest ús més baix. Pel que fa a la cobertura del servei de dentista, a Catalunya està determinada fonamentalment pel que es deriva de la cartera de serveis establerta per l'Estat. El Reial decret 1030/2006, de 15 de setembre, és la norma per la qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut (SNS). L'article 11.1 del Reial decret estableix que cada comunitat autònoma pot aprovar la seva pròpia cartera de serveis, sempre que inclogui com a mínim la cartera de serveis comuns de l'SNS. A Catalunya, les prestacions són les comunes del sistema nacional de salut.

Així, amb relació a l'atenció odontològica, la Cartera de serveis comuns estableix la cobertura de les mesures preventives i assistencials per a la població infantil d'acord amb els programes establerts per les administracions sani-

tàries competents: aplicació de fluor tòpic, obturacions, segellats de fissures i altres.

Es consideren exclosos de l'atenció bucodental bàsica els següents tractaments:

- Tractament reparador de la dentició temporal
- Tractaments ortodòntics
- Exodòncies de peces sanes
- Tractaments amb finalitat exclusivament estètica
- Implants dentals
- Realització de proves complementàries per a finalitats diferents de les prestacions finançades pel Sistema Nacional de Salut.

Es tracta, doncs, d'un servei de sanitat pública en matèria bucodental limitat, ja que només cobreix el primer esglaó d'assistència (extracció d'una peça dental) i el darrer esglaó d'alta sofisticació tècnica (cirurgia maxil·lofacial), i deixa de banda un ampli ventall de mals pels quals irremediadament el ciutadà ha de recórrer a l'assistència privada.

Amb el propòsit de reduir la morbiditat bucodental, el Pla de salut de Catalunya 2010 estableix com a objectius de salut per a l'any 2010 que almenys el 80% dels escolars de sis anys estiguin lliures de càries; que almenys el 60% dels escolars de dotze anys estiguin lliures de càries, i que l'índex de restauració als dotze anys se situï per sobre del 65%. En la Proposta estratègica per a l'any 2010 del Pla de Salut, el Departament de Salut proposa incidir, al marge d'activitats de prevenció, cribratge i tractament de la població de risc, l'atenció odontològica a nens en grups de risc de càries i nens amb malalties periodontals, que inclogui segellament de fissures, aplicacions amb gel de fluor i profilaxi periodontal.

Sens perjudici de valorar positivament aquestes previsions, la manca de cobertura universal d'aquest servei perjudica especialment els infants pobres i provoca que determinats grups poblacionals no vegin cobertes les seves necessitats d'atenció. Aquests grups visiten menys el dentista, per la qual cosa cal insistir en la prevenció i en la informació a les famílies. D'altra banda, s'ha de remarcar que el segon motiu de la darrera visita al dentista recollit en l'enquesta de salut de 2006 és l'ortodòncia (col·locació i/o seguiment d'aparell o sistema corrector) (24,2%),

prestació no coberta, i per tant, d'un accés més difícil per a persones en situació de pobresa.

Les queixes rebudes al Síndic palesen aquestes dificultats plantejades per famílies en situació precària que no poden fer front a la despesa de determinades prestacions odontològiques no cobertes.

Pel que fa a les prestacions relacionades amb l'adquisició d'ulleres, no hi ha una cobertura pública específica per als infants, la qual cosa pot representar una gran dificultat per a les famílies sense recursos econòmics. Cal esmentar que en el Pla de salut de 2007 s'esmenta que es pretén avaluar la possibilitat d'incloure noves prestacions, com els audíofons i les ulleres. Fins ara, però, aquesta ampliació no s'ha implantat.

8.3.2. Polítiques d'accés als medicaments

La manca de cobertura del cost total dels medicaments també pot afectar el compliment del dret a la salut dels infants les famílies dels quals no puguin sufragar la part del cost que els correspongui.

A Catalunya, en matèria de farmàcia gratuïta regeixen els serveis mínims i comuns de la cartera de serveis nacional. Amb caràcter general, la participació econòmica que correspon satisfer als usuaris en el moment de la dispensació a la farmàcia és del 40% sobre el preu de venda al públic.

L'annex V del Reial decret 1030/2006 regula la cartera de serveis comuns de prestació farmacèutica, que comprèn els medicaments, els productes sanitaris i el conjunt d'actuacions establertes perquè els pacients els rebuin de manera adequada a les seves necessitats clíniques durant el període de temps que sigui adequat i amb la mínima despesa possible.

D'acord amb aquesta normativa, la farmàcia gratuïta s'atorga en el cas de les persones amb certificat de discapacitat igual o superior al 33%, que siguin malalts crònics, necessitin prendre una medicació de manera permanent i no tinguin prou disponibilitat econòmica per fer front a la despesa. En aquest cas, poden sol·licitar la concessió excepcional de farmàcia gratuïta, sempre que aquest cost superi el 5% dels ingressos familiars.

Juntament amb aquesta prestació, hi ha una modalitat de farmàcia gratuïta dirigida a col·lectius sense recursos econòmics, si bé no té

una regulació general. Aquesta modalitat es pot trobar en cas d'assegurats amb nivell de cobertura de farmàcia general que sol·liciten farmàcia gratuïta per la impossibilitat de fer front a la despesa que han d'assumir. La sol·licitud ha de ser aprovada pel director del Servei Català de la Salut i, només si és aprovada, es tradueix en el finançament total de la despesa de farmàcia. Aquestes situacions es produeixen quan la persona sol·licitant pateix una patologia greu de llarga durada i rep un tractament indefinit, les despeses de farmàcia del qual no poden ser assumides per la situació de precarietat econòmica de la unitat de convivència del pacient.

Tanmateix, no hi ha criteris per determinar quan es té accés a aquest ajut. El Síndic ha recomanat al Departament de Salut la regulació del dret a la prestació de farmàcia gratuïta, ja que aquesta manca de regulació pot provocar desinformació dels afectats sobre els criteris i les condicions per rebre la farmàcia gratuïta. El Departament va indicar que aquesta figura es regularia per a situacions excepcionals. D'acord amb la informació rebuda, i segons els criteris emprats pel Servei Català de la Salut (SCS) i amb els quals s'està elaborant el futur decret que regularà el procediment de la prestació farmacèutica gratuïta, la despesa farmacèutica hauria de representar, almenys, un 5% dels ingressos mensuals dins de la unitat familiar.

El Síndic considera que per garantir el dret a la salut dels infants aquesta prestació hauria de garantir la cobertura de les despeses de farmàcia de les famílies amb una condició econòmica que no els permeti la cobertura d'aquestes despeses.

8.3.3. Polítiques de provisió de serveis de salut mental infantils i juvenils

Malgrat que l'accés als serveis de salut mental és universal, les característiques actuals de configuració i estat de la xarxa pública de salut mental infantil i juvenil fomenten l'existència de desigualtats en l'accés a aquests serveis i provoquen que molts infants i adolescents no tinguin coberta adequadament l'atenció especialitzada en salut mental que necessiten.

Tal com ja s'ha exposat anteriorment, la prevalença de problemes de salut mental en col·lectius en situacions de pobresa, sobretot en infants i adolescents, és més elevat que en altres grups socials. La precarietat o l'existència de familiars malalts en el nucli, entre d'al-

tres, impliquen una vulnerabilitat més alta dels infants i adolescents que hi viuen. Alhora, el fet de patir problemes de salut mental implica més dificultats i una reducció de les possibilitats d'aquestes persones de superar les situacions de pobresa, que ja per si mateixes són difícils de deixar enrere.

Saturació dels centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ)

La xarxa de salut mental catalana actual estableix l'existència de centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ) que presten serveis d'atenció especialitzada i de suport a l'atenció primària de salut. L'accés al CSMIJ es fa per mitjà del metge de capçalera o pediatra del CAP, però també es fa des dels EAP (equips d'assessorament psicopedagògic), des dels serveis socials o des de qualsevol altra institució assistencial relacionada amb la infància o l'adolescència. Els adolescents poden demanar atenció directa sense necessitat de derivació. Els equips que presten aquesta atenció són multidisciplinaris i estan formats per psiquiatres, psicòlegs, treballadors socials i personal d'infermeria, entre d'altres.

La saturació actual de la xarxa de salut mental infantil i juvenil comporta problemes en la provisió del servei i la impossibilitat que la xarxa pugui donar una resposta adequada a la demanda de servei que té. Alhora, cal tenir present que, en lloc de disminuir, la població infantil i juvenil atesa en serveis de salut mental ha augmentat en els darrers anys.

Aquesta saturació comporta, en primer lloc, que en determinats CSMIJ hi hagi llistes d'espera per a l'exploració i el diagnòstic dels infants i els joves derivats. Amb tot, s'intenta prioritzar l'exploració de les situacions dels infants i adolescents més greus.

En segon lloc, s'han detectat dèficits en la intensitat del tractament que s'ofereix des dels CSMIJ, amb relació a la freqüència de les sessions terapèutiques. En alguns casos, les necessitats d'atenció terapèutica no poden ser ateses pels professionals del servei per la situació de saturació en què es troba. Aquesta queixa, l'han manifestat alguns centres residencials d'acció educativa, les institucions col·laboradores d'acolliment familiar, els instituts d'educació secundària i els mateixos serveis de salut mental infantils i juvenils, entre altres serveis i recursos.

Aquesta saturació de la xarxa pot introduir una desigualtat clara en el desenvolupament ple del

dret a la salut de tots els infants i adolescents. Els grups de població amb menys recursos econòmics, però, com ja s'ha indicat, tenen més possibilitats de patir problemes de salut mental, ja que poden tenir més dificultats per accedir a recursos de salut mental de la xarxa privada. En aquest sentit, hi ha grups poblacionals que no poden veure cobertes necessitats terapèutiques dels seus infants i adolescents de la manera més adequada.

Manca de recursos específics en salut mental per a adolescents

D'altra banda, la xarxa pública de salut mental estableix l'existència dels hospitals de dia per a adolescents com a unitat assistencial d'hospitalització parcial que combina de manera intensiva i pluridimensional diferents recursos terapèutics, amb la finalitat d'atendre adolescents amb trastorns de salut mental que no poden ser atesos des dels serveis ambulatoris. L'atenció, integrada a la comunitat, permet a l'adolescent mantenir els seus vincles familiars i socials.

Si bé aquest és un recurs específic per a adolescents amb necessitats concretes, els professionals de la xarxa manifesten que hi ha una manca de places específiques de centre de dia o rehabilitació per a adolescents, com a pont entre l'hospitalització en un hospital de dia i el sistema educatiu ordinari. Alguns professionals valoren que, un cop finalitzada l'hospitalització als hospitals de dia d'adolescents, els joves amb trastorns mentals greus o trastorns de conducta que continuen necessitant una atenció en salut mental no disposen de cap recurs específic per a les seves característiques en la xarxa pública. En molts casos, la configuració actual del sistema implica que el jove s'haurà d'adaptar al recurs que hi hagi i no a la inversa.

En aquest sentit, el Pla director en salut mental i addiccions preveia la creació de centres de dia o rehabilitació per a adolescents, però mai s'ha arribat a implantar. Actualment, només hi ha les unitats medicoeducatives (UME), que són escoles especialitzades en trastorns de conducta amb patologia mental. Amb tot, a Catalunya només n'hi ha com a recurs privat.

D'altra banda, el conveni interdepartamental signat entre el Departament d'Educació i el Departament de Salut establia la creació d'unitats de suport a l'escolarització (USE) als instituts de secundària per atendre joves amb trastorns mentals greus. Tot i així, en molts

casos el personal que treballa en aquests serveis no disposa de la formació específica suficient per donar una atenció adequada a les necessitats d'aquests adolescents i joves.

En un altre sentit, d'acord amb el Decret de creació de la xarxa pública de salut mental 213/1999, aquesta xarxa també disposa de les unitats d'hospitalització de psiquiatria, les unitats de crisi per a adolescents (UCA) i les unitats de subaguts per a adolescents. Aquesta configuració de la xarxa comporta una manca de places de mitjana estada per a adolescents amb trastorns severos que requereixen un internament en una fase concreta del tractament, segons quina en sigui l'evolució, com ara els nois i les noies amb trastorn dual. A Catalunya, els únics recursos residencials terapèutics que atenen la població menor d'edat són privats.

A la institució del Síndic s'han rebut queixes amb relació a aquesta mancança específica. Concretament, es tracta de famílies amb fills en edat adolescent que pateixen problemes mentals severos, que no compleixen el perfil per ser atesos pel centre d'atenció a disminuïts (CAD) i les seves característiques fan que no puguin tenir una atenció adequada dins la pròpia família, ni amb atenció ambulatoria.

El Síndic ha recomanat reiteradament que s'esmeni la situació de manca de places residencials per a pacients amb problemes de salut mental severos a Catalunya i ha reiterat les dificultats constatades de les persones amb malaltia mental per accedir a un tractament i un suport integrals adequats a les seves necessitats.

Cal destacar, d'altra banda, l'existència de places públiques en centres terapèutics que atenen únicament els joves tutelats per l'Administració pública. En aquest cas, sí que hi ha places específiques, tot i que presenten problemes pel que fa al perfil de població que s'hi atén i les edats majoritàries de les persones internes.

La situació de l'atenció de la salut mental en el cas d'adolescents, tant als centres de dia o rehabilitació com als centres residencials de mitjana estada, pot comportar problemes en l'assoliment total del dret a la salut dels adolescents i els joves provinents de famílies amb menys recursos econòmics. Moltes d'aquestes famílies no tindran possibilitats econòmiques de sufragar recursos privats per atendre els seus fills de manera adequada.

Manca de dotació econòmica suficient de programes específics de salut mental per a infants i adolescents

El Pla director de salut mental i addiccions (PDSM) preveu el manteniment de programes específics de salut mental per a infants i adolescents. Alguns es fan conjuntament amb altres professionals, com ara metges i infermeres d'atenció primària, mestres, educadors, etc. Actualment els CSMIJ disposen de programes específics adreçats a col·lectius determinats, entre els quals hi ha el de salut i escola (amb el Departament d'Ensenyament), el de trastorns mentals greus (TMG), el de psicosis i autisme, el de salut mental i atenció primària de salut, el de suport a les residències de la DGAIA i el d'atenció als alumnes amb trastorns de conducta.

Tanmateix, si bé es consideren positius aquests programes, alguns professionals expressen la necessitat que l'Administració pública els doti econòmicament de manera intensiva. El Programa de trastorns mentals greus (TMG) està molt ben valorat pels professionals dels serveis de salut mental, tot i que manifesten que la dotació econòmica real ha quedat molt per sota dels nivells previstos inicialment, fet que impossibilita que el Programa es pugui desplegar plenament. S'entén que una inversió més alta en els programes específics de salut mental per a infants i adolescents milloraria el servei i l'atenció que reben els menors d'edat.

8.3.4. Polítiques de provisió de serveis d'atenció precoç

L'atenció precoç és considerada com el conjunt d'intervencions dirigides als infants de zero a sis anys, a les famílies i a l'entorn, en els àmbits de la prevenció, la detecció, el diagnòstic i la intervenció terapèutica, de caràcter interdisciplinari, pel que fa als trastorns del desenvolupament.

El model assistencial aplicat al servei d'atenció precoç inclou actuacions de suport i d'acompanyament a les famílies en la cura que cal tenir per al desenvolupament integral dels infants. A Catalunya, l'atenció precoç és un servei social d'atenció especialitzada del sistema català de serveis socials, universal i gratuït, per als infants de fins a sis anys i les seves famílies.

Aquest servei és prestat pels centres de desenvolupament infantil i d'atenció precoç (CDIAP),

públics o concertats, organitzats com a xarxa assistencial sectoritzada i repartits per tot el territori de Catalunya. L'accés al servei d'atenció precoç pot ser directe, per mitjà de la sol·licitud d'atenció al CDIAP de la zona de residència de la família, o per indicació o derivació d'algun altre servei d'atenció a la infància: escola, atenció primària de salut, etc.

El Síndic de Greuges ha detectat algunes disfuncions en la prestació del servei d'atenció precoç que, en el cas de situacions de pobresa, poden derivar en un assoliment insuficient del dret a la salut, sobretot la salut mental, en el cas dels infants que necessiten actuacions primerenques.

Manca de freqüència i especialització suficients en el tractament

Des de fa anys el Síndic de Greuges ha anat rebent queixes relatives al servei i l'atenció rebuda als CDIAP. D'una banda, hi hagut queixes relatives a la freqüència insuficient de l'atenció rebuda en aquest servei. En molts casos, els pares dels infants atesos consideren l'atenció rebuda insuficient i exposen que han de sufragar privadament l'atenció especialitzada en serveis privats. Aquest fet comporta un impacte econòmic molt important per a les famílies, que consideren que el complement d'atenció especialitzada té un impacte clar en el desenvolupament dels infants i decideixen complementar-ne l'atenció amb serveis privats.

Així mateix, s'han detectat alguns casos d'altres del servei d'atenció precoç, presumptament no d'acord amb les necessitats de tractament de l'infant, sinó per la pressió assistencial de les llistes d'espera per iniciar l'atenció. Aquest fet, al seu torn, implica que les necessitats de tractament de l'infant les assumeixi la família si disposa dels recursos econòmics necessaris o que directament no s'assumeixin en detriment del desenvolupament de l'infant.

Aquestes disfuncions poden afectar directament el tractament que reben els infants d'acord amb les seves necessitats en cas que no es disposi dels recursos necessaris per suplir el tractament que no es presta al CDIAP o del qual s'ha donat l'alta.

Problemes en els serveis de continuïtat quan cessa l'atenció per part del CDIAP

Quan són donats d'alta pel CDIAP, els infants es poden trobar en dues situacions: pot ser que no necessitin més atenció especialitzada o que la continuïn necessitant.

Aquest grup constitueix els dos terços dels infants que es donen d'alta al CDIAP, atès que requereixen atenció continuada. En aquest cas, els serveis disponibles des de la xarxa pública són: atenció de logopèdia i de fisioteràpia a l'escola i atenció a la salut mental als centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ).

Sobre aquest tema, el Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes. En primer lloc, hi ha alguns casos en què s'ha denegat l'atenció de logopèdia a l'escola, perquè es considerava que no era necessària, tot i que el CDIAP valorava que calia continuar-la. Així mateix, s'han rebut queixes per una atenció de logopèdia insuficient o per una manca de recursos humans suficients per atendre tots els alumnes que ho necessitaven en un mateix centre educatiu.

Així mateix, s'han presentat queixes per un tractament insuficient de fisioteràpia a l'escola, bé perquè s'ha deixat de rebre tractament en els períodes de vacances, bé per baixes laborals dels professionals. En aquest sentit, les queixes manifesten que alumnes amb greus dificultats motores poden patir un retrocés important en el seu desenvolupament motor.

Aquestes disfuncions provoquen que els pares d'aquests infants hagin de sufragar privadament l'atenció en logopèdia i fisioteràpia que necessiten per assegurar el màxim desenvolupament dels infants. Aquest fet, al seu torn, pot generar situacions de desigualtat en les famílies amb dificultats econòmiques i amb menys oportunitats d'accedir a la xarxa privada.

En relació amb aquest fet, és important destacar el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb discapacitat, regulat pel Decret 24/1998, de 4 de febrer, que estableix un conjunt d'ajudes econòmiques adreçades a la prestació de serveis necessaris per al desenvolupament de l'autonomia personal de les persones amb discapacitat, amb la finalitat de fomentar-ne la integració social en situacions no cobertes per altres vies.

En l'exercici 2009, però, es van suprimir els ajuts per a serveis –dins dels quals hi ha la modalitat de tractament–, si bé no es van concretar les raons d'aquest canvi.

Famílies que tenien infants amb discapacitats que havien estat atesos al CDIAP i que un cop fets els sis anys eren derivats a altres serveis de logopèdia i fisioteràpia eren beneficiàries d'aquests ajuts. Les mesures de compensació de les despeses que han d'atendre les persones amb discapacitat en situacions no cobertes per altres vies es consideren una mesura important i convenient de mantenir.

Poden ser especialment vulnerables a aquesta eliminació d'ajudes totes les famílies amb menys recursos econòmics i amb infants amb algun tipus de discapacitat que requereixin tractaments específics per al seu ple desenvolupament.

Finalment, en el cas dels infants que són derivats del CDIAP als CSMIJ, els professionals dels serveis de salut mental manifesten la necessitat de millorar la coordinació entre ambdós serveis perquè la derivació d'un servei a l'altre permeti atendre al màxim les necessitats concretes de cada infant. En molts casos, la coordinació d'ambdós serveis depèn únicament de l'entesa o no entre aquests serveis i no de canals clars i establerts, específics de coordinació.

D'altra banda, cal destacar la previsió que fa el Pla director de salut mental i addicions de crear unitats funcionals formades per equips d'atenció primària de salut, servei de pediatria hospitalària, CDIAP i CSMIJ, amb un model organitzatiu de porta d'entrada única, compartint professionals, un referent de cas, guies clíniques i formació. Malauradament, aquestes unitats funcionals no s'han arribat a crear, tot i estar prioritzades per al període 2005-2007 en el Pla director.

La manca de coordinació d'ambdós serveis pot comportar disfuncions i una pèrdua de continuïtat del tractament en alguns casos de famílies amb menys recursos econòmics i amb menys recursos personals.

8.4. PARTICIPACIÓ I LLEURE

8.4.1. Polítiques de participació: els consells d'infants i adolescents

Durant els darrers anys, nombroses administracions públiques, especialment en l'àmbit local, han creat consells de participació d'in-

fants i adolescents, seguint el model de la Ciutat dels Infants que proposava Francesco Tonucci. Alhora, són moltes les experiències de caràcter participatiu adreçades a infants que s'estan desenvolupant, com ara els presupostos participatius, les audiències públiques d'infants als ajuntaments, etc.

En la línia del foment de la participació dels infants i joves, és important destacar la proliferació d'aquests consells municipals d'infants i adolescents, tot i que, tal com ja s'ha apuntat anteriorment, l'àmbit de la participació presenta desigualtats en l'accés en funció de l'origen social, econòmic i cultural dels infants i adolescents.

En aquest sentit, també cal destacar l'esforç dels legisladors catalans en la inclusió, en la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència, de la creació del Consell Nacional de la Infància de Catalunya, que estableix específicament la necessitat de vetllar per la representació dels col·lectius més vulnerables, amb més dificultats d'accés, amb necessitats especials o en risc d'exclusió social.

En el marc d'aquest informe, doncs, convé fer referència als processos participatius que inclouen infants i adolescents i a la necessitat d'assegurar que esdevinguin espais accessibles per a totes les persones i s'adeqüin a les necessitats de cada grup.

8.4.2 Polítiques de foment del lleure educatiu i cultural

En els darrers temps, les administracions públiques han pres mesures polítiques de foment del lleure educatiu i de reforç de la xarxa educativa de barris, amb l'objectiu d'afavorir nivells més alts de cohesió social als territoris i d'igualtat d'oportunitats educatives entre els infants. Amb tot, també és cert que aquest ha estat un dels àmbits més negativament afectats per les mesures de contenció de la despesa i del dèficit públic vigents en el context actual de crisi econòmica, amb la supressió o la reducció de les inversions realitzades en diferents aspectes.

Les polítiques empreses han estat múltiples i diverses en funció de cada territori. A tall d'exemple, es poden esmentar actuacions que fomenten els usos socials dels recursos i dels equipaments públics, com ara els projectes d'escoles obertes, que plantegen l'ober-

tura dels espais de pati dels centres educatius en horari no lectiu, en alguns casos, incloent-hi l'organització d'activitats per a infants i famílies. Per a aquests projectes, el Departament d'Ensenyament oferia subvencions a les associacions de mares i pares dels centres i als ajuntaments, que actualment s'han suprimit.

O també es pot fer menció de les polítiques destinades a fomentar les activitats extraescolars i els serveis de lleure en igualtat d'oportunitats, i específicament les subvencions que oferia el Departament d'Ensenyament a les AMPA i als ajuntaments, que permetien organitzar activitats extraescolars i fomentar l'accés d'infants en situació socioeconòmica més precària, que també s'han suprimit.

Aquestes reduccions pressupostàries també s'han deixat notar en l'accessibilitat dels infants als casals d'estiu organitzats per ajuntaments, i també en la inversió en ludoteques públiques, casals de joves, etc., serveis que permeten que infants i joves de diverses procedències socials puguin trobar un espai compartit i puguin accedir en igualtat d'oportunitats a les activitats i els recursos que se'ls ofereix.

Els plans educatius d'entorn, que han estat fonamentals per treballar la cohesió social i la igualtat d'oportunitats en educació, també en el camp del lleure, en barris socialment poc afavorits, també han vist reduïda la dotació de recursos.

Davant d'aquest escenari de reducció de la despesa pública, convé recordar que el lleure edu-

catiu és un dels àmbits socials amb més desigualtats amb relació a l'accés dels infants socialment menys afavorits. En aquest sentit, el Síndic planteja la necessitat de mantenir i incrementar l'esforç de les diferents administracions a l'hora d'assegurar al màxim possible la igualtat d'oportunitats dels infants a aquest tipus d'activitats, ja que afavoreixen la cohesió i la integració socials.

Aquesta necessitat de consolidar el lleure educatiu com a àmbit estratègic per combatre els efectes de la pobresa infantil remet al tipus de polítiques mencionades anteriorment o també a altres polítiques relacionades amb el lleure associatiu, com ara les actuacions de suport a les entitats d'educació en el lleure; amb el lleure familiar, com ara el programa iniciat per l'Agència Catalana de la Joventut "Vacances en família", que fomenta l'accés a activitats de lleure familiar de famílies amb situacions econòmiques i socials diverses, amb el lleure cultural en sentit ampli, com ara la dinamització de biblioteques públiques, centres cívics i punts informatitzats i d'accés a Internet.

En aquest sentit, convé destacar que la inversió en centres oberts sembla que s'ha consolidat, després d'un període de creixement de places (vegeu la taula 56). Cal destacar que els centres oberts, a banda de tenir un component de protecció social molt important, també ofereixen oportunitats d'educació en el lleure per a un ampli ventall de la població, especialment per als infants i les famílies en situacions més precàries i amb més dificultats socials, econòmiques i personals.

Taula 56. Evolució del nombre de places de centres oberts en el conjunt de Catalunya

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Places	4.879	4.268	4.268	5.222	5.954	6.522	6.682	6.698

Font: Departament de Benestar Social i Família.

9. LES POLÍTIQUES DE TRANSFERÈNCIES ECONÒMIQUES

Un dels instruments considerats més eficaços en la lluita contra la pobresa és el de les transferències econòmiques adreçades a la població en situació objectiva de risc. En els darrers anys, l'esforç que els governs han dedicat a aquestes transferències ha esdevingut un indicador clau per mesurar el grau de prioritat que els diferents països atorguen a la lluita contra la pobresa. Es tracta, doncs, d'un àmbit de la política social fonamental per comprendre més a fons l'objecte d'estudi d'aquest informe.

Precisament, aquest apartat es proposa analitzar les característiques del model de prestacions econòmiques orientades a combatre la pobresa infantil a Catalunya. En un primer apartat, s'aborda el mapa de prestacions econòmiques existents i, en un segon, les principals característiques que l'estructuren. Finalment, en un darrer apartat, es fa una simulació per determinar quin tipus de prestació pot resultar més eficaç i eficient a l'hora de reduir la pobresa infantil.

9.1. MAPA DE PRESTACIONS ECONÒMIQUES EN L'ÀMBIT DE LA INFÀNCIA A CATALUNYA

Les transferències econòmiques que poden contribuir a pal·liar la pobresa infantil a Catalunya s'emmarquen bàsicament: en les polítiques de suport a les famílies, en les polítiques adreçades a combatre situacions de necessitat econòmica derivades de l'exclusió social dels progenitors i en les polítiques orientades específicament a compensar desigualtats socioeconòmiques dels infants en l'accés a determinats serveis i recursos bàsics.

9.1.1. Prestacions econòmiques derivades de les polítiques de suport a la família

La composició i l'estructura familiar són factors que incideixen fortament en la prevalença de la pobresa en determinades llars amb infants. Això ha fet que la pobresa s'hagi convertit en un dels camps d'acció bàsics per a les polítiques de suport a la família. En la política social de mitjan segle XX, les transferències a les famílies amb fills estaven sobretot justificades per promoure la natalitat i donar suport a les famílies nombroses. Durant les darreres dècades, però, aquestes polítiques havien anat incorporant cada cop més el

foment de la universalitat dels ajuts adreçats als fills i la compensació de les desigualtats socials associades a determinades tipologies familiars. Amb tot, l'actual context de crisi econòmica i les dificultats pressupostàries que pateixen les administracions públiques fan qüestionar als mateixos poders públics l'oportunitat del caràcter universal de les polítiques de suport a la família.

Els ajuts econòmics de suport a les famílies es poden classificar en dos tipus bàsics: els subsidis familiars o prestacions econòmiques directes i les desgravacions fiscals o ajuts econòmics indirectes. Els primers consisteixen fonamentalment en transferències monetàries fetes a les famílies per garantir nivells de renda adequats, siguin de caràcter universal o condicionades al nivell de renda del beneficiari. La prestació econòmica directa per excel·lència és la prestació per fill a càrrec, que es troba pràcticament en tots els països europeus, encara que amb quanties i extensió molt diversa, tant per la definició subjacent de fill a càrrec com pel caràcter universalista o selectivista. Tot i que hi ha altres prestacions directes, com ara els ajuts per naixement d'un fill, els ajuts per fer front a la despesa escolar o a la prestació per matrimoni, per posar-ne alguns exemples, aquests ajuts estan menys generalitzats a escala europea i representen una part menys important dels pressupostos generals dels estats membres.

Els segons ajuts econòmics, en canvi, són els que representen algun tipus de deducció dels impostos que graven les rendes de les famílies amb l'objectiu d'augmentar la renda neta disponible. En el cas espanyol, els més significatius són les incloses a l'IRPF, que és a la vegada la figura tributària més important tant en l'aspecte recaptatori com redistributiu. S'han dissenyat diversos sistemes de deduccions i desgravacions, i també de definició de la unitat de tributació per ajustar el gravamen tributari a les circumstàncies familiars.

Fetes aquestes consideracions prèvies, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) recull expressament, en l'article 16, el dret de totes les persones a rebre prestacions socials i ajuts públics per atendre les càrregues familiars, d'acord amb els requisits establerts per la llei. Les prestacions econòmiques de suport a la família a càrrec de la Generalitat de Catalunya estan regulades fonamentalment per la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies.

La Llei, en l'exposició de motius, estableix que la protecció econòmica de les famílies té dos objectius principals. D'una banda, la constatació que la manca de recursos econòmics ha portat moltes famílies a tenir menys fills per mantenir els nivells de benestar i que, dins el conjunt de països europeus, els que tenen un bon sistema d'ajuts a la família són els que presenten unes taxes més elevades de fecunditat. D'altra banda, l'adopció de mesures econòmiques per a les famílies també pot facilitar la conciliació de la vida laboral i la vida familiar. Com a objectiu afegit, i secundari per a la Llei, hi ha la finalitat de pal·liar la pobresa dels infants i els joves i garantir la igualtat d'oportunitats, per evitar el perill d'exclusió social.

El desplegament normatiu d'aquesta llei no arriba fins al 2009, per mitjà del Decret 151/2009, de 29 de setembre, de desplegament parcial de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, en què cal remarcar l'avenç que es fa en el reconeixement específic de la monoparentalitat.

Les prestacions econòmiques directes, però, no s'inicien amb la Llei, ja que des de l'any 1999 s'atorguen ajuts per a les famílies amb infants a càrrec de menys de tres anys. L'any 2002 s'amplien els ajuts a les famílies nombroses amb infants de menys de sis anys, i des de l'any 2003, ambdós esdevenen prestacions de caràcter universal, amb independència dels ingressos de la família. A partir de l'any 2004, les famílies monoparentals amb infants de menys de sis anys reben un tractament equiparable al de les famílies nombroses per edat dels infants i per l'import que s'ha de percebre per cada infant. El mateix any també es publica una ordre amb un ajut per a les famílies en situació d'especial vulnerabilitat amb part o adopció múltiple de tres infants o més fins als dotze anys. L'any 2005 es va incorporar una nova prestació de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple de dos infants o més i, posteriorment, l'any 2006, es va incorporar l'ajut per adopció internacional, a l'empara de l'article 12 de la Llei 18/2003, i es va ampliar l'ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple també en cas de part, adopció o acolliment doble fins als tres anys d'edat. Totes aquestes prestacions econòmiques directes estan regulades de manera sistemàtica en el Decret del 2009.

Amb tot, l'aprovació de la Llei 6/2011, de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011, en la disposició addicional tretzena, deixa sense efecte la prestació

econòmica per infant a càrrec, establerta pels articles 9.1.a i 10 de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies. Per pal·liar els efectes d'aquesta suspensió de l'ajut universal, es convoca per a l'any 2011 (de juliol a desembre) un ajut econòmic per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar, regulat en l'Ordre BSF/202/2011, de 3 d'agost, del Departament de Benestar Social i Família.

En síntesi, doncs, les prestacions de suport a la família amb incidència específica sobre la infància són:

- Prestació econòmica per infant a càrrec (suspendida el juliol de 2011).
- Prestació econòmica per part, adopció, tutela o acolliment múltiple.
- Ajut per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (any 2011, a partir de juliol).
- Ajut per part, adopció, tutela o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (no convocat l'any 2011).
- Ajut per adopció internacional sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar.

Quant a la naturalesa d'aquestes prestacions, es diferencia entre les prestacions econòmiques universals, que es configuren com a prestacions de dret subjectiu, amb independència dels ingressos de les famílies, i els ajuts de dret de concurrència, que s'atorguen d'acord amb les disponibilitats pressupostàries, en funció del nivell d'ingressos de les famílies o d'altres consideracions establertes en la Llei de pressupostos o al desplegament reglamentari present o futur de la Llei 18/2003.

A més d'aquestes prestacions regulades i atorgades per la Generalitat de Catalunya, convé destacar altres prestacions econòmiques directes de caràcter estatal, gestionades per la Seguretat Social, com ara:

- Prestació econòmica per naixement o adopció de fill/a en els supòsits de famílies nombroses, monoparentals i en els casos de mares amb discapacitat.
- Prestació econòmica per naixement o adopció del tercer fill/a i dels posteriors.

- Prestació econòmica per part o adopció múltiple.
- Prestació econòmica per fill/a o menor acollit a càrrec.
- Desgravació familiar estatal en l'IRPF (mínim personal i familiar) (estatal)
- Deducció per maternitat per a mares treballadores amb fills o filles menors de tres anys a càrrec (estatal).

Aquestes són prestacions subjectes a determinats nivells d'ingressos per part de les famílies. L'únic ajut universal existent en els darrers anys d'àmbit estatal, la prestació per naixement o adopció de fill o filla, de 2.500 euros en un sol pagament, va quedar extingida a partir del gener de 2011.

Finalment, convé destacar l'existència d'ajuts econòmics indirectes, basats fonamentalment en deduccions fiscals que graven les rendes de les famílies, i de bonificacions i exempcions d'impostos, preus públics, taxes, etc., que deixen de recaptar les administracions amb l'objectiu d'augmentar la renda neta disponible de les persones en determinades circumstàncies. Alguns dels principals ajuts indirectes són:

- Deducció fiscal en el tram autonòmic de l'IRPF per naixement o adopció del primer fill/a i posteriors.
- Deducció fiscal en el tram autonòmic de l'IRPF per lloguer de l'habitatge habitual (famílies nombroses).
- Reducció del tipus impositiu aplicable a l'impost sobre transmissions patrimonials en l'adquisició d'habitatge (famílies nombroses o amb discapacitat).
- Reducció de l'impost de matriculació de vehicles (del 50% de la base imposable en l'impost) (famílies nombroses).
- Descomptes en la matrícula universitària (del 100% en categoria especial i del 50% en categoria general) (famílies nombroses) i altres bonificacions de preus públics o taxes en l'accés a serveis.
- Bonificació en la quota íntegra de l'impost sobre béns immobles (només en alguns municipis) (famílies nombroses).
- Ajuts per a l'adquisició d'habitatges de protecció pública (famílies nombroses).

El quadre 1 recull les principals característiques de les prestacions de suport a la família existents a Catalunya que tenen incidència sobre la lluita contra la pobresa infantil.

Quadre 1. Ajuts econòmics de suport a les famílies amb incidència sobre la lluita contra la pobresa infantil (2011)

	Destinataris (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec (Generalitat) (suspesa el juliol de 2011)	Universal, dret subjectiu.			638 € amb fills a càrrec en edats compreses entre 0 i 3 anys.
	Famílies residents legalment a Catalunya amb filles i fills menors de 3 anys i famílies nombroses o monoparentals amb filles i fills menors de 6 anys.	3 anys (de 0 a 2 anys) 6 anys en famílies nombroses o monoparentals (de 0 a 5 anys)	Universal	745 € per a les famílies nombroses i les famílies monoparentals amb fills a càrrec d'edats compreses entre els 0 i els 6 anys.
Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple (Generalitat)	Universal, dret subjectiu. Famílies residents legalment a Catalunya que hagin tingut un part múltiple o bé que hagin adoptat, tutelat o acollit dos o més infants de manera simultània.	Pagament únic (0 anys)	Universal	663 € per part, adopció o acolliment preadoptiu de dos fills
				1.020 € per part, adopció o acolliment preadoptiu de tres fills.
				1.224 € per part, adopció o acolliment preadoptiu de més de tres fills.

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Ajut per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat) (a partir de juliol de 2011)	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Famílies que hagin tingut un part o hagin adoptat, tutelat o acollit un infant, que resideixin legalment a Catalunya i que ho hagin fet durant 5 anys, 2 dels quals han de ser immediatament anteriors a la data de presentació de la sol·licitud (amb alguna excepció), i que visquin de manera efectiva i ininterrompuda a Catalunya.</p> <p>El nivell d'ingressos no pot superar uns ingressos límit de la unitat familiar que es determinen multiplicant 12.000 € pel coeficient que pertoqui en funció del nombre de persones que la integren (p.ex. ingressos inferiors a 12.000 € en el cas d'una família de tres membres)</p>	Pagament únic (0 anys)	<p>Ponderació de la renda de la unitat familiar en funció del nombre de membres (ingressos inferiors a 12.000 € en el cas d'una família de tres membres).</p> <p>Condicció de família nombrosa i/o monoparental.</p> <p>Condicció legal de persona amb discapacitat.</p>	<p>650 € per naixement, adopció, tutela o acolliment.</p> <p>750 € per naixement, adopció, tutela o acolliment per a les famílies que tinguin reconegut el títol de família nombrosa o monoparental.</p>
Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat) No convocat el 2011	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Famílies residents legalment a Catalunya en què s'hagi produït un part, una adopció, una tutela o un acolliment múltiple i que no superin el nivell d'ingressos determinat per la convocatòria anual corresponent.</p> <p>El nivell d'ingressos s'ha de determinar en les convocatòries corresponents, però en cap cas no pot superar set vegades l'IRSC, ponderat segons el nombre de persones membres de la unitat familiar.</p>	En funció de la convocatòria anual (en general per part de dos fills, de 0-2 anys, i per part de tres fills o més, de 0 a 12 anys)	<p>Ponderació de la renda de la unitat familiar en funció del nombre de membres.</p> <p>Condicció de família nombrosa i/o monoparental.</p> <p>Condicció legal de persona amb discapacitat en un grau igual o superior al 65% d'un membre de la unitat familiar.</p>	Màxim de 2.448 € o 3.264 €, segons el nivell d'ingressos; ponderació en funció del nombre de membres de la unitat familiar (2010)
Prestació econòmica per naixement o adopció de fill/a en els supòsits de famílies nombroses, monoparentals i en els casos de mares amb discapacitat (estatal)	<p>Famílies nombroses, monoparentals i en els casos de mares amb discapacitat.</p> <p>Residència legal.</p> <p>Nivell d'ingressos familiars no superior a 11.264,01 €, que s'incrementa un 15% per cada fill o menor adoptat a càrrec, a partir del segon fill, aquest inclòs.</p> <p>En famílies nombroses, ingressos anuals no superiors a 16.953,05 €, en el cas de tres fills o filles, que s'incrementa en 2.745,93 € per cada fill/a a càrrec a partir del quart (aquest inclòs).</p>	Pagament únic (0 anys)	Condiccionat a un límit d'ingressos familiars.	1.000 € per cada fill/a nascut en un sol pagament.

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Prestació econòmica per naixement o adopció del tercer fill/a i dels posteriors (estatal)	Alta a la Seguretat Social. Nivell d'ingressos familiars no superior a 9.328,39 €, que s'incrementa en un 15% per cada fill o menor adoptat a càrrec, a partir del segon fill/a, incloent-hi aquest últim. En famílies nombroses amb possessió del títol, ingressos anuals no superiors a 15.903,65 €, en el cas de tres fills o filles, que s'incrementa en 2.575,95 € per cada fill/a a càrrec a partir del quart (aquest inclòs).	Pagament únic (0 anys)	Condicionat a un límit d'ingressos familiars.	450,76 € per cada fill/a nascut en un sol pagament.
Prestació econòmica per part o adopció múltiple (estatal)	Universal Residència legal	Pagament únic (0 anys)	Variació en funció del nombre de fills/es nascuts en el part.	2.565,60 € en cas de dos fills/es (4°SMI). 5.131,20 € en cas de tres fills/es (8°SMI) 7.696,80 € a partir de quatre fills/es. (12°SMI).
Prestació econòmica per fill/a o menor acollit a càrrec (estatal)	Persones amb fills/es menors de 18 anys a càrrec seu o del cònjuge o menors acollits (o infants orfes o abandonats pels progenitors). Residència legal. Nivell d'ingressos familiars no superior a 11.264,01 €, que s'incrementa en un 15% per cada fill o menor adoptat a càrrec, a partir del segon fill/a, incloent-hi aquest últim. No limitat a renda quan es tracti de fills/es amb discapacitat. (possibilitat d'assignació reduïda en cas que se superi el límit d'ingressos).	Annual (de 0 a 17 anys)	Condicionat als ingressos familiars.	500 € per cada fill/a a càrrec menor de 5 anys. 291 € per cada fill/a a càrrec entre 5 i 18 anys. 1.000 € per cada fill/a a càrrec menor de 18 anys amb discapacitat igual o superior al 33%. 4.076,40 € per cada fill/a a càrrec menor de 18 anys amb discapacitat igual o superior al 65%. 6.115,20 € per cada fill/a a càrrec menor de 18 anys amb discapacitat igual o superior al 75%.
Deducció fiscal en el tram autonòmic de l'IRPF per naixement o adopció del primer fill/a i posteriors	Progenitors que fan la declaració de la renda.	Únic (0 anys)		300 € (declaració conjunta dels progenitors, import únic). 150 € (declaració individual, import per progenitor).
Deducció fiscal en el tram autonòmic de l'IRPF per lloguer de l'habitatge habitual (famílies nombroses)	Progenitors que fan la declaració de la renda. Persones de famílies nombroses amb: - base imposable no superior als 20.000 € anuals (30.000 € anuals en declaració conjunta). - lloguer superior al 10% dels rendiments nets del subjecte passiu.	Annual (de 0 a 17 anys)		Deducció del 10% de les quantitats satisfetes en el període impositiu en concepte de lloguer de l'habitatge habitual, fins a un màxim de 300 € (família nombrosa). (també hi ha una deducció del 10% en altres supòsits: joves, aturats, etc.).

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Desgravació familiar estatal en l'IRPF (mínim personal i familiar)	Progenitors que fan la declaració de la renda. El mínim personal i familiar correspon a la part de la base liquidable que, pel fet de destinar-se a satisfer les necessitats bàsiques personals i familiars del contribuïent, no se sotmet a tributació.	Anual (de 0 a 17 anys)		1.836 € anuals (primer fill).
				2.040 € anuals (segon fill).
				3.672 € anuals (tercer fill).
				4.182 € anuals (a partir del quart fill).
				Incrementos per a discapacitats de 2.316 € o 7.038 € anuals, en funció del grau.
Deducció per maternitat per a mares treballadores amb fills o filles menors de 3 anys a càrrec (estatal)	Dones que treballen fora de casa, amb fills o filles menors de 3 anys.	3 anys (de 0 a 2 anys)		Fins a 1.200 € anuals per cadascun dels fills/es. La modalitat de pagament anticipat permet el cobrament mensual de 100 euros per fill/a mitjançant una transferència bancària.
Reducció del tipus impositiu aplicable a l'impost sobre transmissions patrimonials en l'adquisició d'habitatge (famílies nombroses, amb discapacitat o joves menors de 32 anys)	Persones de famílies nombroses o famílies amb algun membre discapacitat amb: - base imposable de la unitat familiar no superior als 30.000 € anuals (més 12.000 € per cada fill/a a partir del tercer).	Únic		Reducció del 2% de l'impost (del 7% al 5%).
Altres ajuts per a famílies nombroses o monoparentals	Famílies nombroses o monoparentals	Anual	Alguns dels ajuts estan condicionats a: - nombre de fills/es - nivell d'ingressos	Reducció de l'impost de matriculació de vehicles (del 50% de la base imposable en l'impost).
				Descomptes en la matrícula universitària (del 100% en categoria especial i del 50% en categoria general).
				Ajuts per a l'adquisició d'habitatges de protecció pública.
				Bonificació en la quota íntegra de l'impost sobre béns immobles (només en alguns municipis).

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Guia de prestacions econòmiques 2011, del Departament de Benestar Social i Família, i altres fonts.

9.1.2. Prestacions econòmiques dirigides a compensar situacions de necessitat econòmica o d'exclusió social de la població

Un segon grup de prestacions econòmiques està adreçat fonamentalment a combatre situacions d'exclusió social dels progenitors. Entre aquestes prestacions, i com a instrument bàsic per combatre les situacions de pobresa infantil a Catalunya, hi ha les transferències socials de caràcter econòmic regulades amb caràcter general en la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, o també la renda mínima d'inserció. La finalitat d'aquestes prestacions és atendre les situacions de necessitat derivades de qualsevol contingència en la vida d'una persona que li impedeixi fer front a les despeses essencials imprescindibles per poder dur una vida digna i, més específicament en el cas de la renda mínima d'inserció, poder garantir uns ingressos mínims a persones que es veuen abocades a situacions de pobresa causades per la seva exclusió del mercat de treball i dels recursos de protecció social contributius.

De fet, els sistemes de protecció social tradicionals tenen dificultats per fer front a les noves formes d'exclusió social, atès que els requisits d'accés a la protecció continuen essent fonamentalment contributius, excloents, per tant, de determinats sectors que, o bé no s'han incorporat al mercat de treball, o bé ho han fet d'una manera irregular, o bé han exhaurit la protecció social contributiva. En altres termes, atès que el nivell contributiu es basa en la cotització prèvia que genera el dret a una prestació, la protecció queda molt vinculada a la participació prèvia en el mercat de treball, tant pel que fa a la intensitat i a la durada d'aquesta prestació com al dret de percebre-la.

Aquestes dificultats de les prestacions contributives per abastar la problemàtica suscitada per les noves formes de pobresa i d'exclusió social van afavorir la progressiva definició de prestacions econòmiques adreçades a protegir els col·lectius en situació de necessitat econòmica, independents dels sistemes de protecció contributius. Així, per exemple, a partir de 1990 van néixer les pensions no contributives de jubilació o d'invalidesa, o també les rendes mínimes d'inserció o altres prestacions econòmiques adreçades a cobrir determinades necessitats econòmiques bàsiques, d'àmbit autonòmic o local.

La mateixa renda mínima d'inserció, per exemple, va néixer a Catalunya l'any 1990, quan es posa en marxa el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció —PIRMI—, d'acord

amb els referents dels programes de Luxemburg (1986), França (1989) o el País Basc (1989). Convé recordar que la renda mínima d'inserció és una prestació que implica el desenvolupament d'un projecte d'inserció sociolaboral, com a principal mecanisme de sortida de l'exclusió social, alhora que pretén satisfer les necessitats bàsiques no només de la persona a favor de la qual s'ha aprovat (titular), sinó també de la resta de persones que estan a càrrec seu i que formen part de la unitat familiar (beneficiaris), entre els quals hi poden haver infants. La Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, i el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, han modificat recentment les condicions d'accés a aquesta prestació.

La darrera prestació en marxa, les prestacions per a menors d'edat en situació de risc, promoguda per la nova Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, correspon a gener de 2011. A partir de la nova llei, que elimina el que fins ara es considerava desemparament amb mesura d'atenció en la pròpia família i que crea la distinció entre situacions de risc i situacions de desemparament, hi ha situacions que fins ara eren considerades de desemparament amb atenció a la pròpia família que passen a ser de risc (amb la signatura d'un compromís socioeducatiu entre els serveis especialitzats i els pares del menor en risc). D'acord amb aquesta nova figura, la Llei afegeix un nou article a la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, en què estableix la prestació per a menors d'edat en situació de risc. Aquesta prestació es constitueix com a prestació de dret subjectiu per atendre les despeses de manteniment d'un menor en situació de risc respecte al qual s'hagi formalitzat el compromís socioeducatiu corresponent. Poden accedir-hi les unitats familiars que, havent signat el compromís socioeducatiu, disposin d'un determinat nivell d'ingressos.

Així doncs, amb aquesta modificació, les prestacions regulades per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que tenen més incidència sobre les situacions de pobresa infantil són:

- Prestació o ajut d'urgència social.
- Prestació social de caràcter econòmic per a persones joves extutelades.
- Prestació econòmica per a menors d'edat tutelats per la Generalitat en mesura d'acolliment.

- Prestació econòmica per a persones menors d'edat en situació de risc.

En aquest apartat, també es podrien considerar les prestacions adreçades a garantir l'accés a l'habitatge de la població en situació de vulnerabilitat econòmica. En bona part, aquestes prestacions estan regulades per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i incorporades en el programa d'ajuts per al pagament de l'habitatge. Aquest programa té l'objectiu d'ajudar a pagar el lloguer o les quotes de préstecs hipotecaris les persones amb ingressos baixos o moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió social residencial o pot dificultar el procés d'inserció social. Aquestes prestacions són:

- Prestacions permanents per al pagament del lloguer.
- Prestacions d'urgència especial per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials.

Precisament, és interessant constatar que la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, defineix la situació de necessitat com la situació derivada de qualsevol contingència que es produeix en la vida d'una per-

sona i que li impedeix de fer front a la manutenció, les despeses pròpies de la llar, la comunicació i el transport, i també a totes les despeses imprescindibles per poder tenir una vida digna. La norma té en compte que aquesta situació de necessitat es pot referir a una persona individual, a una unitat familiar o a una unitat de convivència.

Aquesta llei també regula la valoració de la situació de necessitat per mitjà de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC). Aquest indicador, la quantia del qual es fixa mitjançant la Llei de pressupostos de la Generalitat, és l'element definitori bàsic per poder tenir dret o accés a les prestacions, i també per determinar la quantia dels ajuts. Tal com estableix la Llei, s'entén, amb caràcter general, que hi ha manca de recursos econòmics quan els ingressos personals són inferiors a l'IRSC (amb increments d'un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no té patrimoni ni ingressos), i la quantia de les diferents prestacions establertes es fixa prenent com a referència l'IRSC.

El quadre 2 recull les característiques principals de les prestacions derivades de les polítiques dirigides a combatre situacions de necessitat econòmica a Catalunya que tenen incidència sobre la lluita contra la pobresa infantil.

Quadre 2. Ajuts econòmics derivats de les polítiques dirigides a combatre situacions de necessitat econòmica amb incidència en la lluita contra la pobresa infantil (2011)

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Prestació o ajut d'urgència social (ens locals)	Sense concurrència, d'urgència social. Subjecta a disponibilitat pressupostària. Beneficiàries: persones individuals i les que formen part d'una unitat familiar o d'una unitat de convivència si són residents, viuen o es troben en un municipi de Catalunya. Aquestes prestacions s'abonen, preferentment, als subministradors dels serveis o dels productes de primera necessitat. Preferència de les persones o unitats que tenen a càrrec menors. Usuaris de serveis socials d'atenció primària.	Puntual, en funció de l'ens local corresponent Qualsevol edat		En funció de l'ens local corresponent

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Prestació per l'acolliment de menors d'edat tutelats per la Generalitat (Generalitat)	Dret subjectiu. Persones amb infants acollits tutelats per la Generalitat en mesura d'atenció en la pròpia família o en mesura d'acolliment simple en família extensa o en família aliena o acolliment preadoptiu de menors amb discapacitat.	Annual (de 0 a 17 anys)		Per al 2011, no inferiors a: 326 € mensuals per als menors d'edat de 0 a 9 anys. 362 € mensuals per als menors d'edat de 10 a 14 anys. 393 € mensuals per als menors d'edat de 15 a 18 anys. (amb imports complementaris per a diferents conceptes)
Prestació econòmica per a menors d'edat en situació de risc (Generalitat)	Dret subjectiu. Famílies amb qui s'hagi formalitzat el compromís socioeducatiu corresponent. La unitat familiar perceptora ha de disposar d'uns ingressos, per a tots els conceptes, iguals o inferiors a l'IRSC. Aquest límit d'ingressos s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat familiar a partir del segon.	Annual (de 0 a 17 anys)		Per al 2012, les quanties d'aquesta prestació són per al primer fill: 326 € mensuals per als menors d'edat de 0 a 9 anys. 362 € mensuals per als menors d'edat de 10 a 14 anys. 393 € mensuals per als menors d'edat de 15 a 18 anys. (reducció de la quantia en un 25% en el segon fill i en un 50% en el tercer fill i successius)
Prestació social de caràcter econòmic per a persones joves extutelades (Generalitat)	Dret subjectiu. Joves extutelats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència. Residir legalment a Catalunya i viure-hi de manera real, efectiva i ininterrompuda. Tenir uns ingressos personals inferiors a l'IRSC. No ser propietari o usufructuari de béns mobles o immobles, llevat de l'habitatge habitual. Haver complert 18 anys i no haver-ne complert 21. Haver estat tutelat 3 anys o més. Viure fora del nucli familiar biològic. Signar un pla individual de treball d'inserció sociolaboral establert per l'òrgan competent que inclogui els àmbits d'habitatge, formació, inserció laboral i seguiment socioeducatiu, amb uns objectius, activitats, període d'execució i criteris d'avaluació periòdica i final.	Més de 18 anys		La quantia de la prestació és equivalent a l'IRSC i es cobra en pagaments mensuals.

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
<p>Prestacions permanents per al pagament del lloguer (Generalitat)</p> <p>Per a antics perceptors, no s'admeten noves sol·licituds</p>	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Persones físiques residents a Catalunya titulars d'un contracte de lloguer d'un habitatge destinat a residència habitual i permanent.</p> <p>Estar en risc d'exclusió social. S'entén que hi ha risc d'exclusió social quan la unitat de convivència a què pertany la persona que sol·licita l'ajut paga un lloguer superior al definit com a lloguer just. S'entén per lloguer just l'import que hauria de pagar la persona o unitat de convivència arrendatària i que no hauria de superar el 20% o el 30% dels seus ingressos, segons que, respectivament, aquests estiguin per sota de 0,94 vegades l'IRSC, o entre 0,94 i 2,35 vegades l'índex esmentat.</p> <p>Acreditar uns ingressos de la unitat de convivència no superiors a 2,35 vegades l'IRSC ponderats pel nombre de membres de la unitat familiar.</p>	<p>Anual, qualsevol edat.</p> <p>Aquestes prestacions es prorroguen automàticament mentre els beneficiaris mantenen les condicions d'elegibilitat.</p>	<p>Incompatible amb la prestació d'especial urgència per al pagament del lloguer.</p>	<p>Les quanties màximes són de 3.600 € anuals.</p> <p>La quantia es determina en funció de la zona de residència, els membres de la llar, els ingressos anuals, el lloguer que es paga, etc.</p> <p>Per exemple: a una família de dos membres amb ingressos de 12.000 € anuals resident a Rubí amb un lloguer mensual de 450 € li correspon un ajut mensual de 171 €.</p>
<p>Prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials (Generalitat)</p>	<p>Sense concurrència, d'urgència social.</p> <p>Persones físiques residents a Catalunya titulars d'un contracte de lloguer d'un habitatge destinat a residència habitual i permanent, o titulars d'un préstec hipotecari.</p> <p>Sempre que es tingui l'informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada.</p> <p>Acreditar uns ingressos de la unitat de convivència no superiors a 2,35 vegades l'IRSC, ponderats pel nombre de membres de la unitat familiar.</p> <p>Estar al corrent del pagament de les rendes de lloguer dels últims sis mesos anteriors al període per al qual se sol·licita la prestació.</p>	<p>Anual, qualsevol edat.</p> <p>Dotze mensualitats com a màxim.</p> <p>La poden tornar a demanar en alguns supòsits.</p>	<p>Incompatible amb la prestació permanent per al pagament del lloguer.</p>	<p>Les quanties màximes són de 3.000 € anuals.</p>

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Prestació econòmica de la renda mínima d'inserció (RMI) i ajuts complementaris (Generalitat)	Dret de concurrència, condicionat a disponibilitats pressupostàries.		<p>Condicionada a les càrregues familiars de la persona perceptora.</p> <p>Ajuts complementaris en determinades situacions familiars i/o socials (monoparentalitat, discapacitat, etc.).</p> <p>Prorrogable amb caràcter anual, però condicionat a l'avaluació de serveis socials.</p>	<p>Imports condicionats a disponibilitat pressupostària, no superior al salari mínim interprofessional (comptant-hi els ajuts complementaris).</p> <p>Import mensual (prestació bàsica): 423,70 €.</p> <p>Import dels complements per membres addicionals de la unitat familiar: 55,29 € pel primer, segon i tercer membre addicional i 35,59 € per al quart i següents membres addicionals.</p>
	<p>Requisits: estar empadronat a Catalunya; haver residit dos anys continuats a Catalunya; constituir una llar independent un any abans de la data de presentació de la sol·licitud; tenir una edat entre 25 i 65 anys; no disposar d'ingressos suficients per subsistir; participar en les activitats que han de formar part del PIR; presentar, d'acord amb l'avaluació dels serveis socials bàsics, dificultats d'inserció social i laboral afegides (amb algunes excepcions).</p>	<p>Anual, qualsevol edat.</p> <p>Caràcter periòdic.</p> <p>Durada màxima de dotze mensualitats dins d'un exercici pressupostari, i prorrogable, amb l'avaluació anual prèvia, sempre que es compleixin els requisits establerts en la normativa vigent.</p>	<p>Subjecta al desenvolupament correcte del PIR.</p> <p>Còmput d'ingressos familiars a partir dels dotze mesos anteriors: els dotze mesos anteriors no pot haver percebut més ingressos que els que correspondria a la persona o unitat familiar en concepte d'RMI.</p> <p>El canvi de les situacions personals i econòmiques o patrimonials de qualsevol dels components de la unitat familiar pot motivar la reducció o l'augment de la prestació econòmica.</p> <p>Concessió de prestacions d'urgència i rescabament des del moment que la diagnosi de cada cas permet preveure la incorporació d'una persona o unitat familiar a un pla individual de reinserció i en comença l'elaboració.</p>	<p>Import mensual (prestació bàsica): 423,70 €.</p> <p>Import dels complements per membres addicionals de la unitat familiar: 55,29 € pel primer, segon i tercer membre addicional i 35,59 € per al quart i següents membres addicionals.</p> <p>(p.ex. unitat familiar de quatre membres: 589,57 €).</p> <p>Import dels ajuts complementaris: Ajut complementari per fill menor de 16 anys: 41,47€. Ajut complementari per fill discapacitat: 82,94 €. Ajut complementari per família monoparental: 82,94 €. Ajut complementari per persona sola: 35,31 €. Ajut complementari per hospitalització: 14,12 € (diaris). Ajut complementari per a la inserció laboral: 148,30 €.</p>

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Guia de prestacions econòmiques 2011, del Departament de Benestar Social i Família, i altres fonts.

9.1.3. Prestacions econòmiques orientades específicament a compensar desigualtats dels infants en l'accés a determinats serveis i recursos bàsics

Finalment, un tercer grup de prestacions econòmiques són les que s'adrecen directament a la infància (encara que no necessàriament de manera exclusiva) i que tenen per finalitat garantir l'accés dels infants a determinats serveis i recursos bàsics, especialment en l'àmbit de l'educació i de la salut.

Entre aquestes prestacions econòmiques, destaquen els ajuts econòmics promoguts pel Departament d'Ensenyament, orientats a garantir la igualtat d'oportunitats en matèria d'educació. Pel que fa a la lluita contra la pobresa infantil, els ajuts més significatius són:

- Beques per a l'alumnat amb bon rendiment escolar a l'ESO.
- Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic.
- Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu.
- Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat.
- Subvencions a l'alumnat amb necessitats educatives especials per a l'assistència a convivències escolars.
- Bonificacions i exempcions de preus públics de les llars d'infants.
- Ajuts individuals de menjador escolar.
- Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix a comarques de baixa densitat.

A més d'aquestes prestacions atorgades directament a les famílies, el Departament d'Ensenyament concedeix subvencions als ajuntaments, als centres i a les AMPA per garantir amb bonificacions o ajuts l'accés dels infants amb més dificultats socioeconòmiques a determinats recursos i serveis educatius (escoles bressol, activitats extraescolars, activitats complementàries, etc.). Entre aquestes subvencions, destaquen:

- Subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de zero a tres anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides.

- Subvencions per a l'escolarització d'infants de zero a tres anys en centres privats sense finalitat de lucre

- Subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions a les AMPA per a activitats extraescolars (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions als ajuntaments per a activitats extraescolars (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions a les AMPA per a l'organització del servei d'acollida matinal (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions als ajuntaments per a l'organització del servei d'acollida matinal (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions a les AMPA per a l'organització de l'activitat Escoles obertes (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions als ajuntaments per a l'organització de l'activitat Escoles obertes (sense convocatòria per al curs 2011/2012).

- Subvencions per al suport a l'acollida i l'aprenentatge de la llengua catalana de l'alumnat estranger de nova incorporació.

- Subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals.

En l'àmbit de la salut, i encara que no sigui específicament per a infants i que sigui considerada com a prestació tecnològica per la Cartera de serveis socials, també es poden considerar els ajuts d'atenció social per a persones amb discapacitat del programa PUA. Aquests ajuts tenen l'objectiu de facilitar els recursos econòmics necessaris per al desenvolupament de l'autonomia personal de les persones amb discapacitat física, psíquica o sensorial per millorar-ne la qualitat de vida i fomentar-ne la integració social.

El quadre 3 recull les principals característiques de les prestacions econòmiques orientades específicament a compensar desigualtats dels infants en l'accés a determinats serveis i recursos bàsics a Catalunya i que tenen incidència sobre la lluita contra la pobresa infantil.

Quadre 3. Ajuts orientats específicament a compensar desigualtats dels infants en l'accés a determinats serveis i recursos bàsics (2011)

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat	
<p>Ajuts d'atenció social per a persones amb discapacitat (PUA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuts per a mobilitat (obtenció o reconversió del permís de conduir, adquisició de vehicle, adaptació de vehicle) • Ajuts per a transport per assistir a determinats serveis (atenció precoç, ensenyament reglat postobligatori i formació ocupacional en centres autoritzats per a alumnes més grans de 16 anys) • Ajuts per a l'autonomia personal i la comunicació 	<p>A les persones amb residència legal a Catalunya durant 5 anys que tinguin reconegut el grau de discapacitat igual o superior al 33% i que compleixin els requisits necessaris.</p>				
	<p>En cas de menors de 4 anys, cal que tinguin retard en el desenvolupament maduratiu, l'evolució del qual pugui causar una discapacitat residual segons el criteri dels serveis de valoració i orientació.</p>				
	<p>En el cas de prestació per a transport per assistir al centre d'atenció precoç, aquest límit queda establert en 6 anys.</p>	Anual, qualsevol edat.	<p>El percentatge de l'import màxim de la prestació serà en funció dels ingressos econòmics de la persona amb discapacitat, i també de les seves condicions socials. La situació familiar o convivencial i els ingressos econòmics de la unitat familiar o de convivència només es tindran en compte en el supòsit que estiguin a càrrec de la persona beneficiària.</p>	Subjecta a disponibilitat pressupostària.	
	<p>Trobar-se en situació de necessitat econòmica, d'acord amb els ingressos de la persona beneficiària:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fins a 1,5 vegades l'IRSC, el 100%. • D'1,5 a 2,5 vegades l'IRSC, el 75%. • De 2,5 a 3 vegades l'IRSC, el 50%. • Més de 3 vegades l'IRSC, el 0%. 				
<p>Els límits d'ingressos són corregits, en funció de les circumstàncies sociofamiliars, multiplicant els límits indicats per factors de correcció en funció dels membres.</p>					

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Beques a l'estudi per a l'alumnat amb bon rendiment escolar a l'ESO	<p>Alumnat que ha acabat l'ESO en centres públics de Catalunya amb una nota mitjana igual o superior a 8 i vol cursar ensenyaments postobligatoris de batxillerat, formació professional, ensenyaments d'arts plàstiques i disseny, ensenyaments musicals o esportius.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts (p. ex. famílies de dos membres, 17.200 €; famílies de tres membres, 22.589 €; famílies de quatre membres, 26.793 €; famílies de cinc membres, 30.404 €).</p>	Pagament únic (edat teòrica: 16 anys)		L'import màxim de la beca és de 1.200 € per curs i alumne.
Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Alumnat en etapa escolar obligatòria escolaritzat en centres educatius sostinguts amb fons públics de Catalunya.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts (p. ex. famílies de dos membres, 15.636 €; famílies de tres membres, 20.535 €; famílies de quatre membres, 24.357 €; famílies de cinc membres: 27.640 €, etc.).</p>	Anual, durant l'etapa d'escolarització obligatòria.	En les bases reguladores de la convocatòria s'indica com s'ha de fer el càlcul de la renda familiar i quins són els membres computables a l'efecte de beca.	Màxim 105 €. En qualsevol cas, quan l'alumne/a estigui escolaritzat/ada en un centre que participi en el Programa cooperatiu per al foment de la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals, i resulti beneficiari/ària d'aquest programa, l'import dels ajuts concurrents no pot superar el cost suportat per l'alumne/a per a l'adquisició de llibres de text i material complementari i informàtic.
Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu	<p>Presentar necessitat específica de suport educatiu derivada de discapacitat o trastorns greus de conducta amb capacitat acreditada.</p> <p>Estar escolaritzat.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts (p. ex. famílies de dos membres, 19.444 €; famílies de tres membres, 25.534 €; famílies de quatre membres, 30.287 €; famílies de cinc membres, 34.370 €, etc.).</p>	Anual, més de 2 anys (excepcionalment, menys de 2 anys).		<p>Ensenyament: fins a 862 €.</p> <p>Transport escolar: fins a 617 €.</p> <p>Menjador escolar: fins a 574 €.</p> <p>Residència escolar: fins a 1.795 €.</p> <p>Transport per a trasllat de cap de setmana d'alumnes interns en centres d'educació especial: fins a 442 €.</p> <p>Transport urbà: fins a 308 €.</p> <p>Llibres: fins a 204 €.</p> <p>Reeducació pedagògica o del llenguatge: fins a 913 € per cada activitat.</p>

	Destinataris (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
<p>Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuts de compensació • Ajuts per desplaçament • Ajuts per residència fora del domicili familiar • Ajuts per material • Ajuts per despeses d'escolarització • Suplement bàsic 	<p>Estudiants de batxillerat, formació professional de grau mitjà i de grau superior, programes de qualificació professional inicial, curs de preparació per a les proves d'accés a la formació professional (impartit per centres públics), ensenyaments artístics professionals i superiors, ensenyaments esportius, estudis d'idiomes en EOI i estudis religiosos i militars superiors.</p> <p>Nacionalitat espanyola o de la Unió Europea.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts pels diferents ajuts (p. ex. per rebre beca salari, famílies de dos membres, 7.278 €; famílies de tres membres, 10.606 €; famílies de quatre membres, 13.909 €; famílies de cinc membres: 17.206 €, etc.).</p> <p>Per demanar una beca cal matricular-se d'un mínim d'assignatures i superar una determinada càrrega lectiva, segons l'ensenyament.</p>	<p>Més de 15 anys, corresponents a l'edat d'escolarització als ensenyaments postobligatoris.</p>	<p>Beca salari: 2.429 € (CFGM), 2.513 € (CFG), etc.</p> <p>Desplaçament interurbà: fins a 937 €.</p> <p>Material: fins a 244 €.</p> <p>Despeses d'escolarització: fins a 581 €.</p>	
<p>Subvencions a l'alumnat amb necessitats educatives especials per a l'assistència a convivències escolars</p>	<p>Dret de concurrència.</p> <p>L'objecte d'aquestes subvencions és fomentar que l'alumnat amb necessitats educatives especials derivades de condicions personals de discapacitats psíquiques, motrius o sensorials matriculat en centres educatius de Catalunya sostinguts amb fons públics participi en les convivències escolars organitzades pels centres educatius.</p>	<p>Annual.</p> <p>Més de 2 anys, corresponent a l'edat d'escolarització a qualsevol ensenyament sufragat amb fons públics.</p>	<p>La quantitat de la subvenció s'obté distribuint el pressupost màxim entre el nombre total de dies de convivències que han fet el total d'alumnes amb necessitats educatives especials que han participat en aquestes convivències, i en qualsevol cas, mai no és superior als 30 € per dia.</p>	

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Bonificacions i exempcions de preus públics de les llars d'infants	<p>Dret de concurrència.</p> <p>En el cas d'escoles bressol de titularitat municipal és l'ajuntament corresponent qui estableix les bonificacions i exempcions de preus públics de les llars.</p> <p>En el cas d'escoles bressol de titularitat de la Generalitat, cal no superar els 5.911 € anuals per membre de la unitat familiar.</p>	<p>Anual (de 0 a 2 anys) corresponent a l'educació infantil de primer cicle.</p>		<p>Per a escoles bressol municipals: variable.</p> <p>Per a escoles bressol de la Generalitat: Fins a 4.490 € anuals per membre de la unitat familiar: exempció Fins a 5.990 € anuals per membre de la unitat familiar: bonificació 50%. A partir de 5.990 € no hi ha bonificació. Bonificació del 50% per a membres de famílies monoparentals i nombroses de categoria general. Exempció del preu públic per a membres de famílies nombroses de categoria especial i per a persones amb un grau mínim de minusvalidesa del 33%.</p>
Ajuts individuals de menjador escolar	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Alumnat amb baixos nivells d'ingressos.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts pels consells comarcals, i pel Consorci d'Educació de Barcelona en el cas de la ciutat de Barcelona.</p>	<p>Anual, de 3 a 15 anys, edat teòrica corresponent als ensenyaments d'educació infantil, primària i secundària obligatòria.</p>	<p>Dependent dels consells comarcals, i del Consorci d'Educació de Barcelona en el cas de la ciutat de Barcelona.</p> <p>Es tenen en compte criteris com ara la condició de família nombrosa o monoparentalitat, discapacitat, nivells d'ingressos familiars, etc.</p>	<p>Ajuts parcials i ajuts totals, en funció dels criteris de valoració.</p>
Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix a comarques de baixa densitat	<p>Alumnat que cursa ensenyaments postobligatoris de formació professional, arts plàstiques i disseny o ensenyaments esportius resident en comarques amb baixa densitat de població.</p> <p>Residir en determinades comarques.</p> <p>No superar els llindars de renda familiar establerts (p. ex. famílies de dos membres, 25.308 €; famílies de tres membres, 34.352 €; famílies de quatre membres, 40.796 €; famílies de cinc membres, 45.598 €, etc.).</p> <p>Complir els requisits acadèmics (no repetició, etc.).</p>	<p>Més de 15 anys, corresponent a l'edat d'escolarització als ensenyaments postobligatoris.</p>		<p>a) Beca per desplaçament al centre educatiu: De 30 a 50 km, fins a 1.000 €. Més de 50 km, fins a 1.200 €.</p> <p>b) Beca per residència fora del domicili familiar: Per a cicles formatius de grau superior amb durada d'un curs, més pràctiques, fins a 4.000 €. Per a cicles formatius de grau mitjà amb durada d'un curs, més pràctiques, fins a 4.000 €. Per a la resta d'estudis compresos en aquesta convocatòria, fins a 3.500 €.</p>

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides	<p>Dret de concurrència.</p> <p>L'objecte d'aquestes subvencions és facilitar l'escolarització en llars d'infants de titularitat municipal de nens i nenes de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides.</p> <p>Les famílies que es vulguin acollir a la segona modalitat de subvenció han d'acreditar haver tingut una renda familiar inferior als imports següents:</p> <p>Famílies de dos membres: 17.377 €.</p> <p>Famílies de tres membres: 22.820 €.</p> <p>Famílies de quatre membres: 27.069 €.</p> <p>Famílies de cinc membres: 30.717 €.</p> <p>Famílies de sis membres: 34.241 €.</p> <p>Famílies de set membres: 37.576 €.</p> <p>Famílies de vuit membres: 40.882 €.</p> <p>A partir del vuitè membre, s'afegiran 3.282 € per cada nou membre computable.</p>	Anual, de 0 a 2 anys, edat corresponent a l'educació infantil de primer cicle.	<p>Els ajuntaments poden baremar i ordenar les sol·licituds de les famílies que participin en la convocatòria, sempre que no superin els llindars esmentats, en funció dels criteris següents:</p> <p>a) La capacitat econòmica.</p> <p>b) Que es tracti d'infants en acolliment.</p> <p>c) Que l'infant, el pare, la mare, el tutor, la tutora o els germans tinguin una discapacitat reconeguda.</p> <p>d) Que es tracti d'una família nombrosa.</p> <p>e) Que es tracti d'una família monoparental.</p> <p>f) Altres.</p>	Aquest import es distribueix entre tots els ajuntaments sol·licitants de manera proporcional al nombre d'alumnes de cada municipi que compleixi els requisits per rebre la subvenció. En qualsevol cas, l'import màxim que s'atorga a cada ajuntament és de 1.400 € per alumne beneficiari per a les sol·licituds presentades dins del primer termini, i de 870 € per alumne beneficiari per a les sol·licituds presentades dins del segon termini.
Subvencions per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys en centres privats sense finalitat de lucre	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Subvencions per disminuir la quota que han de pagar les famílies pel servei rebut durant el curs escolar.</p>			El mòdul de subvenció és de 800 € per alumne/a i curs.
Subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (sense convocatòria per al curs 2011/2012)	<p>L'objecte d'aquestes subvencions és finançar el cost de les activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques derivades de situacions socioeconòmiques o socioculturals desfavorides, matriculat en centres privats concertats en els ensenyaments d'educació infantil de segon cicle, d'educació primària, d'educació secundària obligatòria i d'ensenyaments bàsics obligatoris d'educació especial.</p>	Anual, de 3 a 15 anys, edat teòrica corresponent als ensenyaments d'educació infantil, primària i secundària obligatòria.		<p>La subvenció que s'atorga a cada centre depèn del nombre total d'alumnat NEE, d'acord amb els mòduls següents:</p> <p>a) Per a cada alumne d'educació infantil de segon cicle, d'educació primària i d'ensenyaments bàsics obligatoris d'educació especial, el mòdul és de 600 € alumne/curs.</p> <p>b) Per a cada alumne d'educació secundària obligatòria, el mòdul és de 300 € alumne/curs.</p> <p>No obstant això, es pot disminuir l'import dels mòduls en el cas que l'import màxim destinat a la convocatòria no permeti atendre el total de possibles beneficiaris.</p>

	Destinatari (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Subvencions als ajuntaments / AMPA per a activitats extraescolars (sense convocatòria per al curs 2011/2012)	<p>Dret de concurrència.</p> <p>Les subvencions tenen dues modalitats, compatibles entre si.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La primera modalitat es destina íntegrament a minorar el cost de les activitats extraescolars de manera universal (subvencions a AMPA i a ajuntaments). - La segona modalitat consisteix en la concessió de subvencions individualitzades a les famílies d'alumnat en situacions socioeconòmiques desfavorides que participin en activitats subvencionades (només subvencions a ajuntaments). <p>Les famílies que es vulguin acollir a la segona modalitat de subvenció han d'acreditar haver tingut una renda familiar inferior als imports següents:</p> <p>Famílies de dos membres: 17.377 €.</p> <p>Famílies de tres membres: 22.820 €.</p> <p>Famílies de quatre membres: 27.069 €.</p> <p>Famílies de cinc membres: 30.717 €.</p> <p>Famílies de sis membres: 34.241 €.</p> <p>Famílies de set membres: 37.576 €.</p> <p>Famílies de vuit membres: 40.882 €.</p> <p>A partir del vuitè membre, s'afegeixen 3.282 € per cada nou membre computable.</p>	<p>Anual, de 3 a 15 anys, edat teòrica corresponent als ensenyaments d'educació infantil, primària i secundària obligatòria.</p>	<p>Els ajuntaments poden baremar i ordenar les sol·licituds de les famílies que participin en la convocatòria, sempre que no superin els llindars esmentats, en funció dels criteris següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La capacitat econòmica. b) Que es tracti d'infants en acolliment. c) Que l'infant, el pare, la mare, el tutor, la tutora o els germans tinguin una discapacitat reconeguda. d) Que es tracti d'una família nombrosa. e) Que es tracti d'una família monoparental. f) Altres. 	<p>L'import de la subvenció corresponent a la segona modalitat serà el resultat de dividir l'import total del crèdit disponible entre el nombre d'alumnes corresponents a les sol·licituds admeses. En qualsevol cas, l'import màxim concedit per cada alumne/a i activitat serà de 100 €. Per a l'alumnat amb necessitats educatives especials que estigui matriculat en centres d'educació especial o en centres ordinaris que participin en processos d'inclusió serà com a màxim de 150 € per alumne/a i activitat.</p>
Subvencions als ajuntaments / AMPA per a l'organització del servei d'acollida matinal (sense convocatòria per al curs 2011/2012)	<p>L'objecte d'aquestes subvencions és l'organització del servei d'acollida matinal d'infants, abans de l'inici de les activitats escolars del matí, en centres educatius de Catalunya sostinguts amb fons públics que imparteixen el segon cicle de l'educació infantil i/o l'educació primària i/o l'educació especial, i que no tenen constituïda l'AMPA o no està en funcionament.</p>	<p>Anual, de 3 a 11 anys (edat teòrica), corresponent als ensenyaments d'educació infantil i primària.</p>		<p>L'import de la subvenció es destinarà íntegrament a minorar el cost del servei per a tot l'alumnat que s'hi aculli.</p>

	Destinatariis (requisits)	Durada	Criteris de valoració	Quantitat
Subvencions als ajuntaments / AMPA per a l'organització de l'activitat Escoles obertes (sense convocatòria per al curs 2011/2012)	L'objecte d'aquestes subvencions és l'organització de l'activitat socioeducativa Escoles obertes per als nois i per a les noies, als centres educatius de Catalunya sostinguts amb fons públics que imparteixen ensenyaments de segon cycle de l'educació infantil i/o l'educació primària.	Anual, de 3 a 11 anys (edat teòrica), corresponent als ensenyaments d'educació infantil i primària.		Les subvencions atorgades es destinaran íntegrament a minorar la quota a càrrec de les famílies pel servei prestat
Subvencions per al suport a l'acollida i l'aprenentatge de la llengua catalana de l'alumnat estranger de nova incorporació	L'objecte d'aquestes subvencions és facilitar l'acollida i l'aprenentatge de la llengua catalana de l'alumnat estranger que s'ha incorporat, des de setembre de l'any 2009, per primera vegada al sistema educatiu de Catalunya, en els ensenyaments de cicles mitjà i superior d'educació primària i en els ensenyaments d'educació secundària obligatòria. Poden sol·licitar aquestes subvencions els centres educatius privats concertats de Catalunya.	Anual, de 3 a 15 anys, edat teòrica corresponent als ensenyaments d'educació infantil, primària i secundària obligatòria.		
Subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals	L'objecte d'aquestes subvencions és regular i fomentar l'ús racional dels recursos, educar per a la conservació i la reutilització del material, i garantir a les famílies un estalvi econòmic important en els llibres de text i altre material curricular i de continguts digitals mitjançant el sistema de préstec, a partir de la participació de les famílies, l'alumnat i el professorat dels centres educatius en el Programa cooperatiu per al foment de la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals.	Anual, de 6 a 15 anys, edat teòrica corresponent als ensenyaments d'educació primària i secundària obligatòria.		

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Guia de prestacions econòmiques 2011, del Departament de Benestar Social i Família, i altres fonts.

Nota: no s'inclou el conjunt de prestacions que atorguen els ajuntaments o els consorcis entre administracions.

9.2. ANÀLISI DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES PER COMBATRE LA POBRESA INFANTIL

9.2.1. Despesa destinada a les prestacions econòmiques

En el capítol corresponent a la despesa social (capítol 6), es fa una anàlisi comparada aprofundida sobre el finançament de la protecció social, l'educació i la salut a Catalunya. En aquesta anàlisi, s'evidencia que Catalunya se situa entre els països europeus amb nivells de despesa pública sobre el PIB més baixos. Cal ubicar, doncs, les polítiques de prestació econòmica en un context de baix esforç financer comparat en polítiques socials.

Aquesta situació estructural negativa, ja prou revisada en el capítol esmentat, no ha d'emascarar que en els darrers anys els nivells de despesa en prestacions econòmiques havien experimentat una evolució notablement positiva. En efecte, tal com mostra la taula 57 i el gràfic 40, les partides pressupostàries destinades a les diverses prestacions econòmiques havien experimentat un creixement sostingut en la majoria de casos entre els anys 2006 i 2010. En aquest període, són especialment significatius els increments experimentats en valors absoluts i relatius per les partides destinades a la renda mínima d'inserció, als ajuts individuals de menjador escolar o a les beques i ajuts a l'estudi, de més del 170% respecte a l'any 2006. Destaca, a més, i a banda de la prestació universal per infant a càrrec, que era la que disposava d'una dotació pressupostària més elevada l'any 2010 (amb més de 200 milions d'euros), que aquestes també eren les prestacions amb més finançament global per part de les administracions competents (més de 150 milions d'euros l'RMI, més de 40 milions d'euros els ajuts de menjador i més de 30 milions d'euros les beques per a l'estudi). La resta de

prestacions presentava un finançament més residual.

Aquesta evolució positiva de la despesa social entre els anys 2006 i 2010 s'ha vist alterada a partir de l'any 2011 per efecte de les mesures de contenció pressupostària i de reducció del dèficit aplicades pel govern, a causa de la crisi econòmica vigent. De fet, les prestacions que concentren la major part d'inversió, com ara la prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec, la renda mínima d'inserció i els ajuts de menjador escolar, o bé han quedat suspeses o bé han vist reduït de manera significativa l'import global destinat (encara que s'hagi afegit, per exemple, un ajut per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar, per compensar aquesta reducció). A més, altres prestacions econòmiques amb un pes menys important han quedat eliminades o s'han deixat de convocar (subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques o subvencions per a activitats extraescolars, del Departament d'Ensenyament; prestacions permanents per al pagament del lloguer, del Departament de Territori i Sostenibilitat; ajuts per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar, del Departament de Benestar Social i Família; etc.). En definitiva, ens trobem en un context d'increment de les necessitats socioeconòmiques de les famílies i també de decrement de la despesa destinada a moltes d'aquestes prestacions.

Caldrà valorar en un futur immediat si aquesta evolució negativa de les partides pressupostàries destinades a combatre situacions de pobresa econòmica es continuaran veient negativament afectades per l'efecte de la crisi econòmica.

Taula 57. Evolució del finançament de les prestacions per combatre la pobresa infantil (2006-2011)

Prestacions	2006 (2006-2007)	2007 (2007-2008)	2008 (2008-2009)	2009 (2009-2010)	2010 (2010-2011)	2011 (2011-2012)
Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec (Generalitat)	157.902.571	174.419.217	186.256.406	190.359.681	201.847.835	109.941.719 (p)
Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple (Generalitat)	945.200	1.034.200	1.025.508	836.043	1.118.583	565.233 (p)
Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat)	8.779.200	11.231.200	13.844.256	700.000	1.197.072	200.550 (p)
Prestació econòmica de la renda mínima d'inserció (RMI) i ajuts complementaris (Generalitat)	64.109.437	71.755.430	76.322.336	109.463.419	159.795.965	148.310.349 (p)
Ajuts d'atenció social per a persones amb discapacitat (PUA)	16.460.042	18.124.124	18.773.258	14.069.369	...	...
Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic	8.369.460	9.573.534	11.663.034	11.689.615	11.658.603	Pendent
Subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals	3.634.187	4.331.125	6.753.660	8.088.350	7.313.680	Pendent
Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu	9.899.476	12.067.792	14.001.429	14.638.182	15.820.160	Pendent
Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat	7.717.358	10.791.213	20.290.858	25.547.921	32.314.906	Pendent
Subvencions a l'alumnat amb necessitats educatives especials per a l'assistència a convivències escolars	269.953	348.630	354.890	...	314.921	Pendent
Ajuts individuals de menjador escolar	20.736.684	23.500.511	29.358.961	41.038.452	35.296.989	27.120.879 (p)
Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix a comarques de baixa densitat de la població	-	-	65.290	85.992	77.799	Pendent
Subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides	1.943.409	4.333.312	5.640.380	6.756.061	5.081.161 (p)	Pendent
Subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques	3.860.700	4.907.100	6.163.800	7.277.100	6.999.685	0
Subvencions als ajuntaments per a activitats extraescolars	-	2.939.350	2.601.914	1.003.620	756.370	0

Prestacions	2006 (2006-2007)	2007 (2007-2008)	2008 (2008-2009)	2009 (2009-2010)	2010 (2010-2011)	2011 (2011-2012)
Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec (Generalitat)	100,0	110,5	118,0	120,6	127,8	69,6
Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple (Generalitat)	100,0	109,4	108,5	88,5	118,3	59,8
Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat)	100,0	127,9	157,7	8,0	13,6	2,3
Prestació econòmica de la renda mínima d'inserció (RMI) i ajuts complementaris (Generalitat)	100,0	111,9	119,1	170,7	249,3	231,3
Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic	100,0	114,4	139,4	139,7	139,3	...
Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu	100,0	121,9	141,4	147,9	159,8	...
Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat	100,0	139,8	262,9	331,0	418,7	...
Subvencions a l'alumnat amb necessitats educatives especials per a l'assistència a convivències escolars	100,0	129,1	131,5			
Ajuts individuals de menjador escolar	100,0	113,3	141,6	197,9	170,2	...
Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix a comarques de baixa densitat de la població	-	-	100,0	131,7	119,2	...
Subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides	100,0	223,0	290,2	347,6	...	...
Subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques	100,0	127,1	159,7	188,5	181,3	0,0
Subvencions als ajuntaments per a activitats extraescolars	-	100,0	88,5	34,1	25,7	0,0

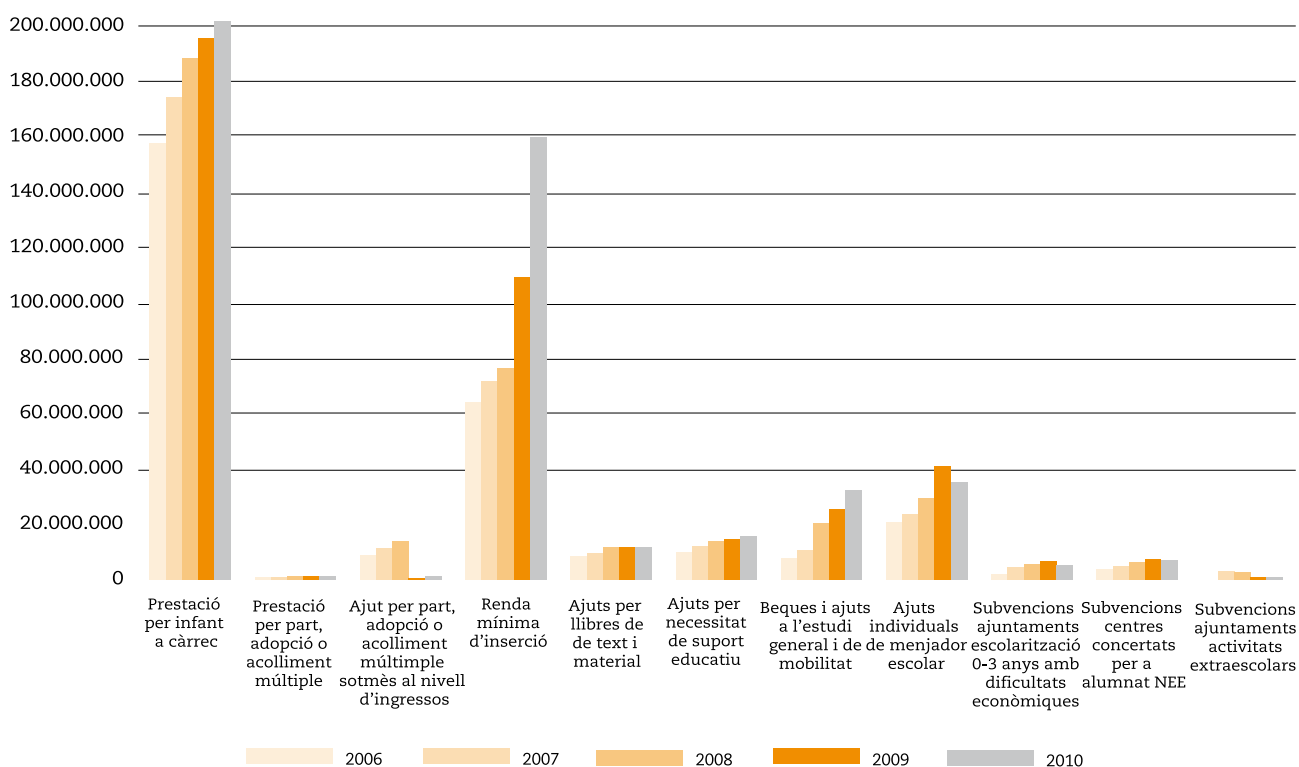
Font: Elaboració a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família i del Departament d'Ensenyament.

Dit això, l'activitat del Síndic ha constatat que, malgrat l'augment de necessitats i demandes, les administracions afectades han reduït la despesa en determinats àmbits.

Es pot esmentar, per exemple, la reducció de la partida extraordinària que el Departament d'Ensenyament va destinar l'any 2009 a complementar les beques de menjador escolar. En un informe extraordinari lliurat l'any 2010 al Parlament de Catalunya sobre aquesta matèria, el Síndic valorava positivament aquest increment de la despesa, de 15 milions d'euros, que el Departament d'Ensenyament destinava a ajuts de menjador escolar no obligatori (per raó socioeconòmica), que va permetre augmentar en 30.000 els beneficiaris i resoldre satisfactòriament bona part de les quei-

xes rebudes. Les dades aportades pel Departament d'Ensenyament el mes de febrer de 2011, en canvi, constataren que per al curs 2010/2011 la despesa d'ajuts de menjador escolar no obligatori s'havia reduït en quasi 12 milions d'euros respecte al curs anterior (sense comptar les dades del Consorci d'Educació de Barcelona, tal com mostra la taula 58), arran de la reducció de la partida pressupostària extraordinària, la qual cosa suposava una reducció de la partida pressupostària total (ordinària i extraordinària) en valors relatius d'un 33%. El curs 2011/2012, aquesta partida extraordinària ha quedat eliminada. En altres paraules, en un context en què s'han incrementat les necessitats socioeconòmiques de les famílies, s'ha reduït la despesa destinada als ajuts de menjador escolar.

Gràfic 41. Evolució del finançament de les prestacions per combatre la pobresa infantil (2006-2010)



Font: Elaboració a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família i del Departament d'Ensenyament.

Taula 58. Evolució sobre finançament dels ajuts de menjador escolar no obligatoris, excloent-hi les dades del Consorci d'Educació de Barcelona (2009-2011)

	2009/2010	2010/2011
Despesa ordinària en euros	21.120.879	21.292.179
Despesa extraordinària en euros	13.200.000	1.653.500
Despesa total en euros	34.320.879	22.945.679
Evolució interanual (en %)	-	-33,1

Font: Departament d'Ensenyament, febrer de 2011.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic demana que les restriccions pressupostàries no afectin l'àmbit de la infància. Al contrari, suggereix que, especialment en l'actual context de crisi, i com a conseqüència de la major vulnerabilitat de la infància als períodes de recessió econòmica, els poders públics augmentin la inversió en polítiques adreçades a la infància.

9.2.2. Consideració de la pobresa com a risc social

Les situacions de pobresa impedeixen a les persones en general, i als infants en particular, tant participar plenament en la societat en què viuen, a causa de la insuficiència de recursos (personals, econòmics, familiars, socials, etc.), com gaudir d'un nivell de vida adequat.

L'ordenament jurídic associa la pobresa a una situació de risc social i, per tant, de necessitat de suport per part dels poders públics, també en matèria de prestacions econòmiques.

En aquest sentit, la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, defineix la situació de necessitat com la situació derivada de qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix de fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència a la qual pertany. Aquesta situació de necessitat, definida fonamentalment pels ingressos, és el factor determinant que condiciona l'accés a les prestacions econòmiques.

En aquesta mateixa línia, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, estableix explícitament que la pobresa és una situació amb necessitat d'atenció especial, i que les persones que

es troben en aquesta situació són destinatàries de la intervenció dels serveis socials.

De manera similar, la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, també estableix el deure de les administracions públiques de prestar una atenció especial a les necessitats dels infants que es troben en situació de pobresa, tenint en compte que és un factor de risc social. En el preàmbul, s'esmenta que les conseqüències de la pobresa en els infants constitueixen un risc social de primera magnitud, i que la manca de prevenció d'aquest risc en pot perjudicar greument les oportunitats i el desenvolupament futur. En l'articulat, encara que de manera menys explícita, es defineix la situació de risc com la situació en què el desenvolupament i el benestar de l'infant es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar, sempre que per a la protecció efectiva de l'infant no calgui la separació del nucli familiar (situació que seria considerada de desemparament). Entre aquestes situacions de risc, s'hi inclou l'existència de mancances en general, no adequadament compensades en l'àmbit familiar, que puguin produir marginació o inadaptació, supòsit que, a criteri d'aquesta institució, engloba moltes situacions de pobresa infantil.

A la pràctica, però, aquesta consideració de la pobresa com a risc social no sempre es produeix. És relativament freqüent que els serveis socials, quan valoren famílies amb infants per a l'accés a determinades prestacions, condicionin la consideració de risc a un mal exercici de la responsabilitat parental dels progenitors, més proper a situacions de desemparament que de privació material, i excloguin d'aquesta responsabilitat la privació material provocada per causes externes a la mateixa família, com ara l'absència d'ingressos familiars ocasionada per la pèrdua de feina en un context de crisi econòmica com l'actual.

Aquest fet condiciona l'accés de molts infants en situació de pobresa a determinades prestacions, com ara als ajuts de menjador no obligatori o als ajuts d'urgència social, pel fet de no disposar de l'informe corresponent de serveis socials per la manca de factors de risc afegits a l'absència de recursos econòmics.

En aquest sentit, cal tenir present que la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, associa el risc social a situacions en què els progenitors o guardadors no assumeixen o no poden exercir completament les seves responsabilitats parentals i, explícitament, hi inclou el deure d'assegurar, dins de les seves possibilitats, les condicions de vida necessàries per al desenvolupament integral dels infants (entre les quals s'haurien de considerar les condicions materials). La mateixa llei també estableix que les administracions públiques han de vetllar per la protecció dels infants i els adolescents en el cas de mal ús de la potestat parental, però també perquè els progenitors disposin de les oportunitats i dels mitjans per poder complir aquestes responsabilitats parentals, amb una atenció especial a les necessitats, entre d'altres, dels infants de famílies pertanyents als grups menys afavorits o que viuen en situació de pobresa. Aquest ordenament, doncs, preveu que les responsabilitats parentals també tinguin a veure amb la capacitat dels progenitors de proporcionar un nivell de vida adequat als infants, de manera que les situacions de pobresa s'haurien de considerar com a situacions de risc quan aquest nivell de vida adequat no és plenament garantit.

La manca de consideració de la pobresa com a situació de risc també es fa present en el disseny dels criteris de determinades prestacions econòmiques que tenen per finalitat primordial combatre situacions d'exclusió social.

Per exemple, la mateixa Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, modifica la Llei 13/2006 i hi afegeix la prestació econòmica de dret subjectiu per a menors d'edat en situació de risc per atendre les seves despeses de manteniment. Aquesta prestació, però, a més de tenir com a requisit la valoració de la situació de risc per part de serveis socials i dels ingressos econòmics insuficients per part de la família, també està condicionada a la formalització del compromís socioeducatiu corresponent per part dels serveis socials especialitzats d'atenció als infants. Això significa que són casos que s'aproximen més a una possible situació de desemparament, que no pas de risc en sentit ampli (o, altrament, que, quan es parla

de risc, s'està fent referència específicament a risc de desemparament).

O, per exemple, per entendre aquesta concepció restrictiva del risc social, també és oportú fer menció de la modificació dels requisits d'accés a la renda mínima d'inserció, prevista pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, que exclou de l'accés a la prestació econòmica les persones que només presentin una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de feina, que no acreditin una dificultat social o d'inserció laboral afegides i que no requereixin cap tipus d'intervenció social i continuada.

El decret esmentat recorda en el preàmbul que la Llei 10/1997, de 3 de juliol, que regula la renda mínima d'inserció, estableix que té com a finalitat prestar el suport adequat a totes les persones que el necessitin per atendre les necessitats bàsiques per viure en la societat, amb els recursos convenients per mantenir-se, i per afavorir-ne la inserció o reinserció social i laboral, i fer front als problemes derivats de la pobresa i la marginació. Amb tot, el preàmbul afegeix que la crisi ha produït un augment considerable de sol·licitants, provinent en bona part de persones demandants d'ocupació, que han perdut la feina o que han exhaurit les vies de protecció que el sistema estatal de Seguretat Social preveu, i que la renda mínima d'inserció no pot assumir la cobertura d'aquests desajustos del mercat de treball i del sistema de protecció social, que requereixen solucions d'abast estatal. D'acord amb això, el Decret 384/2011 incorpora com a requisit que les persones sol·licitants presentin, d'acord amb l'avaluació dels serveis socials bàsics, dificultats d'inserció social i laboral afegides, a més de no disposar dels mitjans econòmics necessaris per atendre les necessitats bàsiques de la vida. L'existència de fills en situació de risc derivada de la manca d'ingressos econòmics familiars, per exemple, no és una condició suficient o un factor de discriminació positiva en l'accés a aquesta prestació.

Respecte a la modificació dels requisits d'accés a la renda mínima d'inserció, sens perjudici de les raons que puguin haver portat a aquesta reorientació de la prestació, el Síndic recorda que aquests canvis tenen un abast molt rellevant, especialment quan afecten de manera substancial la naturalesa de la prestació, i suposen un retrocés en la cobertura i la garantia dels drets socials. Cal destacar, per exemple, les implicacions clares d'aquest retrocés sobre la qualitat de vida i les oportunitats de molts infants, fills de

perceptors, que podien ser beneficiaris indirectes d'aquesta renda i que ho han deixat de ser, malgrat que els progenitors no es troben en una situació de suficiència econòmica.

En vista d'aquest fet, el Síndic demana que les administracions competents adoptin polítiques i mesures concretes per compensar les situacions de desprotecció que es puguin produir arran d'aquest nou disseny de la prestació, a fi de cobrir les necessitats bàsiques de la població en general, i també dels infants, que s'hagi vist privada dels recursos més elementals i que hagi vist accentuada la seva situació d'exclusió social.

9.2.3. Dret subjectiu vs. dret de concurrència en les prestacions econòmiques

A Catalunya, l'ordenament jurídic diferencia entre les prestacions econòmiques de dret subjectiu i les de dret de concurrència (a més de les d'urgència social, que tenen la finalitat d'atendre situacions de necessitat puntuals). Les prestacions tenen caràcter de dret subjectiu quan el beneficiari o beneficiària compleix els requisits fixats per la llei i l'ens gestor ha de fer l'aportació que correspongui; en canvi, les prestacions tenen caràcter de dret de concurrència quan les persones que compleixen determinats requisits no tenen garantida la percepció d'aquesta prestació, sinó que està sotmesa a concurrència pública i a prioritització de les situacions de més necessitat. En aquest darrer cas, les garanties d'accedir a la prestació són més limitades, perquè l'accés depèn de la demanda i de la disponibilitat pressupostària.

D'acord amb els dèficits de despesa social en infància i família, per comparació a la mitjana europea, Catalunya destina pocs recursos a prestacions econòmiques de dret subjectiu adreçades a la infància. A diferència d'altres països, que tenen prestacions de dret subjectiu que abasten tota (o quasi tota) la infància, aquestes prestacions a Catalunya tendeixen a estar molt centrades en determinats col·lectius d'infants: infants d'un determinat grup d'edat, infants tutelats per l'Administració, infants de famílies amb determinats ingressos econòmics, infants nascuts en parts múltiples, etc. En cap cas, abasten tota la infància en situació de pobresa.

A tall d'exemple, l'any 2011 hi ha prestacions econòmiques de dret subjectiu per fill/a o menor acollit menor de tres anys a càrrec (actualment suspesa), per part, adopció o acolliment múltiple (Generalitat/estatal), per naixement o adopció de fill/a en els supòsits de famílies nombroses,

monoparentals i en els casos de mares amb discapacitat (estatal), per naixement o adopció del tercer fill/a i dels posteriors (estatal), per ajuts complementaris per fill de la renda mínima d'inserció, per l'acolliment de menors d'edat tutelats per la Generalitat, etc. La major part de la infància en situació de pobresa i de privació material, però, o bé té més de tres anys, o bé no ha nascut en parts múltiples, o bé no està tutelada, o bé no forma part de famílies nombroses o monoparentals, etc.

De fet, la resta de prestacions econòmiques estan subjectes a dret de concurrència, supeditades a les disponibilitats pressupostàries, i no només a la situació de necessitat de la persona. És el cas, per exemple, dels ajuts per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar o de la majoria de beques i ajuts en matèria d'educació (ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic, ajuts individuals de menjador escolar, etc.).

És significatiu, a més, que en els darrers temps hi hagi hagut prestacions que han s'han passat a atorgar en funció de la disponibilitat pressupostària (dret de concurrència), quan abans es garantien per sota d'un determinat llindar de renda (dret subjectiu). És el cas del canvi en el procediment de concessió per a l'atorgament dels ajuts sotmesos al nivell d'ingressos de la unitat familiar portat a terme a partir de l'aprovació del Decret 151/2009, de 29 de setembre, tant pel que fa als ajuts per part, adopció, tutela o acolliment múltiple, com pel que fa a l'ajut per adopció internacional. Aquest canvi va suposar que aquests ajuts econòmics, que abans es concedien a partir d'un determinat llindar de renda a totes les famílies que ho sol·licitaven, restessin sotmesos al règim de subvenció i s'atorguessin en estricta concurrència competitiva. Això significa que el llindar de renda a partir del qual es concedeixen aquests ajuts fluctua en funció del nivell de demanda.

També n'és un exemple la transformació de la renda mínima d'inserció com a prestació garantida, tal com es definia en la Llei 10/1997 i en la Cartera de serveis socials que desplega la Llei 12/2007, de serveis socials, en una prestació no garantida, subjecta a limitació pressupostària. En aquest sentit, la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, modifica la Llei 10/1997 i estableix que l'import de la prestació econòmica bàsica, els complements per a membres addicionals i els ajuts complementaris s'actualitzen en funció de l'evolució de la situació econòmica general mitjançant la Llei de pressu-

postos de la Generalitat corresponent, i que l'import màxim destinat també queda limitat pel que estableixi aquesta llei (encara que pot ser revisat pel Govern si ho permet la situació econòmica).

En qualsevol cas, condicionar l'accés a les prestacions per dret de concurrència (o per limitació pressupostària) és especialment problemàtic quan l'establiment de partides pressupostàries no depèn de l'evolució de les necessitats socials. En el cas, per exemple, de les beques de menjador, això succeeix quan, paradoxalment, en determinades comarques hi ha hagut famílies que en anys precedents eren beneficiàries d'ajut i que han vist denegada la seva sol·licitud el curs actual a causa de l'augment de la demanda, tot i que les seves circumstàncies socioeconòmiques familiars respecte al passat recent no han experimentat canvis o han empitjorat.

En aquest sentit, en les seves resolucions, el Síndic de Greuges acostuma a manifestar que l'Administració ha de concedir aquest ajut a les famílies que ho necessiten, i el reconeixement d'aquesta necessitat no ha d'estar condicionat principalment ni a les necessitats dels altres (en funció del nombre de famílies que presenten una situació econòmica més precària), ni a la partida pressupostària prevista (en funció del nombre de recursos que s'hi destinen), sinó a les condicions objectives de vida de les famílies. Des d'aquesta perspectiva, la partida pressupostària hauria d'anar en consonància amb l'evolució de la precarietat econòmica de les famílies, de manera que, com més augmenti el nombre de famílies amb necessitat objectiva de rebre ajut, més augmenti la despesa pública en aquest concepte. Això permetria que el reconeixement de la necessitat de rebre ajut per part de l'Administració no variés si no canvien les condicions objectives de vida de les famílies.

L'establiment de llindars de renda familiar a partir dels quals totes les sol·licituds d'ajut es concedeixin, independentment de la demanda existent, suposa un pas endavant en la lluita contra la pobresa infantil: el pas del dret de concurrència al dret subjectiu a percebre prestacions per part dels infants. Això requereix, però, que en un context de crisi econòmica com l'actual, en el qual augmenten les necessitats, la concessió d'ajuts també augmenti en la mateixa proporció.

Un cop fetes aquestes consideracions, convé afegir que, davant de situacions de precarietat econòmica, com ara davant l'absència d'ocupació, la població adulta té el dret subjectiu a rebre pres-

tacions d'atur o, si no, a percebre prestacions no contributives o assistencials, que conjuntament intenten garantir la subsistència material bàsica a partir d'ingressos mínims. En canvi, com s'ha constatat prèviament, la població infantil només té aquest dret subjectiu en situacions molt específiques. I, en alguns d'aquests casos, el seu dret està condicionat al dret dels seus progenitors (amb complements en funció del nombre de fills, per exemple, com passa amb la renda mínima d'inserció).

De fet, a Catalunya, les polítiques de transferències econòmiques associades a la reducció de la pobresa infantil s'han establert generalment mitjançant polítiques adreçades al conjunt de la família, tal com també succeeix als països del sud d'Europa, i no necessàriament identifiquen l'infant com a subjecte amb dret a percebre la prestació. Pràcticament, només alguna prestació atorgada pel Departament de Benestar Social i Família (per infants tutelats, etc.) i la majoria d'ajuts que atorga el Departament d'Ensenyament s'adrecen directament a l'infant. Aquesta modalitat contrasta amb altres sistemes europeus, especialment als països nòrdics, on coexisteixen les polítiques d'ajuda a la família amb sistemes de prestacions econòmiques més desenvolupats adreçats directament als infants.

9.2.4. Extensivitat de les prestacions econòmiques

Un altre àmbit d'anàlisi respecte a les polítiques de prestacions econòmiques té relació amb el seu caràcter universal o focalitzat. Segons els estudis recents de la Comissió Europea, els països més exitosos en la reducció de la pobresa infantil són els que combinen una aproximació de transferències universals (com ara les prestacions econòmiques per infant a càrrec) amb mesures focalitzades a col·lectius més vulnerables (prestacions econòmiques i altres mesures d'atenció a la infància específiques per a infants en situacions especials, amb prestacions condicionades als nivells de renda familiar).

En aquest sentit, convé recordar que Catalunya presenta una provisió de prestacions econòmiques de caràcter universal molt limitades. Des de la perspectiva del cicle de vida, l'anàlisi comparada a escala europea posa de manifest que les prestacions universals per infant a càrrec a Catalunya, actualment en estat de suspensió d'ençà de l'any 2011 com a mesura de reducció del dèficit públic, han estat poc extensives al llarg de la trajectòria vital de l'infant. A diferència d'altres països europeus, aquestes prestacions només han

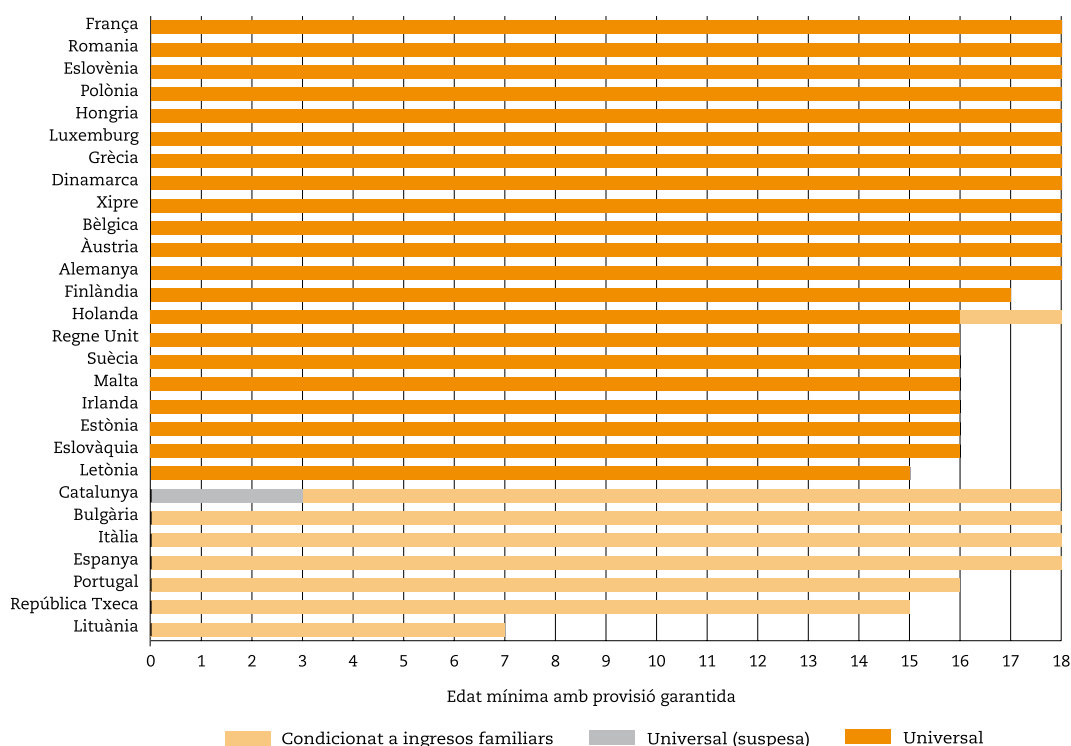
cobert les edats més primerenques (tres anys, o fins a sis anys en el cas de famílies monoparentals o nombroses). El gràfic 41, que recull la cobertura del cycle de vida de les diferents prestacions econòmiques per infant a càrrec a la Unió Europea-27 l'any 2010, constata que la majoria de països europeus ha tingut un sistema de prestacions universals que cobreixen tota l'etapa infantil. És més, en la majoria d'aquests països es pot allargar el període de percepció més enllà dels divuit anys en funció de determinades condicions, generalment relacionades amb el manteniment dels joves al sistema educatiu (vegeu el quadre 4). Només en els països del sud d'Europa, com ara Espanya, Itàlia o Portugal, i de l'Europa de l'Est, com ara Bulgària, la República Txeca o Lituània, les prestacions econòmiques per infant a càrrec que donen cobertura durant una etapa important del cycle de vida de l'infant estan condicionades al nivell d'ingressos de la unitat familiar.

Precisament, el nivell d'ingressos a partir del qual es pot percebre la prestació econòmica en els països en què no té caràcter universal també condiciona el grau d'extensivitat de les polítiques de transferència econòmica. Així, per exemple, mentre a Itàlia poden accedir a aquesta prestació les famílies amb ingressos inferiors als 70.000 euros, a Espanya aquest llindar se situa en els 11.000 euros aproximadament.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes posa de manifest l'escassetat de prestacions econòmiques de caràcter autònom existents a l'Estat espanyol (vegeu el quadre 5). El gràfic 42, que recull l'edat mínima amb provisió garantida de prestació econòmica de caràcter autònom per infant a càrrec i per naixement per comunitats autònomes l'any 2011, il·lustra que, a banda de Catalunya, només el País Basc, Navarra o Castella i Lleó tenen prestacions universals (encara que en el cas de Catalunya està suspesa). En canvi, en moltes altres comunitats, o bé no hi ha prestacions per infant a càrrec o per naixement (a excepció de les prestacions per parts múltiples), o bé hi ha prestacions per infant a càrrec o per naixement condicionades als nivells d'ingressos familiars, o hi ha prestacions per infant a càrrec o per naixement a partir del segon, tercer o quart fill.

En aquest sentit, convé recordar que el model de protecció familiar a Catalunya, com també passa en el cas espanyol, es caracteritza per dèficits de desenvolupament de polítiques de transferències econòmiques de caràcter universal. En general, les ajudes a les famílies han tendit a adoptar un caràcter més assistencial, de manera que tendeixen a estar molt condicionades per la renda familiar.

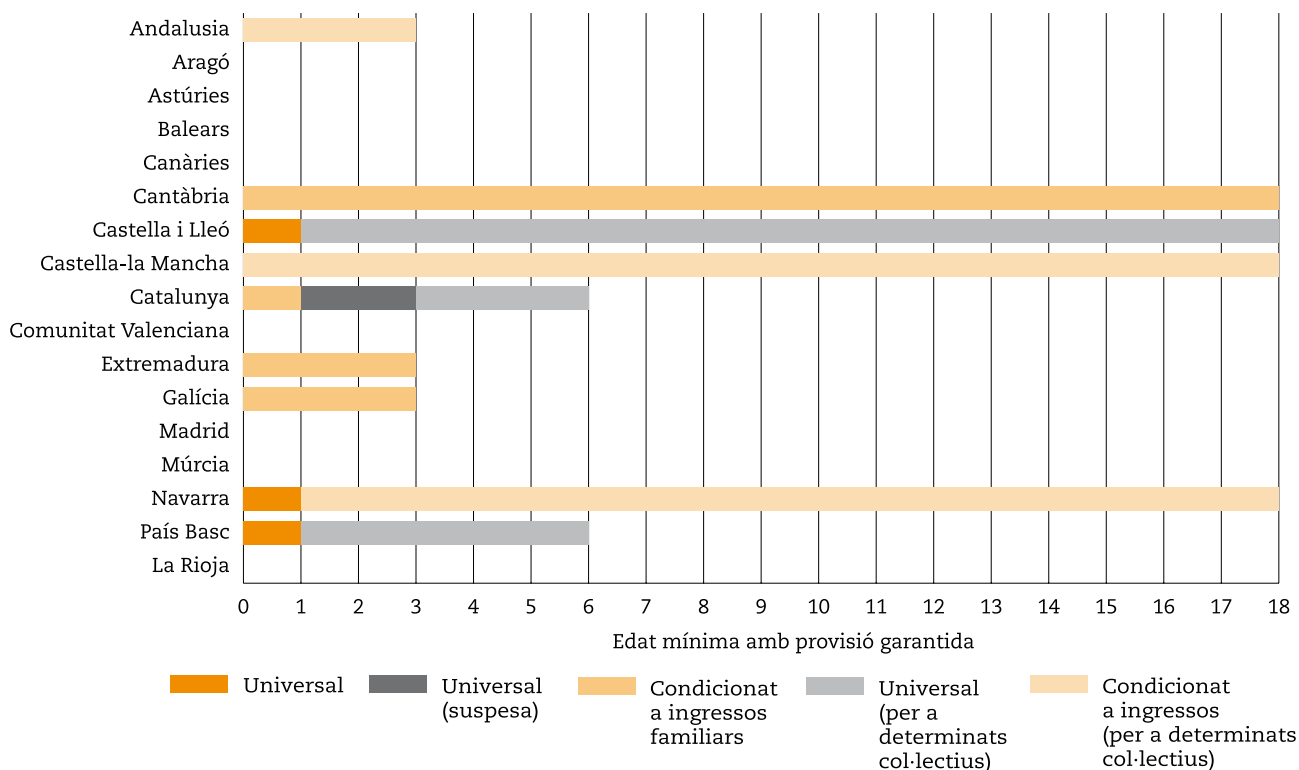
Gràfic 42. Edat mínima amb provisió garantida de prestació econòmica per infant a càrrec per països de la Unió Europea-27 (2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de la Unió Europea, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC).

Nota: La prestació universal en el cas de França és a partir del segon fill.

Gràfic 43. Edat mínima amb provisió garantida de prestació econòmica de caràcter autònom per infant a càrrec i per naixement (exclosos els ajuts per part múltiple) per comunitats autònomes (2011)



Font: Elaboració pròpia.

Nota: Les barres ratllades simbolitzen l'existència de prestació a partir del segon fill o posteriors (per exemple, en el cas de famílies nombroses). En el cas de Catalunya, l'ajut universal per infant a càrrec està suspès des de mitjan 2011 i s'ha afegit un ajut per naixement condicionat a renda.

Això s'observa quan s'analitza el conjunt de polítiques de prestació econòmica adreçades a la infància a Catalunya. El quadre 6 evidencia que l'única prestació que qualsevol infant tenia garantida fins a l'any 2011, com ja s'ha esmentat precedentment, era la d'infant a càrrec menor de tres anys que atorga la Generalitat, actualment suspesa. La resta de prestacions estan subjectes a requisits relacionats amb el nivell d'ingressos familiars (per exemple, la prestació econòmica estatal per fill/a o menor acollit a càrrec) o bé amb la combinació d'aquest nivell d'ingressos i altres criteris relacionats amb determinades condicions familiars (per exemple, els ajuts per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmesos al nivell d'ingressos de la unitat familiar) o de salut (per exemple, els ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu). Només les prestacions econòmi-

ques per part, adopció o acolliment múltiple de la Generalitat (no convocades l'any 2011) i estatal o les prestacions econòmiques relacionades amb infants tutelats pel sistema de protecció no estan condicionades a llimars d'ingressos familiars.

Finalment, des de la perspectiva de l'extensivitat, convé destacar que hi ha grups d'infants que queden permanentment exclosos de la majoria de prestacions econòmiques. És el cas dels infants amb progenitors que no tenen una situació de residència legal regularitzada a l'Estat espanyol. La regularització de la situació de residència és una condició necessària per percebre la majoria de prestacions, com ara la prestació per infant a càrrec. En general, només queden exemptes d'aquest requisit les prestacions d'urgència social i molts ajuts en matèria d'educació.

Quadre 4. Prestacions econòmiques de suport a la família per infant a càrrec per països de la Unió Europea-27 (2010)

País	Condicions d'accés	Edat mínima de provisió garantida	Quantitat mínima mensual	
Alemanya	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, etc.)	184 €	
Àustria	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, discapacitat, etc.)	105 €	
Bèlgica	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, discapacitat, etc.)	83 €	
Xipre	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, discapacitat, etc.)	34 €	
Dinamarca	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, discapacitat, etc.)	118 €	
Eslovàquia	Universal	16 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, discapacitat, etc.)	22 €	
Bulgària	Condicionat a ingressos familiars (menys de 2.148 € per membre de la unitat familiar)	Fins a la finalització de l'educació secundària (no més de 20 anys)	18 €	
	Condicionat a ingressos familiars (menys de 2.148 € per membre de la unitat familiar)	1 any	51 €	
República Txeca	Condicionat a ingressos familiars (2,4 vegades els ingressos familiars mínims)	Fins a la finalització de l'educació obligatòria (15 anys) (o més, si continuen els estudis)	19 €	
Estònia	Universal	16 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, etc.)	19 €	
Grècia	Universal	18 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, etc.)	8 €	
Espanya	Condicionat a ingressos familiars (menys d'11.264 €)	18 anys (o més, en cas de discapacitat)	25 €	
Catalunya	Universal	3 anys (o més en funció del tipus de família)	53 €	
	Condicionat a ingressos familiars (menys d'11.264 €)	18 anys (o més, en cas de discapacitat)	25 €	
França	Universal (a partir del segon fill)	20 anys (sempre que els ingressos de l'infant no excedeixin el 55% del salari mínim interprofessional SMIC)	124 €	
Irlanda	Universal	16 anys (o més, en determinades condicions com ara estudis, etc.)	150 €	

Per ingressos	Per edat	Per nombre de fills/ composició llar	Ingressos mínims per infant/any	Ingressos mínims per infants
No	No	Sí	2.208 €	39.744 €
No	Sí	Sí	1.260 €	22.680 €
No	Sí	Sí	1.001 €	18.014 €
Sí	No	Sí	408 €	7.344 €
Sí	Sí	No	1.416 €	25.488 €
No	No	No	264 €	4.224 €
No	No	No	216 €	3.456 €
No	No	No	612 €	612 €
Sí	Sí	No	228 €	3.648 €
No	No	Sí	228 €	3.648 €
No	No	Sí	96 €	1.728 €
No	Sí	No	300 €	5.400 €
No	No	Sí	638 €	1.914 €
No	Sí	No	300 €	5.400 €
No	Sí	Sí	1.488 €	29.760 €
No	No	Sí	1.800 €	28.800 €

País	Condicions d'accés	Edat mínima de provisió garantida	Quantitat mínima mensual	
Itàlia	Condicionat a ingressos familiars (menys de 71.445 €)	18 anys (o més, en cas de discapacitat)	127 €	
Lituània	Condicionat a ingressos familiars (menys de 1.824 € per membre de la unitat familiar)	7 anys (o més en funció de la composició de la família)	15 €	
Luxemburg	Universal	18 anys	185 €	
Hongria	Universal	Fins a la finalització de l'educació obligatòria (18 anys) (o més, si continuen els estudis)	42 €	
Malta	Universal	16 anys (o més, per estudis)	21 €	
Holanda	Universal	16 anys (o més, per estudis, en cas d'atur, etc.)	93 €	
	Condicionat a ingressos familiars	18 anys	42 €	
Polònia	Condicionat a ingressos familiars (menys de 1.464 € per membre de la unitat familiar)	18 anys (o més, en funció d'estudis)	17 €	
Portugal	Condicionat a ingressos familiars (menys de cinc vegades l'índex de referència de suport social IAS)	16 anys (o més, per estudis o discapacitat)	11 €	
Romania	Universal	18 anys	10 €	
	Condicionat a ingressos familiars (menys de 1.296 € per membre de la unitat familiar)	18 anys	12 €	
Finlàndia	Universal	17 anys	100 €	
Eslovènia	Universal	18 anys (o més, en funció d'estudis, discapacitat)	20 €	
Suècia	Universal	16 anys (o més, per estudis)	109 €	
Regne Unit	Universal	16 anys (o més, per estudis)	107 €	
	Condicionat a ingressos familiars	16 anys (o més, per estudis)	55 €	

Font: Elaboració pròpia a partir de la Unió Europea, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC).

Nota: Hi ha altres prestacions econòmiques adreçades a la infància i a les famílies (per naixement, per discapacitat, etc.) que no s'han considerat.

Per ingressos	Per edat	Per nombre de fills/ composició llar	Ingressos mínims per infant/any	Ingressos mínims per infants
Sí	No	No	1.524 €	27.432 €
No	Sí	Sí	182 €	1.277 €
No	Sí	Sí	2.220 €	39.960 €
No	No	Sí	504 €	9.072 €
Sí	No	Sí	252 €	4.032 €
No	Sí	Sí	1.116 €	17.856 €
Sí	Sí	Sí	504 €	9.072 €
No	Sí	No	204 €	3.672 €
Sí	Sí	Sí	132 €	2.112 €
No	Sí	Sí	120 €	2.160 €
No	No	Sí	144 €	2.592 €
No	No	Sí	1.200 €	20.400 €
Sí	No	Sí	240 €	4.320 €
No	No	Sí	1.308 €	20.928 €
No	No	Sí	1.284 €	20.544 €
Sí	No	Sí	660 €	10.560 €

Quadre 5. Prestacions econòmiques de suport a la família per infant a càrrec per comunitats autònomes (2011)

	Nom	Condicions d'accés	Edat mínima de provisió garantida
Andalusia	Ajut per part, adopció o acolliment múltiple	Condicionat a ingressos familiars	3
	Ajut per tercer fill	Condicionat a ingressos familiars	3
Aragó	Ajut per part o adopció múltiple	Condicionat a ingressos familiars	12
Astúries			
Balears			
Canàries	Ajut a famílies en què es produeixen parts múltiples de dos fills o més	Condicionat a ingressos familiars	10
Cantàbria	Prestació complementària de la prestació per fill a càrrec	Condicionat a ingressos familiars	18
Castella-la Mancha	Ajut per part o adopció múltiple		2
	Ajut per a famílies nombroses	Condicionat a ingressos familiars	18
Castella i Lleó	Subvenció per part o adopció (múltiple)	Universal	0-2
	Ajut per a famílies nombroses de quatre fills o més	Universal	18 (4t fill)
Catalunya	Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec	Universal	0-3
	Ajut per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat)	Condicionat a ingressos familiars	Naixement
	Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple	Universal	Naixement
	Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar	Condicionat a ingressos familiars	...
Comunitat Valenciana			
Extremadura			

	Nom	Condicions d'accés	Edat mínima de provisió garantida
Galícia	Prestació per infant a càrrec	Condicionat a ingressos familiars	3
Madrid			
Múrcia			
Navarra	Ajut per part múltiple	Universal	3
	Ajut per naixement del tercer fill i successius (o segon fill amb discapacitat)	Universal	Naixement
	Ajut per a famílies amb quatre fills o més	Condicionat a ingressos familiars	18
	Ajut a famílies per excedència per a la cura d'infants menors de 3 anys	Universal	0-3
País Basc	Ajut per infant a càrrec (primer fill)	...	Naixement
	Ajut per infant a càrrec (segon fill i successius)	...	6
	Ajut per naixement o adopció múltiple	...	Naixement
La Rioja			

Font: Elaboració pròpia.

Prestacions	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Ajuts d'atenció social per a persones amb discapacitat (PUA)																			
Beques a l'estudi per a l'alumnat amb bon rendiment escolar a l'ESO																			
Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic complementari i informàtic																			
Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu																			
Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat																			
Subvencions a l'alumnat amb necessitats educatives especials per a l'assistència a convivències escolars																			
Bonificacions i exempcions de preus públics de les llars d'infants																			
Ajuts individuals de menjador escolar																			
Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix a comarques de baixa densitat																			
Subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides																			
Subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (suspesa per al curs 2011/2012)																			
Subvencions als ajuntaments per a activitats extraescolars (suspesa per al curs 2011/2012)																			

Font: Elaboració pròpia.

Nota 1: Les edats dels beneficiaris dels ajuts que dona el Departament d'Ensenyament estan establertes a partir de l'edat teòrica dels ensenyaments als quals s'adreça l'ajut.

Nota 2: La X identifica les prestacions d'urgència social, no supeditades a cap període d'edat determinat.

Nota 3: Les prestacions marcades en color fosc estan suspeses actualment o s'han eliminat.

9.2.5. Cobertura de les prestacions econòmiques

La cobertura de les transferències econòmiques està condicionada per la despesa social que els poders públics hi destinen, i també pel caràcter més o menys universal de la prestació i pel grau de permeabilitat dels seus requisits d'accés, especialment quant al llindar de renda familiar que s'exigeix per poder ser-ne beneficiari.

En aquest sentit, i d'entrada, convé destacar que l'anàlisi evolutiva constata l'existència de dos períodes clarament diferenciats pel que fa als nivells de cobertura de les diferents prestacions, d'acord amb l'evolució de la conjuntura econòmica. Les taules 59 i 60 i el gràfic 44, que recullen l'evolució del nombre de beneficiaris en valors absoluts i en valors relatius per a les diferents prestacions, evidencien que els nivells de cobertura en la majoria d'aquestes va augmentar de manera significativa entre els anys 2006 i 2010, i que, a partir de l'any 2011, d'acord amb l'evolució decreixent de la despesa en algunes prestacions, aquest augment de la cobertura s'ha vist aturat o revertit. L'evolució de la despesa pública en prestacions comentada en epígrafs anteriors explica en bona part l'evolució d'aquests nivells de cobertura.

Amb tot, l'anàlisi de dades de beneficiaris també constata mancances estructurals destacables pel que fa a la cobertura del sistema de prestacions econòmiques i a la seva capacitat de combatre la pobresa infantil. De fet, els dèficits d'universalitat de les prestacions i les restriccions dels llindars d'elegibilitat establerts, comentats en altres epígrafs, provoquen que Catalunya presenti un sistema de prestacions caracteritzat globalment per baixos nivells de cobertura.

D'una banda, el caràcter de dret subjectiu de determinades prestacions econòmiques afavoreix que tinguin bons nivells de cobertura, com ha passat amb la prestació econòmica per infant a càrrec (Generalitat), actualment suspesa. La taula 59, que recull l'evolució de la cobertura de diverses prestacions de suport a la família, mostra que el percentatge de població infantil amb edat teòrica de percebre aquesta prestació gira al voltant del 100%. De l'altra, quan aquesta prestació està subjecta a concurrència o a determinats criteris d'elegibilitat, com passa amb la prestació econòmica per infant a càrrec estatal, que incorpora criteris de renda i d'altres, la cobertura és substancialment més baixa, al voltant del 6%, per sota de la prevalença del risc de pobresa.

Taula 59. Evolució de la cobertura de les prestacions de suport a la família (2005-2011)

Beneficiaris	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (1)	2011 (1) (2)
Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec (Generalitat)	304.913	312.977	332.673	353.376	367.103	311.462	278.427
De 0 a 2 anys	233.468	237.101	250.849	261.906	268.268	242.847	211.377
Monoparentals	5.658	6.249	7.433	8.628	8.928	10.793	11.588
Nombrosos	65.787	69.627	74.391	82.842	89.907	57.822	55.462
Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple (Generalitat)	3.334	2.905	3.184	3.382	3.566	1.675	845
Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (Generalitat)	857	6.174	7.699	9.135	478	373	286
Prestació econòmica per fill a càrrec (estatal)	68.515	69.275	67.217	71.999	79.711	91.465	...

% cobertura total (edat teòrica)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec (0-5 anys)	71,7	70,4	72,6	73,9	74,0	61,5	54,6
De 0 a 2 anys	106,1	102,4	105,7	106,3	105,4	94,1	82,1
Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple (0 anys)	4,5	3,8	4,1	4,1	4,1	2,0	1,0
Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar (0-2 anys)	0,4	2,7	3,2	3,7	0,2	0,1	0,1
Prestació econòmica per fill a càrrec (estatal)	5,8	5,7	5,4	5,6	6,0	6,8	...

Font: Elaboració a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família i de l'INE.

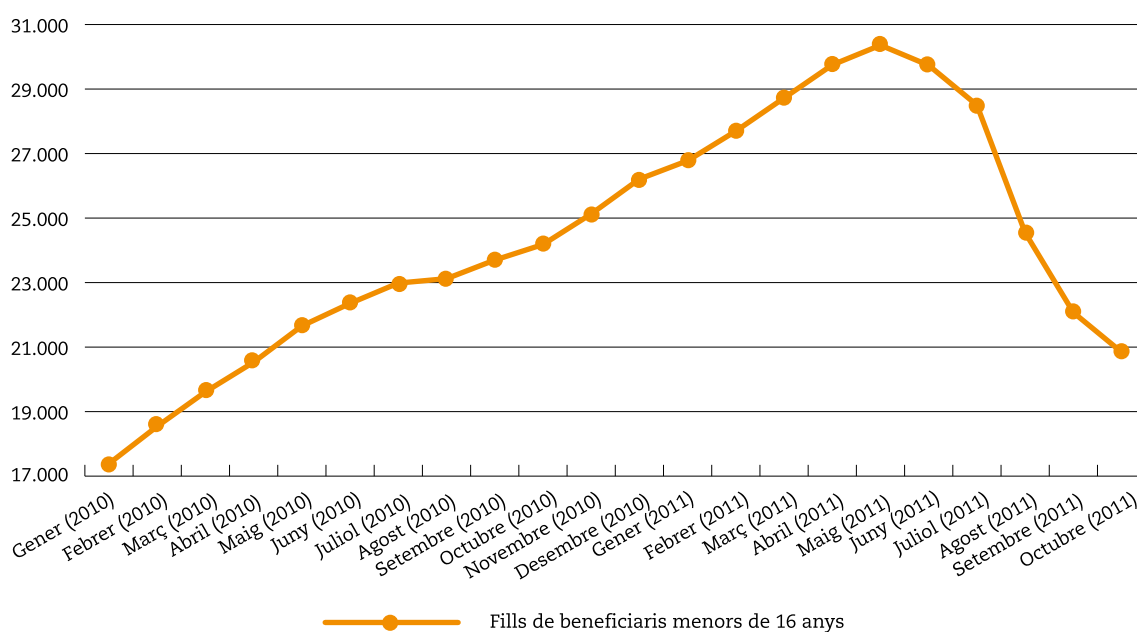
Nota 1: Les dades de 2010 i 2011 de les prestacions per infant a càrrec (Generalitat) corresponen a famílies beneficiàries i no pas a infants beneficiaris.

Nota 2: Les dades de 2011 són provisionals i corresponen al 18 de novembre de 2011.

La incidència dels criteris d'elegibilitat en la cobertura de la prestació s'observa clarament si s'analitza com ha evolucionat el nombre d'infants beneficiaris (fills de destinataris) de la renda mínima d'inserció durant els mesos de gener de 2010 i octubre de 2011. Després d'un creixement sostingut del nombre d'infants beneficiaris de la renda mínima d'inserció, per impacte de la crisi econòmica i de l'empitjorament de les condicions socials i econòmiques de

moltes famílies, el gràfic 43 mostra que el juliol de 2011 es produeix un canvi de tendència en el nombre de beneficiaris d'aquesta prestació, arran, precisament, de l'aprovació de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que va provocar una modificació dels criteris d'elegibilitat, amb un enduriment de les condicions per obtenir i mantenir el dret a aquesta prestació, malgrat que la situació econòmica continua empitjorant.

Gràfic 44. Evolució dels fills beneficiaris de la renda mínima d'inserció (2010-2011)

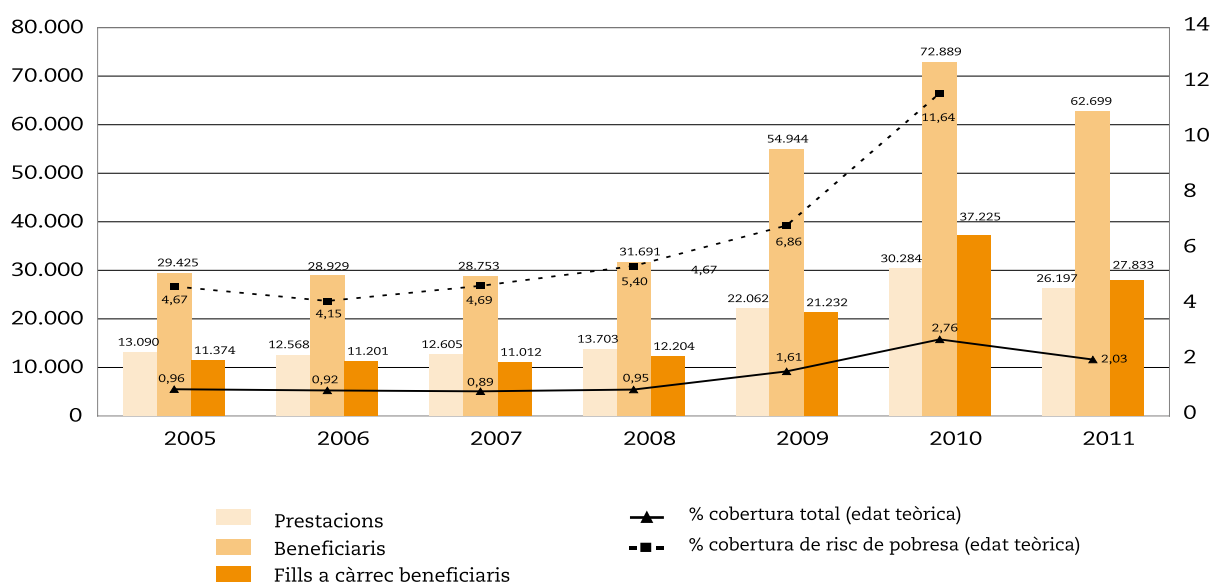


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Economia i Empresa.

En la seva majoria, les prestacions econòmiques orientades a combatre la pobresa infantil presenten percentatges de cobertura inferiors a la proporció de població infantil que es troba en aquesta situació socioeconòmica. El gràfic 44 conté l'evolució del nombre de titulars, beneficiaris i fills a càrrec de la renda mínima d'inserció, i també els nivells de cobertura de la població que experimenta risc de pobresa, i evidencia que, malgrat els increments experimentats en el nombre de titulars i beneficiaris durant el

període 2005-2010 i els nivells de cobertura, l'any 2010 només el 11,6% dels infants en situació de pobresa relativa era beneficiari de la renda mínima d'inserció (amb algun dels progenitors titulars d'aquesta prestació). O en aquesta mateixa línia, el gràfic 45 il·lustra el diferencial entre el nombre d'infants en situació de pobresa relativa i el nombre d'infants a càrrec de beneficiaris de la renda mínima d'inserció. En total, l'any 2010 282.678 infants catalans en risc de pobresa no van ser beneficiaris d'aquesta prestació.

Gràfic 45. Evolució de la cobertura de la renda mínima d'inserció (2005-2011) (I)

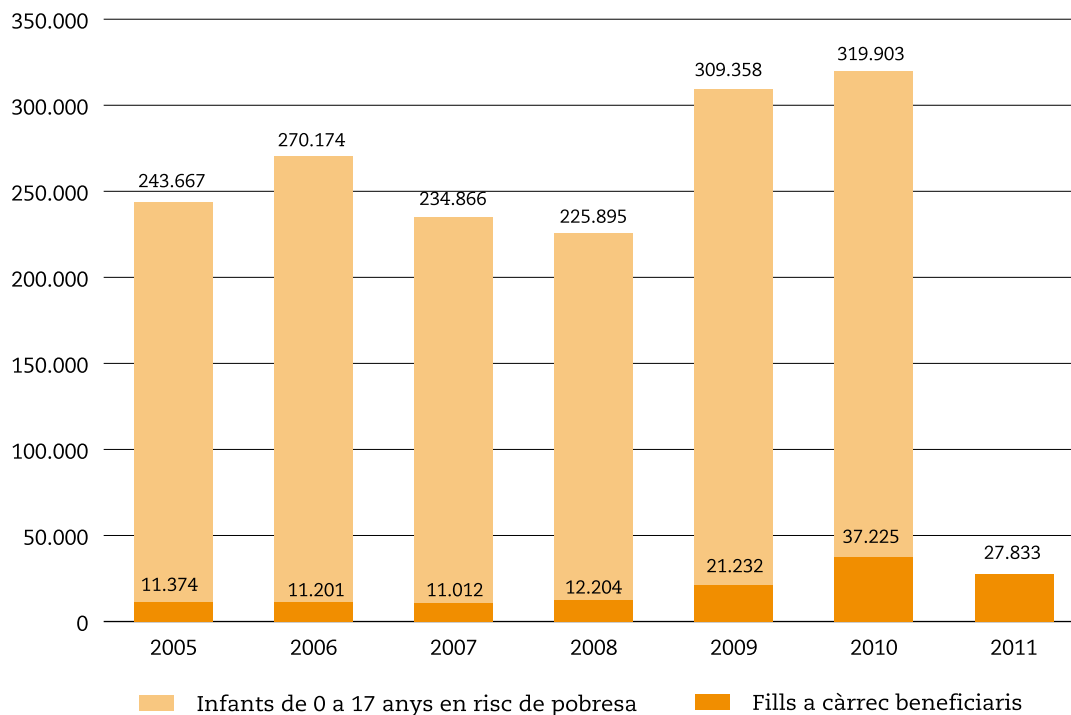


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1)
Prestacions	13.090	12.568	12.605	13.703	22.062	30.284	26.197
Beneficiaris	29.425	28.929	28.753	31.691	54.944	72.889	62.699
Fills a càrrec dels beneficiaris	11.374	11.201	11.012	12.204	21.232	37.225	27.833
% cobertura total (edat teòrica)	0,96	0,92	0,89	0,95	1,61	2,76	2,03
% cobertura risc de pobresa (edat teòrica)	4,67	4,15	4,69	5,40	6,86	11,64	...

Font: Elaboració a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família i del Departament d'Economia i Empresa.

Nota 1: Les dades de 2011 són provisionals i corresponen al 31 de novembre de 2011.

Gràfic 46. Evolució de la cobertura de la renda mínima d'inserció (2005-2011) (II)



Font: Elaboració a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família i del Departament d'Economia i Empresa.

Nota: Les dades de 2011 són provisionals i corresponen al 31 de novembre 2011.

En aquesta mateixa línia, també és il·lustrativa la revisió de l'evolució de la cobertura de les beques i els ajuts que atorga el Departament d'Ensenyament, recollida en la taula 60. Malgrat que el nombre de beneficiaris tendeix a augmentar entre els cursos 2006/2007 i 2009/2010, els nivells de cobertura d'aquests ajuts sobre els infants en situació de pobresa no supera quasi en cap cas el 50% (vegeu també el gràfic 46). Només els ajuts per a l'adquisició de llibres i de material escolar (juntament amb les subvencions per a la reutilització de llibres i material) sembla que donen una cobertura adequada al conjunt d'alumnat en situació de risc de pobresa.

Des d'una perspectiva evolutiva, també és interessant constatar que, malgrat que els nivells de cobertura sobre el conjunt de

l'alumnat han tendit a augmentar de manera sostinguda fins al curs 2009/2010, els nivells de cobertura sobre l'alumnat en risc de pobresa han tendit a decreixer a partir del curs 2008/2009 en molts dels ajuts del Departament d'Ensenyament considerats, per efecte en part de l'augment del nombre d'alumnat en situació de pobresa relativa. Entre els cursos 2008/2009 i 2009/2010, doncs, l'augment de la despesa i del nombre de beneficiaris no va ser suficient per donar resposta a l'increment de les situacions de precarietat econòmica experimentat per efecte de la crisi. Aquest escenari de dèficit de cobertura de les situacions de pobresa s'ha consolidat a partir del curs 2010/2011, per la incidència de les polítiques de reducció del dèficit públic en les prestacions econòmiques.

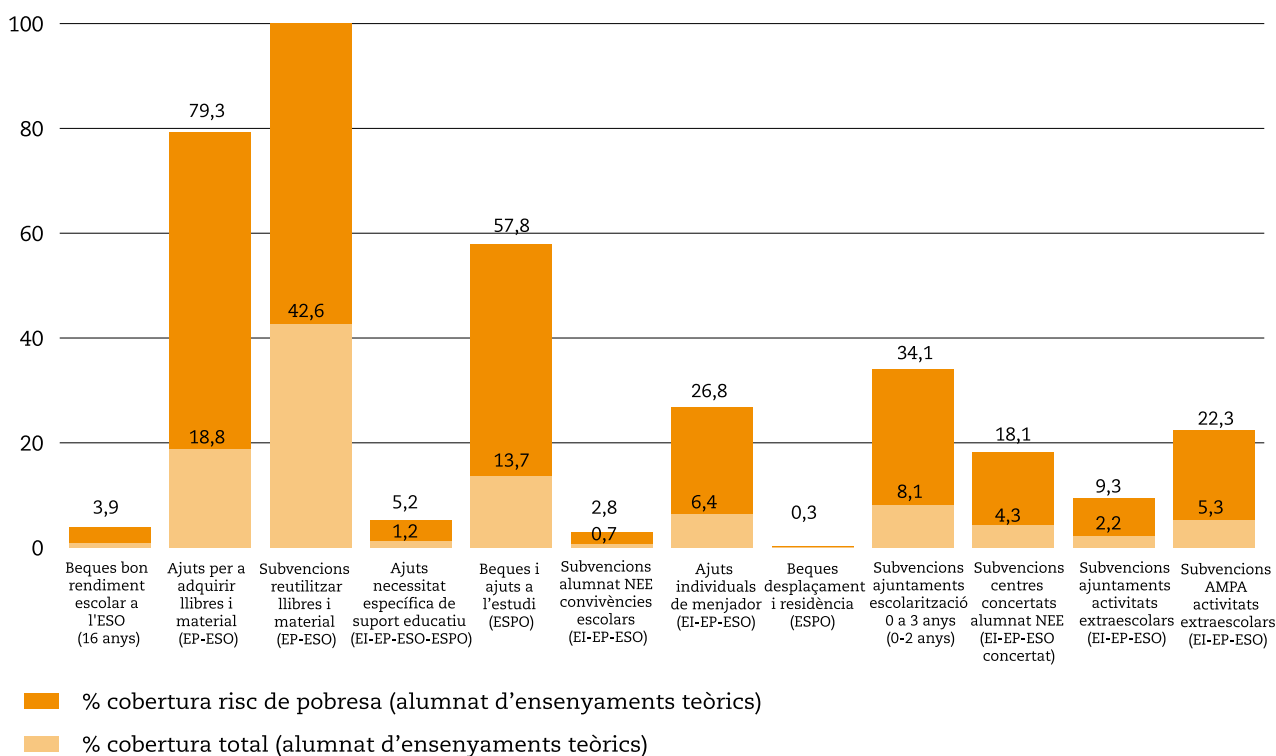
Taula 60. Evolució de la cobertura de les beques i ajuts en matèria d'educació (2006-2012)

Beques i ajuts en matèria d'educació	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Beques de bon rendiment escolar a l'ESO (16 anys)	-	-	-	427	619	Pendent
Ajuts per a l'adquisició de llibres i material (EP-ESO)	92.994	138.660	155.118	118.037	134.801	Pendent
Subvencions per a la reutilització de llibres i material (EP-ESO)	201.627	241.789	279.773	323.534	305.330	Pendent
Ajuts per necessitat específica de suport educatiu (EI-EP-ESO-ESPO)	10.533	11.512	12.621	13.182	14.114	Pendent
Beques i ajuts a l'estudi (ESPO)	7.320	9.041	15.141	21.239	24.457	Pendent
Subvencions a l'alumnat NEE per a convivències escolars (EI-EP-ESO)	3.592	3.553	3.801	3.625 (p)	6.507 (p)	Pendent
Ajuts individuals de menjador escolar (EI-EP-ESO)	42.009	49.401	57.553	75.145	61.307	58.859 (p)
Beques de desplaçament i residència (ESPO)	-	-	99	126	125	Pendent
Subvencions a ajuntaments per a l'escolarització de 0 a 3 anys (0-2 anys)	2.621	4.055	5.470	7.062	7.171	Pendent
Subvencions a centres concertats per a alumnat NEE (EI-EP-ESO CC)	7.567	9.795	12.432	14.657	14.489	0
Subvencions a ajuntaments per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	59.010	51.959	29.422	21.153	0
Subvencions a les AMPA per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	-	-	30.069	50.841	0
% cobertura total (alumnat d'ensenyaments teòrics)	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Beques bon rendiment escolar a l'ESO (16 anys)	-	-	-	0,6	0,9	Pendent
Ajuts per a l'adquisició de llibres i material (EP-ESO)	14,2	20,4	22,2	16,6	18,8	Pendent
Subvencions per a la reutilització de llibres i material (EP-ESO)	30,8	35,5	40,1	45,5	42,6	Pendent
Ajuts per necessitat específica de suport educatiu (EI-EP-ESO-ESPO)	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	Pendent
Beques i ajuts a l'estudi (ESPO)	4,7	5,6	9,1	12,0	13,7	Pendent
Subvencions a l'alumnat NEE per a convivències escolars (EI-EP-ESO)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	Pendent
Ajuts individuals de menjador escolar (EI-EP-ESO)	4,8	5,4	6,2	7,9	6,4	Pendent
Beques de desplaçament i residència (ESPO)	-	-	0,1	0,1	0,1	Pendent
Subvencions a ajuntaments per a l'escolarització de 0 a 3 anys (0-2 anys)	3,6	5,1	6,5	8,2	8,1	Pendent

% cobertura total (alumnat d'ensenyaments teòrics)	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Subvencions a centres concertats per a alumnat NEE (EI-EP-ESO CC)	2,3	2,9	3,6	4,3	4,3	0
Subvencions a ajuntaments per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	6,5	5,6	3,1	2,2	0
Subvencions a les AMPA per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	-	-	3,2	5,3	0
% cobertura risc de pobresa (alumnat d'ensenyaments teòrics)	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Beques bon rendiment escolar a l'ESO (16 anys)	-	-	-	2,7	3,9	Pendent
Ajuts per a l'adquisició de llibres i material (EP-ESO)	64	107,8	126,2	71,0	79,3	Pendent
Subvencions per a la reutilització de llibres i material (EP-ESO)	138,7	187,9	227,7	194,6	179,6	Pendent
Ajuts per necessitat específica de suport educatiu (EI-EP-ESO-ESPO)	4,6	5,7	6,5	5,0	5,2	Pendent
Beques i ajuts a l'estudi (ESPO)	21,2	29,5	51,5	51,4	57,8	Pendent
Subvencions a l'alumnat NEE per a convivències escolars (EI-EP-ESO)	1,9	2,1	2,3	1,6	2,8	Pendent
Ajuts individuals de menjador escolar (EI-EP-ESO)	21,8	28,8	35,0	33,8	26,8	Pendent
Beques de desplaçament i residència (ESPO)	-	-	0,3	0,3	0,3	Pendent
Subvencions a ajuntaments per escolarització de 0 a 3 anys (0-2 anys)	16	26,8	36,9	35,0	34,1	Pendent
Subvencions a centres concertats per a alumnat NEE (EI-EP-ESO CC)	10,4	15,2	20,5	18,2	18,1	0
Subvencions a ajuntaments per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	34,4	31,6	13,2	9,3	0
Subvencions a les AMPA per a activitats extraescolars (EI-EP-ESO)	-	-	-	13,5	22,3	0

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Gràfic 47. Cobertura de les beques i els ajuts en matèria d'educació (2010-2011) (I)

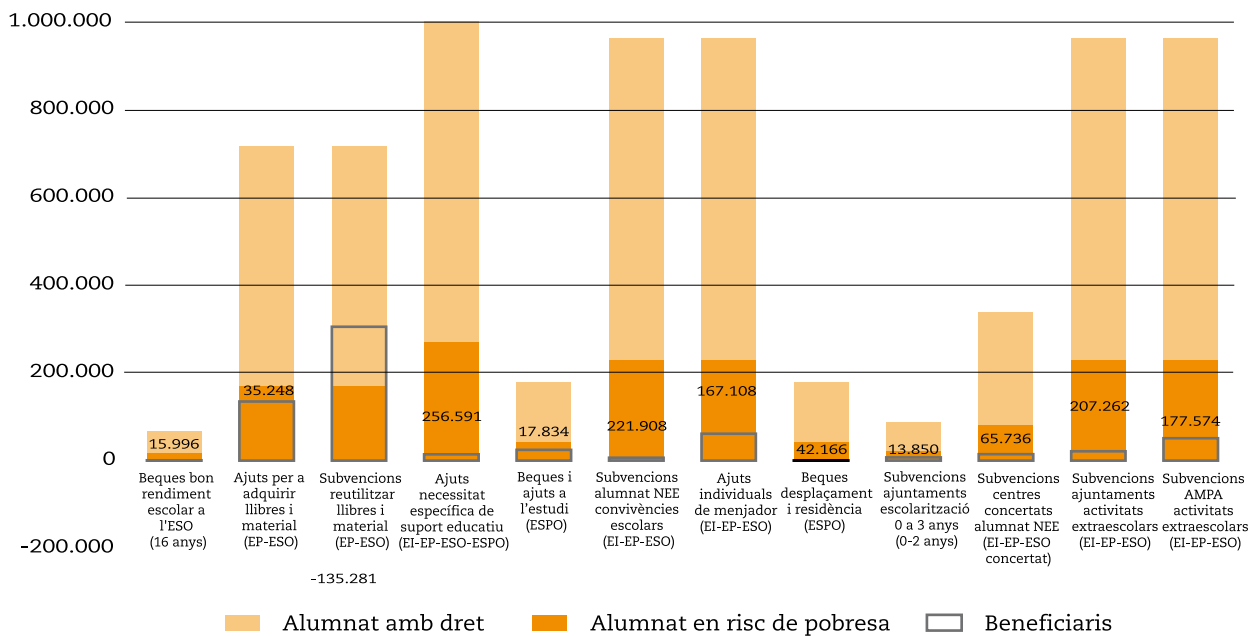


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

A tall de síntesi, el gràfic 47 recull el diferencial entre l'alumnat amb dret a percebre l'ajut, l'alumnat en risc de pobresa i l'alumnat beneficiari dels ajuts per al curs 2010/2011. De manera gràfica, s'observa que 17.834 alumnes de secundària postobligatòria en situació de

pobresa relativa no tenen accés a les beques i els ajuts a l'estudi, o que 167.108 alumnes dels ensenyaments de provisió universal i gratuïta en situació de pobresa relativa no podrien disposar de l'ajut de menjador escolar si volguessin fer ús del servei.

Gràfic 48. Cobertura de les beques i ajuts en matèria d'educació (2010-2011) (II)



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

El cas de les beques en matèria d'ensenyament

Les polítiques de beques s'han caracteritzat per dèficits de desenvolupament històrics al nostre país, especialment pel que fa als nivells de cobertura. La taula 61, que conté indicadors de despesa en beques per comunitats autònomes corresponents al curs 2008/2009, segons les dades del Ministeri d'Educació, mostra que poc més de l'11% dels estudiants catalans no universitaris rep algun tipus d'ajut relacionat amb l'ensenyament, i també que Catalunya se situa entre les comunitats autònomes amb nivells de cobertura més baixos. De fet, comunitats amb un PIB per càpita similar o superior, com ara el País Basc, Madrid o la Comunitat Valenciana, presenten nivells de cobertura de més del doble de la proporció d'alumnat becat a Catalunya.

Cal destacar que l'esforç econòmic encara continua essent reduït i que, segons dades del Ministeri d'Educació, Catalunya presenta nivells d'intensitat i de cobertura baixos, fins al punt que el curs 2008/2009 Espanya (26,2%) doblava la cobertura de Catalunya (11,4%) en els ensenyaments no universitaris.

D'una banda, convé recordar que el nivell més alt de renda per càpita a Catalunya ha fet que l'alumnat català hagi estat globalment menys beneficiari de beques procedents del Ministeri d'Educació que l'alumnat d'altres comunitats, comparativament més afectat per situacions de precarietat econòmica. D'altra banda, però, la situació de comunitats com ara Navarra, el País Basc, Madrid o la Comunitat Valenciana, amb nivells de riquesa equiparables als de Catalunya, posen de manifest que aquest no és l'únic factor que ho explica, sinó també la inversió dels governs autonòmics en les polítiques de beques. En aquest sentit, l'Administració educativa catalana experimenta mancances d'anys en el desplegament de polítiques de beques en educació.

Taula 61. Indicadors sobre despesa en beques en els ensenyaments no universitaris per comunitats autònomes (2008/2009)

	Becaris / Estudiants (%)	Despesa en beques / becaris (en euros)	Despesa en beques / estudiants (en euros)
Espanya	26,2	385,6	100,9
Andalusia	24,4	563,7	137,7
Aragó	5,0	876,1	43,9
Astúries	54,1	209,2	113,1
Balears	13,2	365,8	48,1
Canàries	31,0	371,9	115,3
Cantàbria	11,8	522,6	61,7
Castella i Lleó	72,1	206,0	148,6
Castella-la Manxa	8,5	1.042,7	88,7
Catalunya	11,4	336,7	38,3
Comunitat Valenciana	24,1	427,2	102,9
Extremadura	40,8	396,0	161,7

	Becaris / Estudiants (%)	Despesa en beques / becaris (en euros)	Despesa en beques / estudiants (en euros)
Galícia	8,6	988,5	85,3
Madrid	44,9	264,8	118,8
Múrcia	18,8	401,1	75,3
Navarra	16,5	329,9	54,4
País Basc	33,1	431,0	142,5
La Rioja	10,5	403,5	42,3

Font: Ministeri d'Educació.

És evident que els dèficits de finançament afecten negativament la qualitat del sistema educatiu i l'equitat social en els processos d'escolarització. A tall d'exemple, en el capítol 8 s'han destacat els baixos nivells que presenta Catalunya en comparació amb altres països europeus i comunitats autònomes quant a la permanència de la població jove als ensenyaments secundaris postobligatoris. En aquest context de desigualtat crida l'atenció, per exemple, l'escàs protagonisme i els baixos nivells de cobertura i intensitat que han tingut, entre d'altres, les polítiques de beques que promouen l'escolarització postobligatòria de la població amb menys recursos econòmics. La taula 62 mostra que només el 6% d'alumnat de batxillerat i de formació professional disposa de beca, mentre que aquest percentatge augmenta fins al 20,3% en el conjunt de l'Estat espanyol.

Taula 62. Indicadors sobre despesa en beques en els ensenyaments postobligatoris per comunitats autònomes (2007/2008)

	Total		Batxillerat		Formació professional	
	% Alumnes becaris	Import mitjà becari (euros)	% Alumnes becaris	Import mitjà becari (euros)	% Alumnes becaris	Import mitjà becari (euros)
Espanya	20,3	1.050,6	18,6	888,8	22,4	1.217,7
Andalusia	34,4	1.133,0	32,7	958,5	36,6	1.330,7
Aragó	9,5	1.396,4	7,9	925,2	11,3	1.757,5
Astúries	16,2	1.110,9	16,8	858,8	15,4	1.421,5
Balears	6,4	941,5	6,4	791,5	6,3	1.168,9
Canàries	34,4	831,2	26,7	960,0	42,6	744,6
Cantàbria	13,8	1.072,6	13,5	831,0	14,1	1.330,5
Castella i Lleó	19,6	1.192,9	19,2	829,0	20,1	1.655,4
Castella-la Manxa	26,6	1.135,3	25,6	845,3	28,2	1.546,3

	Total		Batxillerat		Formació professional	
	% Alumnes becaris	Import mitjà becaris (euros)	% Alumnes becaris	Import mitjà becaris (euros)	% Alumnes becaris	Import mitjà becaris (euros)
Catalunya	6,0	1.163,1	5,1	867,8	6,9	1.395,2
Comunitat Valenciana	17,1	985,6	17,4	782,0	16,9	1.210,0
Extremadura	36,5	1.464,6	35,4	1.046,3	38,1	2.065,5
Galícia	36,8	856,9	21,7	934,4	53,5	822,0
Madrid	8,2	959,5	8,3	845,3	7,9	1.169,8
Múrcia	16,9	1.104,9	17,3	839,0	16,2	1.538,7
Navarra	15,6	1.059,6	13,4	845,3	18,1	1.245,4
País Basc	18,0	577,3	20,9	535,3	14,8	641,3
La Rioja	7,5	1.159,8	8,5	814,4	6,5	1.609,5

Font: Ministeri d'Educació.

El cas dels ajuts per a l'accés a les activitats complementàries, a les activitats extraescolars i als serveis escolars

En el capítol 8 s'ha destacat que les activitats complementàries són un àmbit d'una forta reproducció de les desigualtats educatives. En general, els centres amb una composició social econòmicament més afavorida, públics o concertats, tendeixen a disposar d'una diversitat més gran d'activitats i de serveis educatius que els centres amb una concentració més elevada de problemàtiques socials. La capacitat econòmica de les famílies es veu reflectida en la provisió d'activitats i de serveis complementaris.

Així, les prestacions que tendeixen a sufragar els costos d'organització de les activitats complementàries i extraescolars, i que estimulen l'accés de l'alumnat amb més dificultats econòmiques a aquestes activitats, esdevenen fonamentals per combatre les desigualtats educatives en aquest àmbit educatiu.

L'activitat del Síndic ha constatat que, d'ençà del desplegament de prestacions en aquest àmbit, aquests ajuts han presentat dèficits de cobertura relacionats amb nivells d'inversió limitats i amb criteris d'elegibilitat restrictius. A més, malgrat que la mateixa Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), estableix que les administracions públiques han de facilitar l'accés en condicions d'equitat a les activitats complementàries i extraescolars, i que han d'establir ajuts per fomentar l'accés dels alumnes en situacions socials o econòmiques desfavorides, bona part d'aquestes prestacions no s'han convocat a partir de l'any 2011 per efecte de les polítiques de reducció del dèficit públic. Previsiblement, doncs, les desigualtats d'accés a les activitats complementàries i extraescolars s'incrementaran o, com a mínim, persistiran.

Ja s'ha destacat prèviament que és objecte de queixa recurrent el cobrament de quotes per part de centres concertats per a la participació en determinades activitats complementàries que, o

bé estan integrades en l'horari pròpiament lectiu, o bé són concebudes com a obligatòries (encara que formalment no ho siguin).

En els darrers anys, el Síndic ha constatat fluxos d'alumnat amb dificultats econòmiques del sector concertat cap al sector públic, o també alumnes que no es queden al centre durant l'activitat complementària per les dificultats de sufragar el cost de la sisena hora.

Per evitar aquestes situacions, i per fomentar l'escolarització equilibrada d'alumnat, cal destacar que, més enllà dels contractes programa en determinats centres, el Departament d'Ensenyament va establir per als centres concertats una convocatòria de subvencions per al finançament d'activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, regulades el darrer any per l'Ordre EDU/123/2010, d'1 de març, que tenien per objecte finançar el cost de les activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques derivades de situacions socioeconòmiques o socioculturals desfavorides.

L'anàlisi de les queixes rebudes va constatar, però, que aquests ajuts eren restrictius pel que fa a l'atenció de les situacions reals de pobresa i a les dificultats que aquestes famílies podien tenir a l'hora de sufragar els costos d'accés a determinades activitats complementàries i serveis escolars, bé perquè només es proporcionaven a alumnat amb necessitats educatives específiques (i molts alumnes en situació de pobresa greu o moderada no disposaven d'aquest dictamen), bé perquè no garantien la cobertura del cost total per alumne de les activitats complementàries. Les dades de la taula 60 constaten que el curs 2010/2011 només el 18,1% d'alumnat escolaritzat en centres concertats en situació de pobresa relativa rebia aquest ajut.

Val a dir que, per a l'any 2011, aquests ajuts s'han eliminat, la qual cosa es va compensar amb la convocatòria d'un concurs públic per seleccionar centres privats concertats que poden rebre finançament addicional en funció de les característiques socioeconòmiques dels alumnes escolaritzats, regulada per l'Ordre ENS/273/2011, de 10 d'octubre. L'import destinat a la subvenció per sufragar el cost de les activitats complementàries durant el primer trimestre del curs 2010/2011 va ser similar a l'import previst per aquest concurs públic per complementar el concert (mòdul de despeses de funcionament).

Pel que fa a les sortides i colònies escolars, l'Ordre ENS/244/2011, de 30 d'agost, també ha atorgat a famílies d'alumnat amb necessitats educatives especials derivades de condicions personals per discapacitats psíquiques, motrius o sensorials matriculat en centres educatius sostinguts amb fons públics, tant públics com concertats, subvencions per a l'assistència d'aquests alumnes a convivències escolars durant el curs 2010/2011, amb l'objectiu de fomentar-ne la participació. No obstant això, la quantitat màxima de la subvenció mai no és superior als 30 euros per dia i per alumne/a, i no cobreix les situacions d'alumnat socioeconòmicament desfavorit que no presenta necessitats educatives especials. De fet, les queixes evidencien que hi ha alumnes que no assisteixen a determinades sortides escolars per les dificultats de sufragar-ne el cost, i que hi ha centres amb una concentració elevada d'alumnat en situació socioeconòmica desfavorida que redueixen la quantitat de sortides i de colònies escolars per evitar generar aquestes desigualtats educatives.

Pel que fa a les activitats extraescolars, l'Ordre EDU/123/2010, d'1 de març, també establí per a l'any 2010 altres subvencions adreçades als ajuntaments i a les associacions de mares i pares d'alumnat (AMPA) per al foment de la participació en activitats extraescolars i per a l'organització del servei d'acollida matinal d'infants en centres educatius sufragats amb fons públics que imparteixen educació infantil i/o primària, o per a l'organització de l'activitat Escoles obertes, subvencions que també es proposen mitigar els efectes de la desigualtat social en l'accés a l'educació. Malgrat els seus efectes positius quant a la dinamització de l'oferta en entorns escolars socialment desfavorits, i quant a la reducció de les quotes que han de sufragar les famílies, l'any 2011 aquestes subvencions no s'han convocat.

Amb tot, quan es convocaven, les queixes rebudes posaven de manifest que aquestes subvencions no sempre aconseguien donar plena cobertura al cost de l'activitat per a les famílies en situació socioeconòmica precària, i no sempre eren suficients per garantir la participació dels infants en situació de pobresa. Les dades exposades a la taula 60 constaten que el curs 2010/2011 només el 9,3% d'alumnat escolaritzat en situació de pobresa relativa rep aquest ajut per mitjà de les subvencions als ajuntaments, i el 22,3% se'n beneficia per mitjà de les subvencions a les AMPA.

Finalment, aquests dèficits de cobertura i d'impacte en relació amb l'alumnat en situació de pobresa també s'han detectat en la provisió dels serveis de menjador escolar i en els ajuts individuals previstos per a l'atenció de l'alumnat en situació socioeconòmica desfavorida. De fet, les queixes rebudes al Síndic de Greuges posen de manifest els dèficits de protecció i de cobertura del servei de menjador escolar per als alumnes que presenten una situació socioeconòmica precària i que no compleixen les condicions previstes en les convocatòries de beques de menjador. Sovint, les condicions de renda familiar establertes pels consells comarcals en la concessió d'ajuts per discriminar positivament determinades situacions econòmiques, si bé són molt heterogènies, acostumen a ser restrictives (en general, entre els 2.000 euros i els 4.000 euros per membre de la unitat familiar/any). Això fa que hi hagi desigualtats territorials en l'accés a aquestes beques, i que, en qualsevol cas, hi hagi famílies que necessiten la beca i que, malgrat que no poden fer front a la despesa que suposa accedir al servei, no veuen discriminada positivament la seva situació socioeconòmica. És il·lustratiu el fet que hi hagi famílies perceptores de beques parcials de menjador escolar que rebutgen l'ajut per la impossibilitat de fer front a la resta del cost que han de sufragar. Paradoxalment, en alguns casos, succeeix que centres escolars amb una concentració més alta de problemes socials presenten nivells baixos de permanència al menjador, fet que, a més, pot revertir negativament sobre el preu.

Per valorar l'impacte d'aquestes polítiques en els darrers anys, és interessant ponderar la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori, destinades majoritàriament a les famílies amb menys recursos econòmics, i la proporció d'infants que viuen en una situació material de risc de pobresa (pobresa moderada calculada com el percentatge de població amb ingressos inferiors al 60% de la renda mediana). La taula 60, precisament, conté l'evolució de la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori, que el curs 2010/2011 gira al voltant del 6,4% de l'alumnat dels ensenyaments considerats universals i gratuïts (educació infantil de segon cicle, educació primària i educació secundària obligatòria), i al voltant del 26,8% de l'alumnat en situació de risc de pobresa, amb nivells de cobertura decreixent d'ençà de l'eliminació de la partida extraordinària del curs 2009/2010. No cal oblidar, doncs, que més del 70% d'alumnes en risc de pobresa no podrien ser perceptors de beca de menjador en cas que volguessin fer ús del servei i sol·licitessin la beca.

En l'informe extraordinari *La provisió i l'accés als serveis de transport i menjador escolars a Catalunya*, presentat al Parlament de Catalunya l'any 2010, el Síndic de Greuges ja va destacar, a més, que el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, no reconeix el dret al menjador escolar gratuït als alumnes que pateixen situacions de precarietat econòmica, sinó que aquest dret queda només restringit als alumnes que estan escolaritzats als ensenyaments obligatoris i que resideixen en un municipi diferent del de l'escola (i també als alumnes escolaritzats en centres d'educació especial). En aquest sentit, el Síndic de Greuges va demanar al Departament d'Ensenyament que elaborés un nou decret que, com succeeix en altres comunitats autònomes, incorporés altres supòsits en la provisió gratuïta i obligatòria d'aquests serveis, com ara el de la necessitat econòmica de les famílies.

9.2.6. Llíndars d'elegibilitat de les prestacions econòmiques

Per entendre els baixos nivells de cobertura del sistema de prestacions econòmiques al nostre país, cal fer menció dels baixos líndars per accedir als ajuts públics. En el cas de Catalunya, d'acord amb l'article 2.4 del Reial decret llei 3/2004, de 25 de juny, que preveu que les comunitats autònomes puguin fixar indicadors propis en l'exercici de les competències que constitucionalment els corresponguin, el líndar que determina els ingressos que donen dret a percebre prestacions està establert des de l'any 2006 per l'IRSC, regulat per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Aquest líndar, que es fixa periòdicament per la Llei de pressupostos de la Generalitat, i que actualment és lleugerament superior a l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) d'àmbit estatal, se situa en 7.967,73 euros en còmput anual, corresponents a 569,12 euros si el còmput és mensual, amb increments d'un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no tingui patrimoni ni ingressos.

Aquest indicador serveix per valorar la situació de necessitat, per poder tenir dret o accés a les prestacions. Com ja s'ha esmentat, la mateixa Llei 13/2006, de 27 de juliol, entén per situació de necessitat qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix de fer front a les despeses essencials (les pròpies de la manutenció, les derivades de l'ús de la llar, les que faciliten la comunicació i el transport bàsics, i també totes les que

són imprescindibles per a viure dignament) per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència a la qual pertany.

Com a mesura per combatre la pobresa infantil, però, aquest líndar de renda pot no ser prou comprensiu de les diferents situacions de pobresa, i deixar fora del dret a percebre prestacions infants que pateixen situacions de privació material.

D'una banda, és il·lustratiu relacionar l'IRSC i el líndar de risc de pobresa (o pobresa relativa) establert segons la metodologia de l'OCDE. En aquest sentit, el líndar establert per l'IRSC se situa entre un 10% i un 40% per sota, segons la tipologia familiar, del líndar de risc de pobresa. La taula 63 mostra les diferències entre l'IRSC i el líndar de risc de pobresa per composició de la llar a Catalunya. Segons dades de l'Idescat per a l'any 2010, el líndar de risc de pobresa establert per a Catalunya és de 13.950 euros per a una família monoparental amb dos fills, de 18.309 euros per a una família formada per una parella amb dos fills, o de 20.925 euros per a una família nombrosa amb tres fills. En canvi, l'IRSC se situa en els 12.748,37 euros, els 15.138,69 euros o els 17.529,01 euros, respectivament (en el cas de famílies amb només un progenitor amb ingressos), sensiblement per sota.

I, de l'altra, també és il·lustratiu relacionar l'IRSC i la despesa mitjana de les llars en béns de consum. La taula 64, elaborada a partir de dades de l'Enquesta de pressupostos familiars, mostra que la despesa mitjana per llar en béns de consum bàsic (habitatge, roba i alimentació) és de 10.340,80 euros per a una família monopa-

Taula 63. Indicador de renda de suficiència i líndar de risc de pobresa per composició de la llar a Catalunya (2011)

	IRSC (amb tots els progenitors amb ingressos)	IRSC (amb només un progenitor amb ingressos)	Líndar de risc de pobresa
Un adult i dos infants	12.748,37	12.748,37	13.950
Dos adults i dos infants	12.748,37	15.138,69	18.309
Dos adults i tres infants	15.138,69	17.529,01	20.925

Font: Elaboració pròpia.

rental amb dos fills, de 13.572,30 euros per a una família formada per una parella amb dos fills, o de 15.511,20 euros per a una família nombrosa amb tres fills. Aquesta despesa mitjana supera el 80% dels ingressos per a les famílies que disposen de rendes equivalents a l'IRSC. En altres paraules, si aquestes famílies tinguessin una despesa equivalent a la mitjana de les famílies de Catalunya, disposarien de menys d'un 20% d'ingressos familiars per destinar a aspectes que no siguin lloguer, roba o alimentació, com ara educació, salut, lleure, transport, etc.

Si la despesa d'aquestes famílies amb pocs ingressos fos del 50% de la despesa mitjana de les llars catalanes (és a dir, que gastin la meitat en habitatge, roba o alimentació), la renda disponible per invertir en altres productes i serveis (educació, salut, lleure, transport, etc.) giraria al voltant del 55% en aquestes tipologies familiars. Això significa que famílies nuclears amb dos fills i amb els dos progenitors que treballin (amb ingressos equivalents a l'IRSC), per exemple, disposen de poc més de 7.000 euros anuals per cobrir la resta de despeses familiars, no només dels infants.

Taula 64. Despesa familiar mitjana en béns de consum bàsic i pes d'aquesta despesa per a les famílies amb ingressos equivalents a l'IRSC en funció de tipologies familiars i de nivell de despesa (2010)

IRSC per tipologia familiar	Despesa mitjana en béns de consum bàsic				Pes de la despesa sobre els ingressos familiars per nivell de despesa (%)			
	Habitatge	Roba	Alimentació	TOTAL	100%	75%	50%	25%
Un adult i dos infants								
12.748,37 (1)					81,1	60,8	40,6	20,3
12.748,37 (2)	6.425,60 €	1.126,40 €	2.788,80 €	10.340,80 €	81,1	60,8	40,6	20,3
Dos adults i dos infants								
12.748,37 (1)					106,5	79,8	53,2	26,6
15.138,69 (2)	8.433,60 €	1.478,40 €	3.660,30 €	13.572,30 €	89,7	67,2	44,8	22,4
Dos adults i tres infants								
15.138,69 (1)					102,5	76,8	51,2	25,6
17.529,01 (2)	9.638,40 €	1.689,60 €	4.183,20 €	15.511,20 €	88,5	66,4	44,2	22,1

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de pressupostos familiars.

Nota 1: (1) famílies amb tots els progenitors amb ingressos; (2) famílies amb un sol progenitor amb ingressos.

Nota 2: Per al càlcul de les despeses de lloguer, roba i alimentació, s'utilitza l'escala d'equivalència següent: un adult compta per 1, un segon adult compta per 0,5 i un infant compta per 0,3.

Dit això, els requisits de renda establerts en les prestacions econòmiques condicionades al nivell de renda familiar se situen, en general, per sobre de l'IRSC. La taula 65, que recull els llindars de renda a partir dels quals els interessats poden sol·licitar percebre diverses prestacions econòmiques, mostra com el llindar previst se situa generalment per sobre de l'IRSC.

En sentit contrari, però, es pot destacar la renda mínima d'inserció. Els ingressos familiars que donen accés a aquesta prestació són sempre inferiors a l'IRSC. Això significa que, d'acord amb el que preveu la normativa, hi ha famílies que disposen d'ingressos insuficients per garantir la seva subsistència bàsica i que no tenen dret a accedir a la renda mínima d'inserció.

Taula 65. Llíndar de renda que dóna dret a sol·licitar diferents prestacions econòmiques a Catalunya (2010)

IRSC per tipologia familiar	Renda mínima d'inserció (1)	Ajut per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar	Ajuts d'atenció social per a persones amb discapacitat (PUA)	Beques i ajuts de caràcter gremial i de mobilitat (beques)
Un adult i dos infants				
12.748,37 (1)	4.201 € (en 6 mesos, que correspon a 8.402 € anuals)	< 7 x IRSC	< 1,5 x IRSC (100%)	10.600 €
12.748,37 (2)				
Dos adults i dos infants				
12.748,37 (1)	4.035 € (en 6 mesos, que correspon a 8.070 € anuals)	< 7 x IRSC	< 1,5 x IRSC (100%)	13.900 €
15.138,69 (2)				
Dos adults i tres infants				
15.138,69 (1)	4.497 € (en 6 mesos, que correspon a 8.995 € anuals)	< 7 x IRSC	< 1,5 x IRSC (100%)	17.200 €
17.529,01 (2)				

Font: Elaboració pròpia.

Nota: (1) Les persones que tenen dret a percebre l'RMI són les que en els sis mesos anteriors (o quatre, de forma transitòria) no hagin percebut més ingressos que els que els correspondria en concepte d'RMI. Així, una persona sola no pot haver percebut més de 2.484,72 euros (6 x 414,12 € = 2.484,72 €).

Un cop fetes aquestes consideracions, cal recordar que el líndar d'elegibilitat no es correspon necessàriament amb el líndar a partir del qual es perceben aquestes prestacions, especialment si no tenen caràcter de dret subjectiu. En aquest sentit, l'activitat del Síndic ha constatat problemes quant als baixos líndars de renda que es discriminen positivament a l'hora d'atorgar determinats ajuts amb caràcter de dret de concurrència, circumstància que provoca que famílies amb ingressos significativament baixos no tinguin accés a cap ajut. En el cas, per exemple, de les beques de menjador, el Síndic ha tingut queixes de famílies que, malgrat que han de destinar per a l'ús del servei més del 15% de la renda familiar anual, no han estat beneficiàries de l'ajut.

9.2.7. Intensitat de les prestacions econòmiques

A banda dels baixos nivells d'extensivitat i de cobertura, el sistema de prestacions econòmiques a Catalunya també es caracteritza per la seva baixa intensitat, tal com també succeeix en la majoria de països del sud i de l'est d'Europa. Els baixos nivells de despesa pública en protecció social i el desenvolupament tardà dels seus estats de benestar són alguns dels factors que ho expliquen.

Les diferències entre països quant al nivell d'intensitat de les prestacions econòmiques són molt elevades. De fet, en alguns països els beneficis socials entre els infants en situació de pobresa relativa (famílies amb baixos ingressos) poden assolir nivells propers al 80% de la renda familiar disponible (com passa, per exemple, a

Ajuts a l'estudi general i de beca salari)	Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material	Beques a l'estudi per a l'alumnat amb bon rendiment escolar a l'ESO	Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu	Subvencions per a activitats extraescolars
06 €	20.535 €	20.535 €	25.534 €	22.820 €
09 €	24.357 €	24.357 €	30.287 €	27.069 €
06 €	27.640 €	27.640 €	34.370 €	30.717 €

Dinamarca), mentre que en altres no se supera el 30% (com passa, per exemple, a Espanya).¹

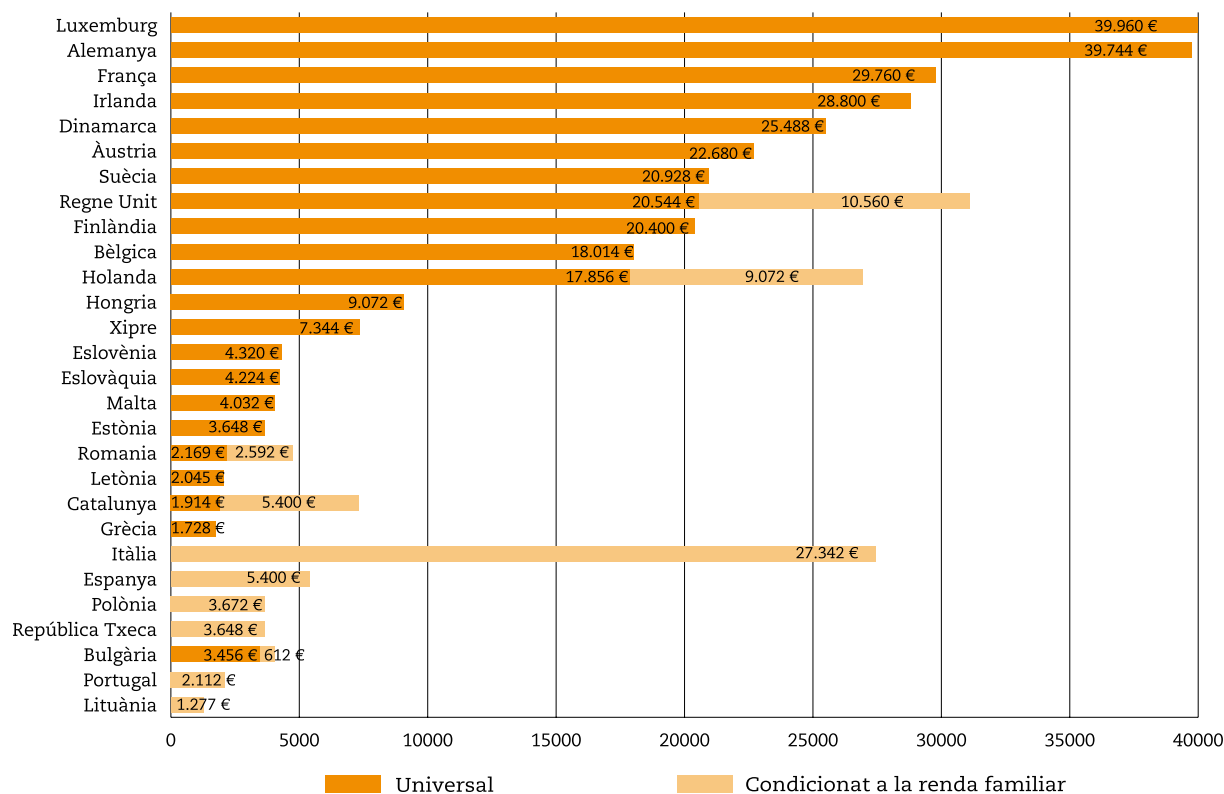
Aquestes diferències s'observen en analitzar les quantitats percebudes en les prestacions per infant a càrrec. Per comprovar-ho, es pot revisar el quadre 4, exposat en epígrafs anteriors, que recull l'anàlisi comparada per països europeus de la quantia mensual mínima garantida per a les prestacions per infant a càrrec, i també els ingressos mínims garantits per infant/any i els ingressos mínims garantits per infant al llarg de la seva trajectòria vital. Segons dades del Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) per a l'any 2010, la diversitat existent de sistemes de protecció social adreçats a la família i a la infància fa que hi hagi països com Alemanya amb prestacions econòmiques universals per infant a càrrec que es perceben dels zero als divuit anys que giren al voltant dels 184 euros mensuals mínims garantits (quantitats que es poden incrementar en funció de la composició de la unitat familiar), i també països com Lituània amb prestacions

condicionades al nivell de renda de 15 euros mensuals mínims garantits per als infants que compleixen els requisits establerts que es perceben dels zero als set anys (quantitats que també poden augmentar en funció de l'edat i de la composició de la unitat familiar).

En el cas de Catalunya, la quantitat mensual mínima que es percebia l'any 2010 era de 53 euros dels zero als tres anys com a prestació universal, a més de 25 euros dels zero als divuit anys com a prestació estatal condicionada al nivell d'ingressos (quantitat que també es podia incrementar en funció de la composició de la llar, la primera, i de l'edat, la segona). Si s'observa el gràfic 49, que conté els ingressos derivats de la percepció de prestacions al llarg de la trajectòria vital d'un infant l'any 2010, s'observa que Catalunya, com passa amb la majoria de països del sud i de l'est d'Europa, se situava entre els països amb intensitats de les prestacions més baixes. La suspensió de la prestació per infant a càrrec a partir de l'any 2011 ha reduït encara més aquesta intensitat.

¹ Vegeu *The impact of tax transfer systems on children in the European Union*. Innocenti Working Paper 2005-04, 2005.

Gràfic 49. Ingressos mínims garantits per infant al llarg de la seva trajectòria vital (0-18 anys) per prestacions econòmiques per infant a càrrec per països de la Unió Europea-27 (2010)



Font: Elaboració pròpia a partir de la Unió Europea, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

Nota: La prestació universal en el cas de França és a partir del segon fill.

De fet, la prestació econòmica per infant a càrrec menor de tres anys atorgada per la Generalitat de Catalunya, de 638 euros anuals, actualment suspesa, representava menys d'un 2% de la renda mitjana disponible d'una família amb fills o filles menors de tres anys. Per a les famílies nombroses o monoparentals, l'import s'incrementava a 745 euros per infants menors de sis anys. Malgrat que l'import era més alt, l'ajut per a famílies més necessitades també representava una part molt petita de la renda familiar: per exemple, l'ajut significava menys d'un 3% de la renda mitjana disponible de les famílies monoparentals amb fills menors de sis anys. En resum, l'ajut era molt reduït i beneficiava una petita part de la població infantil, de manera que l'impacte sobre la pobresa era pràcticament nul. Segons les simulacions fetes a partir de l'Enquesta de condicions de vida (2005-2006), aquest ajut reduïa la pobresa 0,5 punts percentuals. D'acord amb el resultat d'aquesta simulació, l'any 2010 la taxa de pobresa infantil sense aquest ajut seria del 24,2% en comptes del 23,7%. És una mesura de política familiar, doncs, que sembla que respon més a l'objectiu d'incrementar la natalitat, que no pas d'incidir de manera significativa sobre la pobresa infantil.

A més, la intensitat d'aquesta prestació semblava que havia perdut pes amb el pas del temps. Com mostra la taula 66, des de l'any 2000 l'ajut havia crescut a un ritme inferior al del PIB català, la qual cosa mostra la poca importància que els poders públics havien donat a aquesta prestació.

De fet, si es comptabilitza aquest ajut universal, més els ajuts estatals de 100 euros al mes que reben les famílies amb mare treballadora i fills menors de tres anys (en concepte de deducció fiscal, encara que el pagament pot ser anticipat) i de 25 euros al mes per menor d'edat a càrrec (mínim garantit, que passa a ser de 42 euros per infant menor de tres anys), que es poden rebre simultàniament, es pot concloure que les famílies amb infants menors de tres anys que complien les condicions per obtenir els tres ajuts rebien fins a l'any 2011 una quantitat total similar a la prestació familiar bàsica dels països més generosos de la Unió Europea. Aquests altres països, però, acostumen a concedir ajuts fins que els fills tenen divuit anys, no els condicionen a la participació al mercat laboral de la mare i, en la majoria de casos, no estan sotmesos a un nivell d'ingressos.²

² Sanz, Romero i Álvarez (2008)..

Taula 66. Evolució de la prestació per fill menor de tres anys a càrrec (importos en euros corrents)

Any	Prestació		Creixement (%)		
	Regular	Monoparental / Fam. nombrosa	Regular	Monoparental / Fam. nombrosa	PIB Catalunya
2000	360,0	-	-	-	-
2001	375,6	-	4,33	-	8
2002	480,8	-	28,0	-	6,7
2003	525	600	9,19		7,3
2004	550	625	4,76	4,17	7,4
2005	575	650	4,55	4,00	7,5
2006	600	700	4,35	7,69	8,3
2007	625	730	4,17	4,29	6,8
2008	638	745	2,08	2,05	3,7
2009	638	745	0,00	0,00	-

Font: Ayllón i Ramos (2010).

Notes: 2001: l'ajut no diferencia entre tipus de família i està condicionat a ingressos més baixos de 21.035,42 euros; 2002: s'introdueix el tractament especial (menors de sis anys) per a les famílies nombroses, condicionat a un nivell d'ingressos inferior a 36.060,73 euros, ponderats segons el nombre de membres de la unitat familiar; 2003: l'ajut és universal, s'introdueix una quantia superior per als infants de famílies nombroses; 2004: s'amplia el tracte diferencial a les famílies monoparentals.

Abans de la suspensió de la prestació per infant a càrrec, a partir dels tres anys i fins als divuit, només les famílies amb ingressos per sota el llindar d'11.000 euros anuals (que s'incrementen un 15% per cada fill o menor adoptat a càrrec, a partir del segon fill, aquest inclòs) podien optar a l'ajut de 25 euros al mes atorgat per l'Estat. A partir de la suspensió de la prestació per infant a càrrec, aquestes condicions es produeixen a partir dels zero anys. Les famílies amb ingressos superiors a aquest llindar no disposaven (ni disposen actualment) de cap prestació econòmica de suport a la família. És oportú destacar que, tal com s'ha esmentat prèviament, el llindar d'ingressos establert que dona dret a sol·licitar la prestació se situa clarament per sota del llindar de risc de pobresa. En altres paraules, la baixa intensitat de les prestacions se suma als baixos nivells de cobertura de les prestacions en el conjunt de la població amb dificultats econòmiques, ja analitzats en l'epígraf precedent.

La baixa intensitat de les prestacions econòmiques de suport a la família també es pot fer extensiva a altres prestacions. La principal prestació adreçada a combatre situacions de necessitat econòmica extrema derivades de l'exclusió social dels progenitors, la renda mínima d'inserció, no assoleix la quantitat establerta per l'IRSC. Convé recordar que aquest indicador, tal com preveu la Llei

13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, estableix el llindar, ponderat per membres de la unitat familiar, a partir del qual es considera que els recursos econòmics són suficients per viure. La taula 67 mostra el desequilibri existent entre l'import de la renda mínima d'inserció i el llindar de suficiència econòmica de diferents tipologies familiars.

La baixa intensitat d'aquesta prestació també es constata en analitzar els ajuts complementaris per fill. D'una banda, és cert que aquests ajuts han augmentat durant els darrers anys per sobre de l'IPC, amb la voluntat de millorar la intensitat d'aquesta prestació entre les famílies. L'import que percep una família nuclear amb dos fills a càrrec ha passat dels 610,59 euros mensuals l'any 2008 als 672,51 l'any 2011, amb un increment del 10,1%. No obstant això, també és cert que aquests ajuts per fill van ser per a l'any 2011 de 41,47 euros per cada fill o filla menor de setze anys; de 82,94 euros per cada fill o filla amb un grau de disminució d'almenys un 33%, o de 82,94 euros per a famílies monoparentals que no perceben pensió d'aliments o per a les que reben una pensió d'aliments igual o inferior al 50% de la prestació bàsica vigent. Aquest import, lògicament, no permet cobrir el cost que suposa per a una família en situació de pobresa extrema tenir un fill.

Taula 67. Indicador de renda de suficiència econòmica i ingressos de la renda mínima d'inserció per composició de la llar a Catalunya (2011)

	IRSC (amb tots els progenitors amb ingressos)	IRSC (amb només un progenitor amb ingressos)	RMI
Un adult i dos infants	12.748,37	12.748,37	8.401,9
Dos adults i dos infants	12.748,37	15.138,69	8.070,1
Dos adults i tres infants	15.138,69	17.529,01	8.994,8

Font: Elaboració pròpia.

En general, les prestacions econòmiques que sembla que tenen una intensitat més adequada són alguns dels ajuts que atorga el Departament d'Ensenyament per cobrir els costos d'accés a determinats recursos o serveis, com ara el menjador escolar o les bonificacions per accedir a les escoles bressol de la Generalitat, que poden ser del 100% del cost en els casos de les famílies econòmicament més desfavorides. Amb tot, hi ha alguns ajuts del mateix Departament d'Ensenyament, com ara les subvencions per a l'escolarització d'infants de zero a tres anys en situacions socioeconòmiques desfavorides (1.400 euros com a màxim per alumne/curs), les subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (600 euros com a màxim per alumne/curs) o les subvencions per a activitats extraescolars (100 euros com a màxim per alumne/curs/activitat), per posar-ne alguns exemples, que han tingut intensitats que no garantien necessàriament la cobertura del cost d'ús del servei per als casos de pobresa més extrema. En altres paraules, hi ha famílies en situació de molta precarietat econòmica que, malgrat ser beneficiàries d'un d'aquests ajuts, no poden accedir a determinats recursos i serveis educatius per la impossibilitat de fer front al cost de les quotes parcials que haurien de satisfer després de les transferències.

9.2.8. Disseny i gestió de les prestacions econòmiques

La capacitat de les prestacions econòmiques per compensar desigualtats socials es pot veure afectada negativament per l'existència de determinats problemes relacionats bé amb el disseny de la mateixa prestació, bé amb la tramitació per part de l'administració competent. En darrer terme, aquests problemes limiten les possibilitats d'accés als infants i a les famílies que en tenen necessitat real, o provoquen que les característiques d'aquestes prestacions no s'adaptin plenament a les necessitats socials existents.

Des d'aquesta perspectiva, la millora del disseny i la gestió de les prestacions econòmiques passa per analitzar diverses dimensions.

La primera té a veure amb 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.

En aquest sentit, l'activitat del Síndic de Greuges constata alguns dèficits relacionats amb aquesta informació. D'una banda, la tasca que acompleixen els serveis socials i les xarxes comunitàries fa que, en general, la població amb necessitat econòmica tingui una informació prou adequada sobre les prestacions econòmiques existents. De l'altra, però, també és cert que les famílies socialment més desvinculades, o les famílies amb situacions de pobresa sobrevinguda, disposen d'una informació més limitada dels ajuts que tenen a l'abast. Aquests problemes s'acostumen a amplificar especialment quan els períodes de sol·licitud o els requisits d'accés pateixen modificacions respecte a convocatòries anteriors.

A tall d'exemple, això va succeir amb l'ajut per part, adopció, tutela o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar corresponent. El Síndic va rebre nombroses queixes provocades pels canvis en la convocatòria d'aquests ajuts corresponent a l'any 2009 i per la mala informació que en disposaven els serveis afectats (OAC, web institucional, etc.), que va deixar diverses famílies potencialment beneficiàries sense possibilitat de sol·licitar l'ajut. Particularment, aquests canvis suposaven que aquests ajuts econòmics passessin a atorgar-se per estricta concurrència competitiva i disponibilitat pressupostària, la qual cosa obligava, a diferència d'anys precedents, a l'establiment d'un període de sol·licitud limitat per tal que, un cop finalitzat, es poguessin valorar les sol·licituds i establir l'ordre de prelatió. En la seva resolució, i a més de posar de manifest la pèrdua dels nivells

de cobertura d'aquests ajuts com a conseqüència del canvi normatiu esmentat, el Síndic va constatar la necessitat d'implantar mesures urgents per corregir i evitar que es produïssin manca i/o mala informació al ciutadà, situació que podia excloure de l'accés a aquests ajuts a famílies que en tenien necessitat.

Més recentment, l'any 2011, això també va succeir amb el canvi en el sistema de pagament de la renda mínima d'inserció el mes d'agost. Les persones beneficiàries es van trobar sense la transferència mensual, sense haver rebut una informació prèvia amb temps suficient i, en molts casos, tampoc no van rebre el xec nominatiu amb la mensualitat. També van tenir moltes dificultats per obtenir informació sobre la seva situació i sobre la forma i les previsions de pagament, tant pel volum de casos com per la manca de coneixement previ per part dels serveis socials i per la insuficiència dels serveis d'informació habilitats per l'Administració de la Generalitat. En aquest cas, el Síndic va demanar als departaments de Benestar Social i Família i d'Empresa i Ocupació que actuessin amb celeritat per garantir que totes les persones amb dret reconegut a la prestació rebessin el pagament al més aviat possible, que es tornés al sistema de pagament per transferència, i que se'n garantís el cobrament puntual el mes de setembre. Tot i que l'Administració va retornar al sistema de pagament per transferència, en els casos en què la persona no havia cobrat el xec nominatiu no es va reprendre de manera automàtica el pagament.

En alguns casos, es va constatar que, tres mesos després, encara hi havia persones beneficiàries que no cobraven les mensualitats en curs, sense conèixer-ne els motius ni quan la tornarien a percebre, amb la qual cosa restaven en una situació d'indefensió. Davant d'aquest fet, el Síndic també va recordar que la decisió de bloquejar el pagament de la prestació a les persones que tenien reconegut el dret a percebre la prestació de renda mínima d'inserció no està emparada legalment. Això significa, a la pràctica, la suspensió de fet de l'ajut econòmic, quan aquesta mesura s'ha d'adoptar amb subjecció al procediment administratiu general, que ha d'incloure, com a tràmits més rellevants, l'audiència de la persona interessada i la resolució expressa, motivada i notificada formalment. A més, el dubte sobre una possible incidència en relació amb les situacions personals, econòmiques o patrimonials de la persona beneficiària no és suficient per suspendre el pagament de la prestació. Així mateix, l'incompliment de comunicar, en el termini d'un mes, els canvis de situació o patrimonials que, d'acord amb la normativa, puguin

modificar, suspendre o extingir la prestació, no pot ser causa de suspensió de la prestació quan aquest incompliment sigui per causes no imputables a la persona beneficiària.

Una segona dimensió d'anàlisi té a veure amb **la flexibilitat del procediment d'accés** a les prestacions existents. De fet, l'anàlisi de les queixes també posa de manifest l'existència de dèficits en l'accés a determinades prestacions per part de la població que experimenta canvis en la seva situació socioeconòmica al llarg de l'any, un cop ha finalitzat el període de sol·licitud ordinari. Aquesta circumstància, per exemple, es produeix en el cas de les beques de menjador escolar en comarques i municipis que tenen un sistema que només preveu un període de sol·licitud a l'inici de curs, i que no disposa d'una partida pressupostària per fer front a les necessitats que es deriven de fenòmens com ara la matrícula viva o l'emergència de noves situacions d'atur, que, entre d'altres, incrementen la precarietat socioeconòmica de les famílies de forma sobrevinguda.

Aquests dèficits també limiten l'accés al sistema de les famílies que, tot i tenir-ne necessitat, en el període ordinari de sol·licitud van cometre errors en la presentació de la documentació o van presentar la sol·licitud fora de termini. La informació desigual de què disposen les famílies i el paper heterogeni que tenen els centres escolars en la difusió i la tramitació de les beques fan que aquesta situació es pugui produir amb una freqüència relativa. Amb tot, també és cert que cada cop més les administracions incorporen en la gestió de les beques de menjador escolar períodes extraordinaris o plurianuals de sol·licitud per poder atendre adequadament aquestes situacions. Aquests períodes extraordinaris, però, són poc freqüents en altres tipus de prestacions econòmiques.

Aquesta flexibilitat en el procediment d'accés també es pot aplicar al llarg del procés de percepció de la prestació. En el cas de la renda mínima d'inserció, per exemple, el canvi de les situacions personals i econòmiques o patrimonials de qualsevol dels components de la unitat familiar pot motivar la reducció o l'augment de la prestació econòmica percebuda. La capacitat d'adequar la intensitat de l'ajut a les condicions de vida del present, si bé en dificulta la tramitació, permet optimitzar l'impacte que es pretén aconseguir.

Una tercera dimensió fa referència al **període de temps que es té en compte a l'hora de valorar els ingressos familiars**, que també limita les possibilitats de donar resposta a situacions sobrevingu-

des. En molts casos, en les convocatòries de prestacions econòmiques, per comptabilitzar les rendes de la unitat familiar (o de la unitat de convivència) s'adopta com a període el darrer any finalitzat, per exemple, per mitjà de la presentació de la declaració de la renda o d'un informe de l'Agència Tributària de les dades tributàries dels membres de la unitat familiar (o de la unitat de convivència). Val a dir, però, que, de vegades, i més encara en l'actual context de crisi, la situació socioeconòmica d'una família un any enrere pot no ajustar-se a la situació que viu en el present. Aquest criteri, doncs, penalitza les famílies que han empitjorat la seva situació socioeconòmica.

Precisament, en positiu, encara que actualment ja no sigui vigent, convé destacar la modificació en la regulació de la renda mínima d'inserció que es va produir l'any 2010, derivada de l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 2008-2011, i duta a terme en el marc dels *30 compromisos per a l'ocupació, el teixit econòmic i el desenvolupament social a Catalunya*. Aquesta modificació, que es va dur a terme per mitjà del Decret llei 1/2010, de 12 de gener, de modificació de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, canviava el període de càlcul per accedir a la renda mínima d'inserció. En concret, es reduïa de dotze a sis mesos el nombre de mesos que es tenien en compte en la valoració dels ingressos de les unitats familiars, a fi que les famílies que es trobessin sense ingressos perquè no tenien una ocupació i perquè havien finalitzat la percepció de prestacions o no hi tenien dret, tant en la seva modalitat contributiva com assistencial, estiguessin el mínim nombre de mesos possible sense percebre cap tipus d'ingrés. És més, de manera transitòria, el nombre de mesos que es tenien en compte en la valoració passava de sis a quatre mesos per a les noves sol·licituds presentades a partir de l'1 de juny de 2010, inicialment, per un període d'un any. En qualsevol cas, a partir de juliol de 2011, amb l'aprovació de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que modificava la Llei 10/1997, que regula la renda mínima d'inserció, i amb la posterior aprovació del Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la renda mínima d'inserció, el temps de valoració dels ingressos passava novament a ser de dotze mesos.

Una quarta dimensió té a veure amb el **període de temps previst per a la resolució i per al cobrament de les prestacions**, un cop es presenta la sol·licitud, que de vegades és excessiu.

En prestacions que estan concebudes per donar resposta a situacions de pobresa extrema o que ho estan per compensar desigualtats en l'accés a determinats recursos o serveis, l'agilitat en la tramitació de la prestació és fonamental per assolir els objectius que es planteja.

En el cas de la renda mínima d'inserció, per exemple, amb la voluntat de garantir aquesta immediatesa en la resposta, es preveu que els serveis socials d'atenció primària puguin proposar que aquesta prestació sigui abonada provisionalment mentre es fa la valoració del cas. Abans de la modificació de 2011 de la Llei 10/1997, aquesta llei preveia que el termini de resolució no pogués superar els dos mesos i que, en cas que se superessin, s'havia de considerar provisionalment aprovada la prestació econòmica i la persona sol·licitant havia de començar a percebre-la. L'any 2011, però, amb les modificacions introduïdes mitjançant la Llei 7/2011, de 27 de juliol, i amb el Decret 384/2011, de 30 d'agost, anteriorment esmentats, s'amplia el termini de resolució previst fins als quatre mesos i, un cop vençut aquest termini, la prestació econòmica s'entén denegada.

A la pràctica, pel que fa al temps de resolució, cal afegir que durant l'any 2011 s'han rebut nombroses queixes relacionades amb la demora en la resolució de sol·licituds de renda mínima d'inserció. Sobre això, s'ha de tenir en compte que, independentment del silenci administratiu, les administracions públiques tenen el deure de resoldre expressament, i dins del termini màxim establert, tots els procediments administratius. Per això, en els casos en què s'ha superat aquest termini, el Síndic ha indicat que cal corregir de manera immediata aquesta situació i resoldre aquests procediments sense demora. També s'ha de valorar que en alguns casos s'havia d'entendre concedida la prestació, atès que la normativa aplicable prèvia disposava que, en cas d'incompliment del termini màxim de resolució, s'havia de considerar provisionalment aprovada la prestació i la persona sol·licitant havia de començar a percebre-la.

Juntament amb això, el Síndic recorda la importància de prendre especialment en consideració les característiques i la naturalesa d'aquesta prestació, que obliguen a una especial diligència, rigor i cura en la tramitació i la resolució d'aquests procediments. La renda mínima d'inserció és una mesura destinada a cobrir situacions personals i familiars de gran vulnerabilitat, que han de ser objecte d'una atenció preferent per part dels poders públics. S'ha d'evitar que, pel retard en el pagament de la prestació, les persones es trobin

en situacions que representen un risc d'exclusió encara més elevat.

Aquestes queixes sobre el retard en la resolució i la concessió de la renda mínima d'inserció també s'han produït en la resolució i en el cobrament d'altres prestacions econòmiques, com ara les beques i els ajuts per a l'estudi, per a llibres de text o per a menjador escolar. Aquestes beques i ajuts es resolen un cop transcorreguts alguns mesos des de l'inici de curs, i no sempre hi ha previstos els mecanismes per compensar aquestes desigualtats durant aquest període de resolució. A més, les dificultats pressupostàries de la Generalitat de Catalunya han provocat una certa demora en els pagaments dels ajuts ja concedits. Davant d'aquest fet, el Síndic recorda a les administracions competents que aquestes beques esdevenen el pilar fonamental per promoure l'equitat en el sistema educatiu i el seguiment normal de l'activitat escolar dels alumnes en una situació socioeconòmica desfavorida. Per aquest motiu, considera que aquest retard excessiu en la concessió i en el pagament de les beques i ajuts vulnera el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats dels alumnes amb dificultats econòmiques, i limita les possibilitats de combatre els efectes de la pobresa infantil. Com a prova, només cal fer referència al fet que hi ha persones interessades que han cobrat l'import de la beca per a l'estudi quan el curs escolar objecte d'ajut quasi ja havia finalitzat.

Aquests retards, a més, poden generar dèficits d'eficiència en el sistema de protecció social. De vegades, els serveis socials d'atenció primària han de concedir ajuts d'urgència social per garantir l'accés dels alumnes a aquests recursos i serveis educatius (llibres, menjador escolar, etc.) a famílies que, mesos després, rebran beques i ajuts pels mateixos conceptes per part del Departament d'Ensenyament i dels consells comarcals, un cop l'administració competent hagi resolt les peticions formulades.

En aquestes i altres prestacions, el Síndic demana que les renovacions dels ajuts es dotin d'un cert automatisme, a fi de facilitar-ne la tramitació per part dels interessats i també agilitar-ne la concessió per part de l'administració competent.

Pel que fa al disseny de les prestacions, una cinquena dimensió d'anàlisi té a veure amb els **requisits que donen dret a percebre aquestes prestacions**. En epígrafs anteriors ja s'ha fet menció dels llindars d'elegibilitat de les prestacions, que poden resultar excessivament baixos en determinades situacions. Aquí, però, convé afegir que, independentment dels llindars de renda,

aquests requisits poden deixar fora d'aquest dret col·lectius amb una prevalença elevada de situacions de pobresa infantil extrema. Anteriorment, també s'ha fet esment que els infants amb progenitors que no tenen una situació de residència legal regularitzada a l'Estat espanyol es veuen exclosos de la majoria de prestacions econòmiques existents, a excepció dels ajuts d'urgència social i en matèria d'educació, ja que la residència legal és una condició necessària per accedir-hi.

Es poden esmentar, a més, les dificultats de les famílies que viuen en situació de relloguer a l'hora d'accedir a les prestacions permanents per al pagament del lloguer o a les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer. Per tenir dret a aquestes prestacions, és condició necessària que els beneficiaris siguin titulars d'un contracte de lloguer, circumstància que no sempre es produeix en casos de pobresa extrema.

També s'hi podria afegir la baixa incidència que té la política fiscal per combatre la pobresa entre les famílies socialment desfavorides. Les famílies amb rendes baixes que no estan obligades a presentar la liquidació de l'IRPF i no ho fan perden les retencions a compte efectuades per l'Agència Tributària i no es beneficien d'aquest ajut fiscal.

En qualsevol cas, en determinades prestacions els requisits que donen dret a percebre aquestes prestacions s'han vist endurits. En el cas de la renda mínima d'inserció, per exemple, arran de la modificació ja esmentada de mitjan 2011, es va ampliar el temps de residència mínima exigida a Catalunya, que va passar d'un a dos anys, i es va limitar el temps de percepció de la prestació.

Una sisena dimensió d'anàlisi està relacionada amb **els criteris que n'ordenen la concessió o que determinen la intensitat de l'ajut**. En capítols anteriors s'ha destacat que hi ha alguns grups socials amb un risc de pobresa infantil més elevat, com ara els adolescents, els infants en famílies monoparentals o nombroses, els infants amb progenitors inactius o aturats, etc. En aquest sentit, convé destacar en positiu que en els darrers temps les convocatòries de prestacions econòmiques ja han incorporat en les bases criteris que discriminen positivament alguns d'aquests grups de risc, especialment les famílies monoparentals i les famílies nombroses. Aquesta discriminació positiva també es deixa notar amb la quantia atorgada o amb el període de percepció. Així, en el procés de concurrència per a l'accés a les beques de menjador escolar, s'acostuma a atorgar més punts a les famílies amb més fills o

a les famílies monoparentals. En la prestació econòmica per fill a càrrec, el període de percepció per a les famílies monoparentals i nombroses s'amplia de tres a sis anys, i l'import de la prestació s'incrementa de 638 euros a 745 euros. També en la renda mínima d'inserció, s'incorpora un ajut complementari de 81,05 euros en el supòsit de família monoparental.

No obstant això, aquesta discriminació positiva de la monoparentalitat o de les famílies nombroses no sempre es produeix, com passa amb beques i ajuts atorgats pel Departament d'Ensenyament. I menys encara succeeix amb la resta de grups de risc de pobresa infantil, que tendeixen a estar poc representats en els processos de discriminació positiva per a l'accés a aquestes prestacions. És més, l'activitat del Síndic de Greuges constata que ocasionalment els criteris d'accés a aquestes prestacions poden arribar a penalitzar alguns d'aquests grups de risc, com passa amb les convocatòries de beques de menjador escolar en alguna comarca, que atorga punts addicionals als alumnes que tenen els progenitors ocupats, per les seves dificultats de conciliar en el temps de migdia la vida laboral i familiar. En aquests casos, les resolucions del Síndic destaquen la discriminació negativa que això representa per a les famílies que tenen els progenitors aturats, un dels grups de risc de pobresa. Cal tenir present que aquestes famílies tenen més dificultats per sufragar el cost del servei de menjador per la seva situació socioeconòmica més precària i, al seu torn, veuen limitades les seves oportunitats d'inserció laboral com a conseqüència de la necessitat de fer-se càrrec de la cura del fill o filla al migdia (sempre que no faci ús del servei de menjador per les dificultats econòmiques esmentades). És un criteri, doncs, que pot contribuir a reproduir les situacions de pobresa infantil.

Pel que fa als criteris de prioritització de les sol·licituds, l'anàlisi de les queixes rebudes també posa de manifest que, en termes generals, la mesura de les rendes familiars comptabilitza els ingressos, però no acostuma a ponderar les despeses fixes relacionades amb béns de consum bàsic (habitatge, etc.). Com a pràctica positiva, per exemple, el Síndic ha constatat que les convocatòries de beques de menjador escolar en algunes comarques incorporen la despesa relacionada amb l'habitatge habitual (quota d'hipoteca o lloguer) a l'hora de dimensionar les rendes de la unitat familiar. Aquesta pràctica, però, no és freqüent, fet que pot distorsionar la composició de lloc de les necessitats econòmiques reals de les famílies que sol·liciten determinats ajuts.

Aquesta distorsió també es pot produir en funció de si els ingressos que es comptabilitzen són els del nucli familiar de l'infant o bé els de la unitat de convivència. D'entrada, convé recordar que les administracions coneixen la unitat de convivència per mitjà del padró d'habitants, i aquest no sempre està actualitzat, especialment en els domicilis amb més mobilitat de residents, que també coincideix amb els domicilis amb residents socioeconòmicament menys afavorits. Les queixes rebudes constaten les dificultats d'algunes famílies a l'hora de tramitar l'ajut per l'existència de persones empadronades al domicili que no hi viuen o per persones que hi viuen sense un vincle familiar amb la persona sol·licitant.

L'elecció de la unitat familiar o de la unitat de convivència a l'hora de ponderar els nivells d'ingressos no és banal, ja que pot alterar notablement l'accés al dret o la posició que ocupa un sol·licitant en l'ordenació de les peticions rebudes, especialment en les prestacions sotmeses als nivells d'ingressos. El cert és que, aparentment, en aquesta tria tampoc no hi ha una opció clarament favorable a l'hora de combatre la pobresa infantil. L'opció de considerar la unitat de convivència penalitza les unitats familiars que conviuen amb altres persones que no contribueixen a sufragar les despeses de l'infant o en els casos en què les persones amb qui es conviu tenen ingressos superiors als ingressos del nucli familiar de l'infant ponderats per membre de la família (ingressos que no necessàriament estan adreçats a atendre l'infant). L'opció de considerar la unitat familiar, però, també penalitza les famílies que conviuen amb altres persones, quan aquestes darreres són econòmicament dependents, amb ingressos insuficients per costejar la seva vida, o simplement quan tenen ingressos inferiors a la renda de la unitat familiar per membre de la família. En definitiva, l'opció més favorable depèn fonamentalment dels ingressos que percep la persona amb qui es conviu i que no forma part de la unitat familiar.

I, finalment, una setena dimensió d'anàlisi està relacionada amb la **progressivitat**, tant del llindar de renda que dona dret a la prestació com de la intensitat de la prestació. La ponderació de les rendes familiars a partir del nombre de membres de la unitat familiar present en moltes de les prestacions garanteix aquesta progressivitat en funció de les càrregues familiars, especialment en el procediment d'accés. En canvi, aquesta progressivitat és menys present en la intensitat de l'ajut.

La progressivitat en la intensitat de l'ajut és present en el cas de la renda mínima d'inserció o de les prestacions per fill a càrrec (en el cas de famílies monoparentals o nombroses) o per part múltiple, i també en el cas de determinats beneficis fiscals. Per exemple, la normativa de l'IRPF estableix un mínim personal i familiar per fill que no se sotmet a tributació. Com que les quanties són fixes i independents de la renda familiar, aquest ajut fiscal representa una proporció més gran de la renda per a les famílies amb menys recursos (sempre que presentin la declaració de la renda, naturalment). Tot i així, la progressivitat de l'ajut seria més alta si la deducció s'apliqués sobre la quota que s'ha de pagar i no sobre la base imposable.

9.2.9. Impacte de les prestacions econòmiques

En els epígrafs precedents, s'ha posat de manifest que hi ha importants diferències entre països pel que fa a les modalitats de prestacions econòmiques adreçades a combatre la pobresa infantil. Varien en el grau d'extensivitat i cobertura, en la intensitat, en la incorporació o no de condicionalitat associada a la percepció dels ajuts, etc. Aquestes modalitats responen a diferents nivells d'esforç financer per part dels poders públics, però també obtenen diferents resultats quant a eficàcia i eficiència a l'hora de reduir la pobresa infantil.

Nombroses recerques s'han ocupat de valorar l'impacte de les polítiques de transferències econòmiques sobre la reducció de la pobresa infantil. En epígrafs posteriors, per mitjà de simulacions sobre la capacitat de modalitats hipotètiques de prestació, s'aprofundeix sobre quina extensivitat i intensitat és més adequada per reduir la pobresa infantil. Abans, però, convé fer algunes consideracions prèvies sobre les prestacions ja existents.

D'una banda, cal tenir en compte que aquest impacte no sempre és el resultat directe d'una determinada modalitat i intensitat de política de transferència. La presència o absència d'altres mecanismes de lluita contra la pobresa pot ser determinant a l'hora de garantir un impacte més o menys favorable. En efecte, les anàlisis sobre les polítiques de transferències econòmiques assenyalen la importància de la despesa en prestacions com a mesura per reduir la pobresa infantil, però també constaten que tenen un impacte limitat quan aquestes polítiques es despleguen de manera aïllada i no van acompanyades d'altres estratègies (prestacions de serveis, polítiques actives d'ocupació, etc.). Justament,

els països europeus que més inverteixen i que millor combinen les diverses polítiques són aquells en els quals les transferències econòmiques presenten més capacitat de correcció del risc de pobresa infantil. Aquest és el cas, per exemple, dels països nòrdics. En aquests països, l'impacte de les transferències econòmiques sobre la reducció de la pobresa infantil arriba a variar la taxa de risc de pobresa en un 80%. Per contra, en els països amb polítiques dèbils de transferències de renda i amb pocs sistemes de suport a les estructures familiars, l'impacte de les transferències fa variar escassament la taxa de pobresa infantil. Aquest és el cas dels països del sud d'Europa, on la reducció de la pobresa se situa per sota del 20%.

I, d'altra banda, convé recordar que l'impacte de les prestacions econòmiques sobre la pobresa infantil a Catalunya es veu afeblit per un model català de transferències econòmiques, com també passa amb el model espanyol, que presenta debilitats en la dotació de recursos financers i també en la focalització d'aquests recursos en la població infantil.

Cal considerar la baixa despesa pública social existent a Catalunya en relació amb la mitjana de la Unió Europea. La despesa social associada a les polítiques de protecció de la família és feble en relació amb les polítiques desplegades en països de l'entorn. Alhora, la despesa en programes de renda mínima d'inserció o en altres prestacions econòmiques dirigides a persones en situació de pobresa i exclusió social també suposa una proporció molt petita de la despesa social.

Alhora, el sistema de transferències està esbiaixat per edat en favor dels grups de més edat (per mitjà del sistema de pensions). Com també s'ha vist en capítols precedents, l'impacte de les prestacions monetàries sobre la reducció de la pobresa general és superior a l'impacte sobre la reducció de la pobresa infantil. Es constata així un biaix adult de les prestacions econòmiques – associat sobretot als subsidis d'atur i a les pensions de jubilació– i un ampli marge de millora per a les prestacions familiars i d'ajuda a la infància.

De fet, la pobresa infantil es veu reduïda per les prestacions socials que no estan directament dirigides als infants, sobretot quan les transferències monetàries beneficien els membres de la família amb qui conviuen. Les dades que ens ofereix l'Enquesta de condicions de vida per a Catalunya, però, posen de manifest que l'impacte d'aquestes prestacions sobre la reducció de la pobresa infantil és molt limitat.

La taula 68 mostra l'efecte de les prestacions econòmiques en les famílies i els individus sobre l'abast de la pobresa, d'acord amb la informació desagregada de les prestacions que proporciona l'Enquesta de condicions de vida 2005 i 2006, a partir d'una anàlisi elaborada per Ayllón i Ramos (2010) per encàrrec d'aquesta institució. L'efecte de les diferents prestacions (corresponents a cada una de les files de la taula) es calcula com la diferència entre l'abast de la pobresa que resulta de la distribució de la renda total disponible de la llar (és a dir, una vegada considerats els efectes dels impostos i les transferències) i la que s'obtidria de la distribució hipotètica d'ingressos sense tenir en compte la prestació que es vol analitzar.³ Les dues primeres columnes de la taula mostren les taxes de pobresa que es derivarien de les distribucions hipotètiques de renda si no es considerés la prestació econòmica per al conjunt de la població i per a la població infantil respectivament, mentre que les dues últimes columnes mostren l'efecte de cada una de les prestacions sobre l'abast de la pobresa total i infantil.

Des d'aquest punt de vista, la taula 68 evidencia que la gran majoria de les prestacions tenen un impacte molt reduït sobre la taxa de pobresa, especialment entre la població infantil. Les dues úniques prestacions que aconsegueixen reduir la pobresa infantil en més d'1 punt percentual són les prestacions d'atur i les prestacions de jubilació.⁴ Malgrat que l'efecte d'aquestes dues prestacions sobre la pobresa poblacional (i no només infantil) és molt diferent, ambdues tenen un impacte molt similar sobre la pobresa infantil, la taxa de la qual es redueix en 2 punts. Això és conseqüència de la proporció més alta de llars amb infants i algun adult desocupat que de llars amb infants i algun jubilat.

I la taula 68 també posa de manifest que l'impacte de les polítiques d'ajuda a la família redueix de manera escassa (0,33 punts percentuals) la pobresa infantil. Els dèficits d'extensivitat i intensitat del model de prestacions econòmiques existents dirigides a la família i als infants a Catalunya explica aquesta baixa incidència.

Taula 68. Efecte de les prestacions econòmiques sobre l'abast de la pobresa a Catalunya, 2004-05

	Abast de la pobresa		Reducció de l'abast de la pobresa	
	Conjunt població	Població infantil	Conjunt població	Població infantil
Renda total disponible	17,29	20,95		
Informació llar				
Ajuda per família / fills	17,53	21,28	0,24	0,33
Ingressos per assistència social	17,33	20,95	0,04	0,00
Ajuda per habitatge	17,29	20,95	0,00	0,00
Renda neta rebuda pels menors de 16	17,44	21,40	0,15	0,45
Informació individual (d'adult)				
Prestacions atur	18,75	23,28	1,46	2,33
Jubilacions	31,01	23,19	13,72	2,24
Supervivència	18,13	21,64	0,84	0,69
Malaltia	17,55	21,14	0,26	0,19
Invalidesa	18,41	21,86	1,12	0,91
Ajut a estudis	17,39	21,03	0,10	0,08

Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

³ El problema principal d'aquest mètode és que suposa que sense les transferències els individus no canvien el seu comportament i, per tant, les rendes laborals serien les mateixes. Tanmateix, la comparació de la pobresa abans i després de les prestacions, tot i que representa una mesura inexacta de l'efecte real de les polítiques, és una primera aproximació al problema.

⁴ Cal tenir en compte que la gran incidència sobre la taxa de pobresa poblacional de les pensions de jubilació no és gaire informativa, ja que és resultat del pacte social mitjançant el qual a partir d'una edat els individus deixen d'obtenir ingressos del treball, però obtenen una pensió que està relacionada amb el seu nivell de salari durant els últims anys de la seva vida laboral. Si la societat no complís aquest pacte, molts jubilats no tindrien ingressos i gairebé una tercera part de la població es trobaria en situació de pobresa monetària.

L'escassa incidència de les prestacions econòmiques a Catalunya sobre les taxes de pobresa infantil, però, no s'ha de confondre amb la seva capacitat d'impacte. Malgrat que és evident que el risc de pobresa infantil està clarament associat a les fluctuacions del mercat de treball i, per tant, a la situació laboral dels progenitors, cal no perdre de vista el potencial compensador de les polítiques de transferències. De fet, per entendre el comportament de les taxes de pobresa infantil a Catalunya cal considerar, a més de les característiques del mercat de treball, les limitades prestacions econòmiques existents d'ajuda a la infància i a la família, fins i tot per sobre d'altres factors associats, per exemple, als canvis demogràfics i a la morfologia de la família.⁵ La millora del sistema de prestacions econòmiques adreçades a la infància i la família, doncs, sembla necessària per aconseguir reduir de manera significativa els nivells de pobresa infantil a Catalunya.

9.2.10. Aprofitament dels ajuts econòmics indirectes

A banda de les prestacions directes, tal com ja s'ha esmentat prèviament, els poders públics disposen de capacitat per combatre la pobresa infantil, encara que de manera indirecta, per mitjà del sistema tributari, i en especial de les deduccions, bonificacions i exempcions de tributs (o per mitjà de la bonificació de serveis de subministraments, com ara tarifes socials de telèfon, aigua, gas, electricitat, etc.).

D'entrada, val a dir que aquesta capacitat és limitada en els tributs que graven sobre les rendes de famílies amb un determinat nivell de renda, com succeeix amb l'impost sobre la renda de les persones físiques, que grava les persones que tenen determinats ingressos mínims, o també amb l'impost de successions i donacions, amb l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats o amb l'impost sobre béns immobles, per exemple, que graven les persones que reben o disposen un determinat patrimoni, i que majoritàriament no tendeixen a presentar situacions de pobresa. Les actuacions de minoració que incideixin sobre aquests tributs, doncs, si bé poden resultar positives en determinats casos de pobresa moderada, són poc efectives per combatre els casos de pobresa greu o extrema, de caràcter estructural.

Amb tot, hi ha bonificacions i exempcions en determinats tributs i altres ingressos de dret públic, relacionats amb el consum de determinats béns i serveis d'ús més generalitzat (cànon d'aigua, impost de vehicles de tracció mecànica, taxes i preus públics per a l'accés a determinats serveis públics, etc.) que tenen més capacitat d'incidència. En funció del tipus de tributació, doncs, aquest sistema pot ser més o menys redistributiu, i la gravació de les persones pot ser més o menys compensadora de situacions de desigualtat econòmica.

En aquest sentit, convé recordar que la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, preveu en l'article 3 que l'ordenament del sistema tributari es basa en la capacitat econòmica de les persones obligades a satisfer els tributs i en els principis de justícia, igualtat, progressivitat i distribució equitativa de la càrrega tributària, entre d'altres. La incorporació de beneficis fiscals com ara desgravacions, bonificacions, exempcions, etc. per als grups socialment menys afavorits contribueix a minvar les despeses que han d'assumir les famílies en situació de pobresa i augmentar-ne la renda disponible.

Les famílies catalanes estan afectades pels sistemes tributaris estatal, autonòmic i local. D'acord amb l'àmbit d'influència del Síndic de Greuges, aquest epígraf se centra en els tributs propis i altres ingressos de dret públic (el cànon d'aigua, taxes, preus públics), en els tributs cedits a les comunitats autònomes (l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, impost sobre successions i donacions, tram autonòmic de l'impost sobre la renda de les persones físiques) i els locals (impost sobre béns immobles, taxes d'escombraries o altres, preus públics, etc.).

El mateix ordenament jurídic preveu en alguns casos amb caràcter obligatori l'establiment de bonificacions per a determinades circumstàncies.

Pel que fa als tributs locals, el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, preveu en l'article 73.2, per a l'impost sobre béns immobles, que els habitatges de protecció oficial i els que s'hi puguin equiparar de conformitat amb la normativa de la comunitat autònoma respectiva tenen dret a una bonificació del 50% en la quota íntegra de l'impost, sempre que ho sol·licitin, durant els tres períodes

⁵ Ayala, L.; Martínez, R.; Sastre, M. (2006). *Familia, Infancia y Privación Social: Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Colección de Estudios. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas.

impositius següents al de l'atorgament de la qualificació definitiva.

Quant als tributs autonòmics, el Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, preveu que les famílies de quatre o més membres i les unitats familiars amb persones amb un grau de discapacitat superior al 75%, que computaran com a dues persones, puguin sol·licitar l'ampliació dels trams del cànon de l'aigua (3 m³/persona/mes addicionals als límits de consum d'aigua establert per la Llei), també a petició dels interessats. També la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, crea un nou tipus de gravamen, el cànon social, que pretén garantir la cobertura de les necessitats bàsiques d'aigua i establir un valor del cànon de l'aigua adaptat a les situacions de vulnerabilitat de la població menys afavorida. Tanmateix, per poder gaudir d'aquest cànon social, els sol·licitants han de ser persones físiques titulars d'un contracte domèstic de subministrament d'aigua, i només per a l'habitatge on estan empadronats, i s'han de trobar en les situacions següents:

- Abonats titulars del contracte de subministrament d'aigua amb edat mínima de 60 anys i que perceben una pensió mínima per jubilació, incapacitat permanent o viduïtat.
- Abonats titulars del contracte de subministrament d'aigua que formin part d'una unitat familiar amb tots els seus membres en situació d'atur.

Així mateix, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, i les seves modificacions posteriors, ha atorgat a les comunitats autònomes competències normatives sobre el tram autonòmic de l'impost sobre la renda de les persones físiques, entre altres aspectes, quant a la regulació de l'escala autonòmica (progressiva), a la incorporació de deduccions per circumstàncies personals i familiars o per subvencions i ajuts públics no exempts percebuts de les comunitats autònomes, a l'establiment d'augmentos o disminucions en els percentatges de deducció per inversió en l'habitatge habitual, o en la determinació de l'import mínim personal i familiar ($\pm 10\%$). D'acord amb aquesta competència, doncs, en el cas de Catalunya, en els darrers anys s'han incorporat deduccions pel fet de formar part d'una unitat familiar amb fills, per naixement o adopció de fills, per famílies nombroses, etc.

Cal valorar si els beneficis fiscals que preveu la normativa contribueixen a compensar suficientment les situacions de pobresa infantil. En alguns tributs, com s'ha dit, l'establiment de condicions menys feixugues per a les famílies amb menys ingressos econòmics pot ser una mesura activa per combatre la pobresa infantil. Pel que fa als tributs cedits a les comunitats autònomes, això pot succeir, per exemple, en el cas de l'impost sobre la renda de les persones físiques. En aquest sentit, els poders públics haurien de valorar les possibilitats d'aprofitar el marge de què disposen quant a la progressivitat de l'impost o a les desgravacions per determinades circumstàncies personals i familiars a l'hora de combatre la pobresa infantil, tenint present que, com ja s'ha esmentat, aquesta mesura no tindria incidència sobre una part important de les famílies en situació de pobresa que no es veuen obligades a fer la declaració de la renda.

D'altra banda, d'acord amb el que estableixen els articles 48 i 49 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, les comunitats autònomes poden assumir competències normatives en l'àmbit de l'impost sobre successions i donacions, com ara sobre reduccions de la base imposable, tarifa de l'impost i deduccions i bonificacions de la quota i en l'àmbit de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. En aquest últim impost poden assumir competències normatives sobre el tipus de gravamen i deduccions i bonificacions de la quota.

En el marc d'aquestes competències, i atesa la situació que pateixen moltes famílies arran de les execucions hipotecàries, l'any 2011 el Síndic va adreçar al Parlament de Catalunya un seguit de recomanacions perquè s'establissin modificacions fiscals sobre les operacions que poguessin acordar el creditor i el deutor hipotecari, per tal que les entitats financeres no es trobessin desincentivades de dur a terme certes operacions a causa de la seva tributació i, d'altra banda, que afavorissin donar una sortida a les persones que es trobessin en una situació de sobreendeutament, la unitat familiar de les quals disposés d'un únic habitatge i fos aquell per al qual es va constituir la hipoteca. Algunes de les modificacions proposades han estat recollides en la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics.

Finalment, pel que fa a alguns tributs locals, l'ordenament jurídic preveu que aquestes bonificacions siguin potestatives de la mateixa administració, la qual cosa fa que la seva implantació sigui desigual en el territori. Sobre l'impost sobre béns immobles, per exemple, l'article 73.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, preveu que els ajuntaments puguin establir una bonificació de fins al 50% en la quota íntegra de l'impost aplicable als habitatges de protecció oficial una vegada transcorregut el termini dels tres períodes impositius bonificats previstos per norma amb caràcter obligatori; o l'article 74.4, que les ordenances fiscals puguin regular una bonificació de fins al 90% de la quota íntegra de l'impost a favor dels subjectes passius que tinguin la condició de titulars de família nombrosa. En nombrosos municipis, aquestes bonificacions no s'apliquen. És més, hi ha ajuntaments que per equiparar les famílies nombroses a les famílies monoparentals estableixen mesures parafiscals perquè a aquestes últimes també els resulti minorada la despesa en alguns conceptes, i n'hi ha d'altres que no.

També es poden aplicar bonificacions amb caràcter potestatiu pel que fa a les taxes i als preus públics. En aquest sentit, l'article 24.4 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, preveu que els ajuntaments puguin tenir en compte criteris genèrics de capacitat econòmica dels subjectes obligats a satisfer-les a l'hora de determinar la quantia de les taxes. L'article 44.2, per la seva banda, preveu que quan hi hagi raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic que així ho aconsellin, l'entitat pot fixar preus públics per sota del límit previst. Així, hi ha ajuntaments que incorporen en l'ordenança fiscal bonificacions i exempcions del pagament de taxes municipals i preus públics a les persones que compleixin determinats requisits de capacitat econòmica, i d'altres ajuntaments que no.

9.3. EFICÀCIA I EFICIÈNCIA DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES EN LA REDUCCIÓ DE LA POBRESA INFANTIL: ESTUDI D'IMPACTE SIMULAT

9.3.1. Impacte simulat de tres tipus diferents de prestacions econòmiques

A continuació, s'exposen els resultats d'una anàlisi feta per Ayllón i Ramos (2010), a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida

corresponents als anys 2005 i 2006, i que simulen l'impacte de tres tipus diferents de prestacions per combatre la pobresa infantil: una prestació universal per a tots els infants, una prestació condicionada a un nivell màxim d'ingressos familiars i una prestació condicionada a pertànyer a un dels grups poblacionals amb més risc de pobresa infantil (famílies monoparentals, famílies nombroses i adolescents).

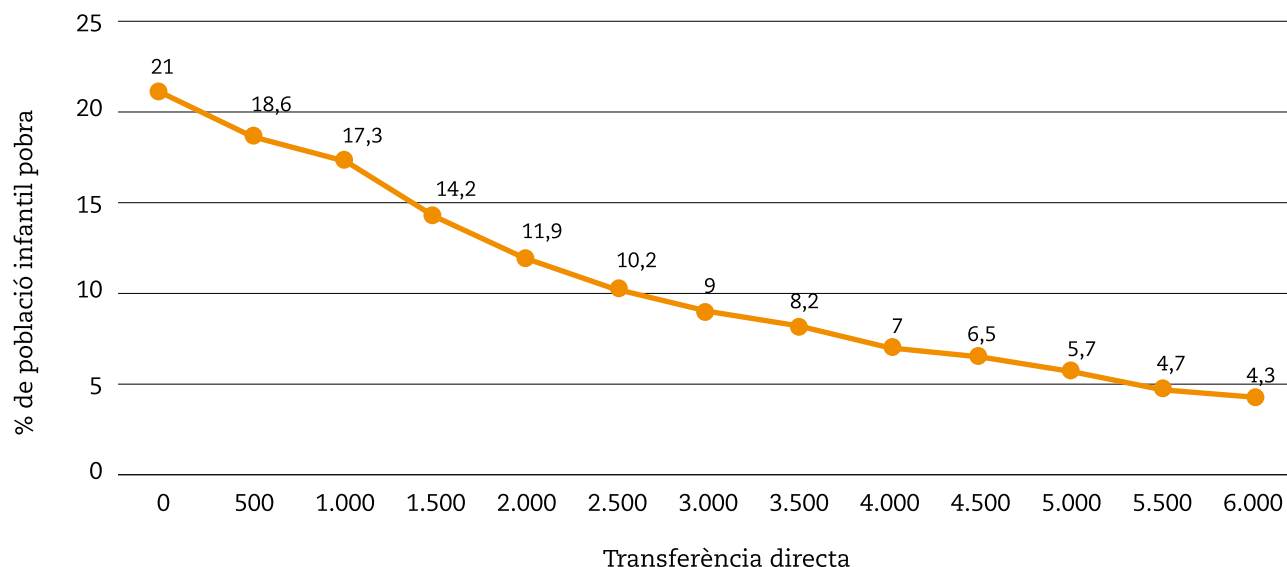
Les simulacions que es presenten donen el mateix ajut a cada un dels infants d'una llar. Per tant, d'una banda, l'ajut monetari és per infant i no per llar i, de l'altra, la quantia de l'ajut és independent del nombre d'infants que hi ha a la llar; és a dir, no es consideren les possibles economies d'escala de tenir més d'un infant, tal com acostumen a fer les administracions.

Transferències universals

Per avaluar la capacitat de reduir la pobresa infantil d'un ajut universal adreçat a tots els infants amb independència dels ingressos familiars i de l'edat que tenen, en primer lloc, se simula l'impacte d'una prestació universal de la qual es modifica la quantia, des de 500 euros l'any fins a 500 euros al mes, és a dir, 6.000 euros l'any. Atès que les implicacions pressupostàries dels ajuts superiors a 1.000 euros l'any són poc realistes en relació amb els pressupostos de la Generalitat en matèria de protecció a les famílies i els infants, en segon terme, es fa la mateixa anàlisi per ajuts d'entre 100 i 1.000 euros l'any en intervals de 100 euros. La taula 69 mostra el cost de tots els ajuts universals simulats.

El gràfic 50 il·lustra l'efecte dels diferents ajuts sobre la taxa de pobresa infantil. Un ajut de 500 euros l'any per infant, lleugerament inferior al que va implantar la Generalitat per infant a càrrec menor de tres anys, reduiria la taxa de pobresa infantil en 2,4 punts percentuals. A mesura que s'incrementa la quantia de les prestacions, la taxa de pobresa continua disminuint, però a un ritme decreixent, la qual cosa indica que a la cua de la distribució d'ingressos hi ha menys gent que just per sota del llindar de pobresa. Segons dades de 2005, una prestació anual de 2.500 euros per infant reduiria la taxa de pobresa a la meitat (de 21% a 10,2%) i una ajuda de 3.000 euros l'any (250 euros al mes) situaria Catalunya entre els països amb menor pobresa infantil, amb una taxa del 9%. Finalment, una ajuda molt generosa de 6.000 euros l'any per infant col·locaria Catalunya en una situació molt privilegiada, amb una taxa de pobresa infantil del 4,3%, clarament per sota de països amb els nivells de pobresa més baixos.

Gràfic 50. Efecte de les transferències universals (de 500 a 6.000 euros) per infant a Catalunya sobre el risc de pobresa infantil, 2004-2005



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

La intensitat i l'abast de la pobresa també disminueixen a ritme decreixent. Mentre que un ajut de 500 euros redueix la intensitat en un punt (de 5,8 a 4,8), caldria quadruplicar la quantia de l'ajut per aconseguir reduir la intensitat a la meitat (a 2,7). D'altra banda, un ajut de 6.000 euros l'any aconseguiria reduir de manera substancial la intensitat de la pobresa.

Com s'ha apuntat més amunt, els ajuts de més quantia impliquen un cost que no s'adiu amb els pressupostos que la Generalitat, per mitjà del Departament de Benestar Social i Família, dedica a l'atenció a les famílies, la infància i l'adolescència. Addicionalment, uns ajuts tan generosos a totes les unitats familiars amb infants independentment del seu nivell d'ingressos té el risc de desincentivar la participació (sobretot) femenina al mercat de treball, sobretot entre les famílies amb més ingressos, la qual cosa segurament restarà suport públic i polític al programa d'ajuts.

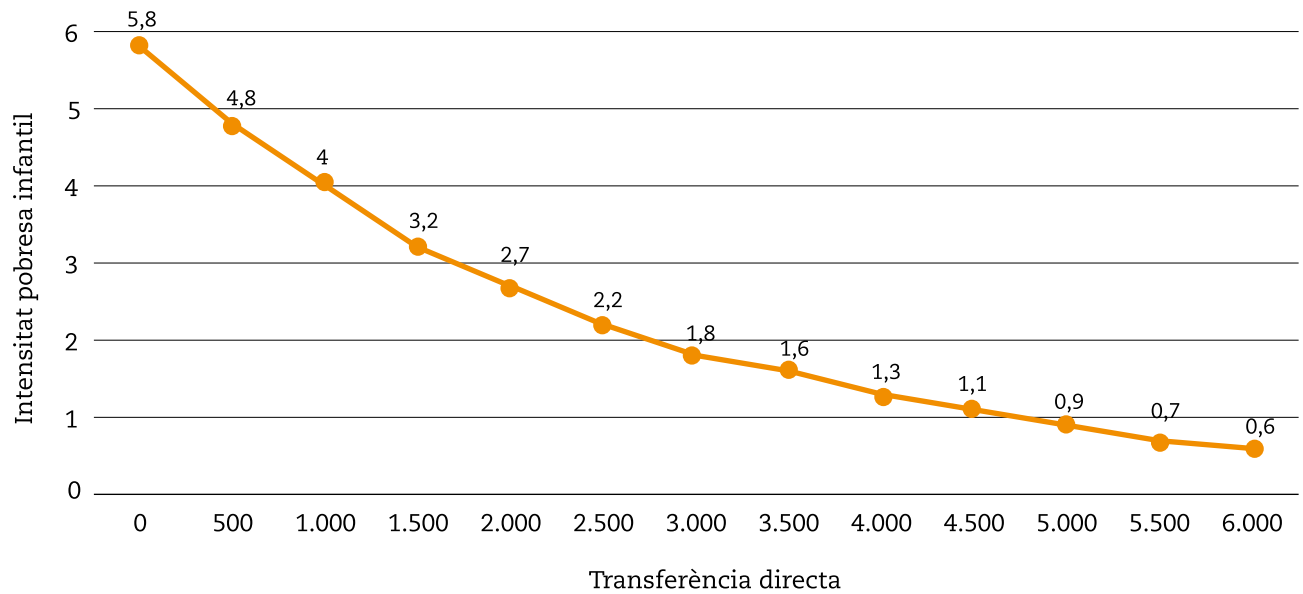
Per això, les anàlisis posteriors se centren en quanties menors. El gràfic 52 mostra amb més detall els efectes sobre el risc de pobresa dels ajuts universals inferiors a 1.000 euros

l'any. El 2005 el Departament de Benestar Social i Família (abans d'Acció Social i Ciutadania) de la Generalitat va destinar 136,6 milions d'euros per a l'ajut a les famílies amb menors de tres anys a càrrec (Memòria del Departament, 2005). Com s'ha assenyalat més amunt, l'efecte sobre el risc de pobresa infantil d'aquest ajut va ser de 0,5 punts. Un ajut universal de 100 euros l'any suposaria un cost similar (121,7 milions d'euros) i aconseguiria el mateix impacte sobre la taxa de pobresa infantil. Aquest últim afectaria tots els infants i no només els menors de tres anys.

Per situar Catalunya a la mitjana europea en termes de risc de pobresa infantil, caldria un ajut de 700 euros, que implica un pressupost de 851,9 milions d'euros (taula 69), pràcticament el 80% de tot el pressupost del Departament de Benestar i Família per a l'any 2005.

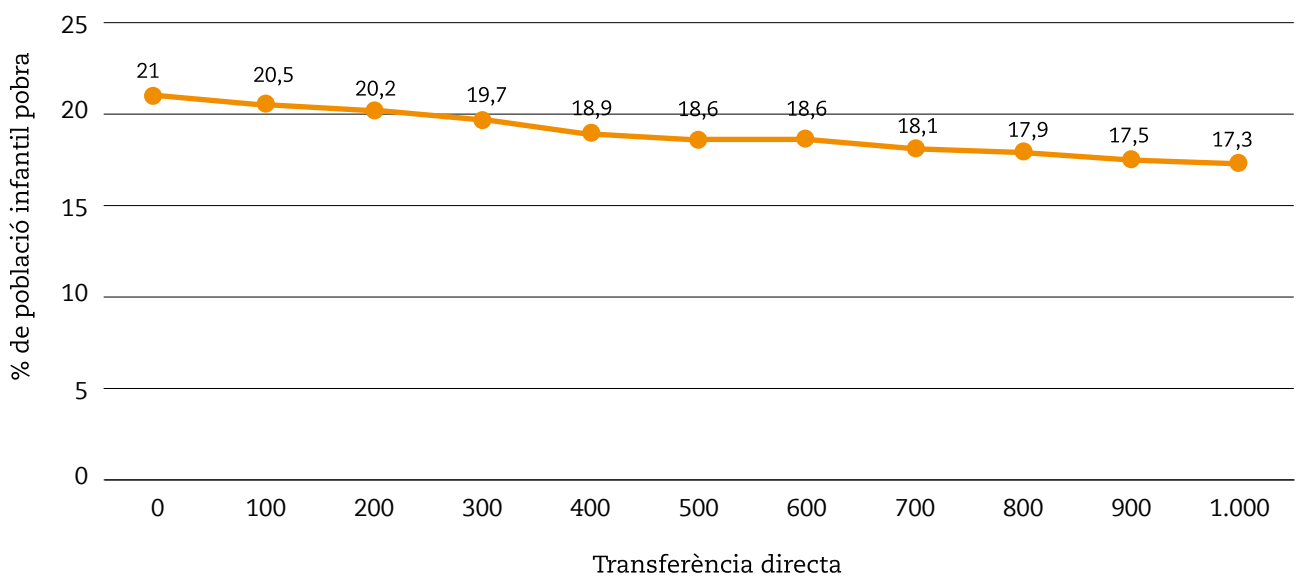
La incidència d'un ajut monetari sobre la pobresa infantil no depèn només de la quantia, sinó també d'altres qüestions que cal dissenyar amb cura. Una d'aquestes qüestions és la definició del beneficiari de l'ajut. En el nostre cas, hi ha dues possibilitats que són raonables: l'infant o la família amb infants a

Gràfic 51. Efecte de les transferències universals (de 500 a 6.000 euros) per infant a Catalunya sobre la intensitat de la pobresa infantil, 2004-2005



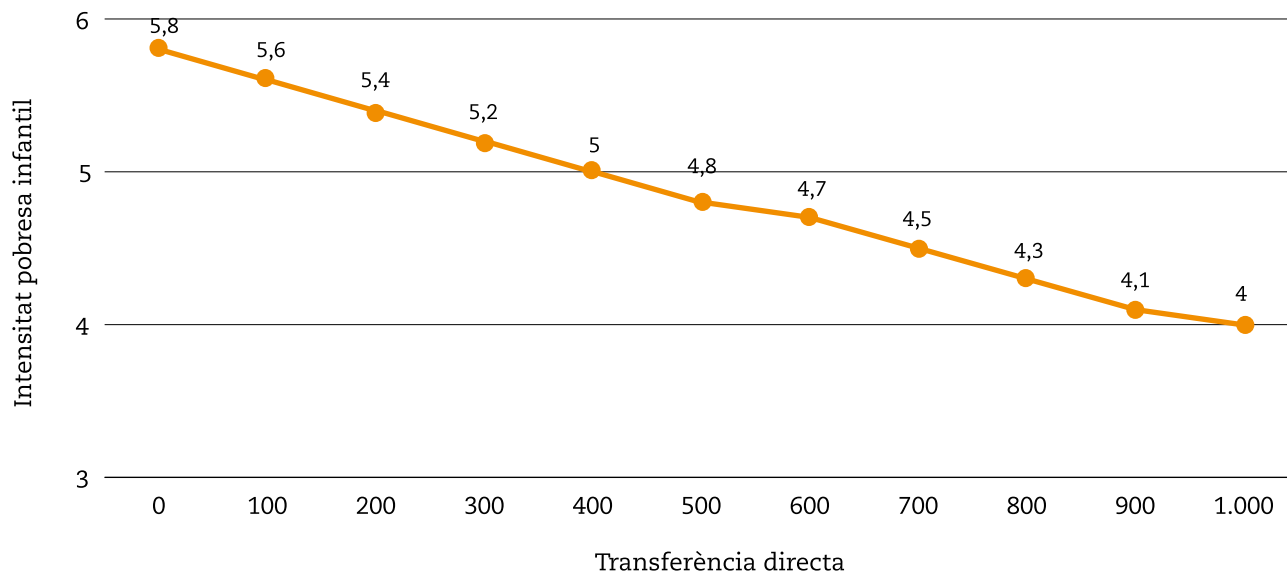
Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 52. Efecte de les transferències universals (de 100 a 1.000 euros) per infant a Catalunya sobre el risc de pobresa infantil, 2004-2005



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 53. Efecte de les transferències universals (de 100 a 1.000 euros) per infant a Catalunya sobre la intensitat de la pobresa infantil, 2004-2005



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

càrrec. En la primera simulació l'infant és el beneficiari de l'ajut amb independència del nombre d'infants a la família. És a dir, famílies amb dos infants reben dues vegades el mateix ajut. Si l'ajut s'atorga per família i no per infant, les famílies amb dos o més infants reben només un ajut. Per tant, les famílies amb més d'un infant rebran menys recursos i, com que un dels grups poblacionals amb més risc de pobresa infantil són les famílies nombroses, l'efecte reductor dels ajuts serà més baix. Això és el que mostren els gràfics 53 i 54. Comparant els gràfics 49 i 53, s'observa que, en termes generals, si l'ajut s'atorga per llar, la reducció en la taxa de la pobresa és la meitat del que s'aconsegueix quan l'ajut s'assigna per infant. Això mateix succeeix també amb relació a la intensitat de la pobresa. Per veure-ho només cal comparar els gràfics 50 i 54.

Els ajuts universals són molt costosos, i atesos els pressupostos limitats de la Generalitat, assolir reduccions en el risc de pobresa no sembla un objectiu factible, si més no a curt termini.

En la secció següent, s'analitza una proposta alternativa que pot reduir el cost de combatre la pobresa: els ajuts condicionats al nivell d'ingressos.

Transferències condicionades a la renda

Dedicar els ajuts als grups més necessitats és una mesura que gaudeix d'un ampli suport, especialment en moments de pressupostos limitats. Tot i que els ajuts selectius es comencen a implementar als països més desenvolupats amb sistemes i nivells de benestar notables, la seva pràctica s'ha estès als països en desenvolupament impulsats, en part, per organismes com ara el Banc Mundial.

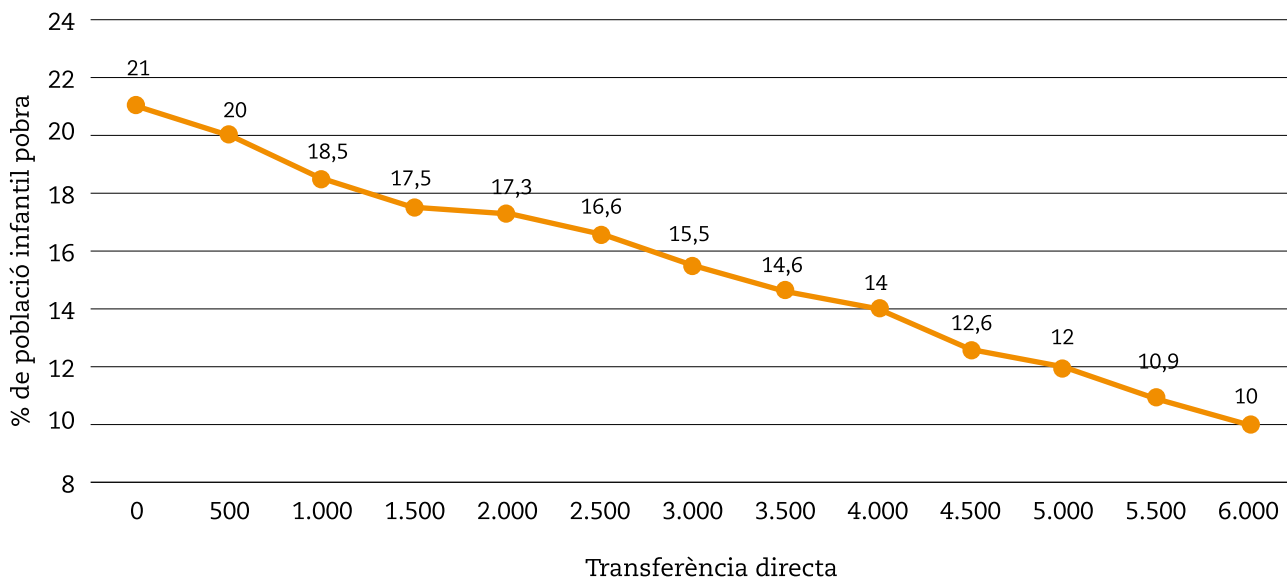
En principi, es pot pensar que dirigint els recursos disponibles per alleujar la pobresa als que més ho necessiten s'aconsegueix la màxima eficàcia a l'hora de reduir la pobresa, ja que no es dediquen part dels recursos escassos als individus que no són pobres, que és el que succeeix amb un ajut universal. En altres paraules, sembla que limitant els ajuts als pobres es pot assolir el mateix objectiu amb menys diners. Addicionalment, i atès que s'ha definit *pobresa* en termes relatius, si només s'atorguen prestacions monetàries als pobres i, per tant, no es transfereixen diners a les famílies amb rendes situades per sobre el llindar de la pobresa, és més fàcil reduir l'abast de la pobresa, ja que la renda mediana abans i després de les transferències serà molt similar i, per tant, el nivell de renda corresponent al llindar de la pobresa pràcticament no canviarà amb les transferències.

Taula 69. Cost i eficàcia dels ajuts universals (en milers d'euros)

Ajut	Cost	Abast		Intensitat	
	(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció
0	0	21,0		5,8	
500	608.500	18,6	2,4	4,8	1,0
1.000	1.217.000	17,3	3,7	4,0	1,8
1.500	1.825.500	14,2	6,8	3,2	2,6
2.000	2.434.000	11,9	9,1	2,7	3,1
2.500	3.042.500	10,2	10,8	2,2	3,6
3.000	3.651.000	9,0	12,0	1,8	4,0
3.500	4.259.500	8,2	12,8	1,6	4,2
4.000	4.868.000	7,0	14,0	1,3	4,5
4.500	5.476.500	6,5	14,5	1,1	4,7
5.000	6.085.000	5,7	15,3	0,9	4,9
5.500	6.693.500	4,7	16,3	0,7	5,1
6.000	7.302.000	4,3	16,7	0,6	5,2
100	121.700	20,5	0,5	5,6	0,2
200	243.400	20,2	0,8	5,4	0,4
300	365.100	19,7	1,3	5,2	0,6
400	486.800	18,9	2,1	5,0	0,8
500	608.500	18,6	2,4	4,8	1,0
600	730.200	18,6	2,4	4,7	1,1
700	851.900	18,1	2,9	4,5	1,3
800	973.600	17,9	3,1	4,3	1,5
900	1.095.300	17,5	3,5	4,1	1,7
1.000	1.217.000	17,3	3,7	4,0	1,8

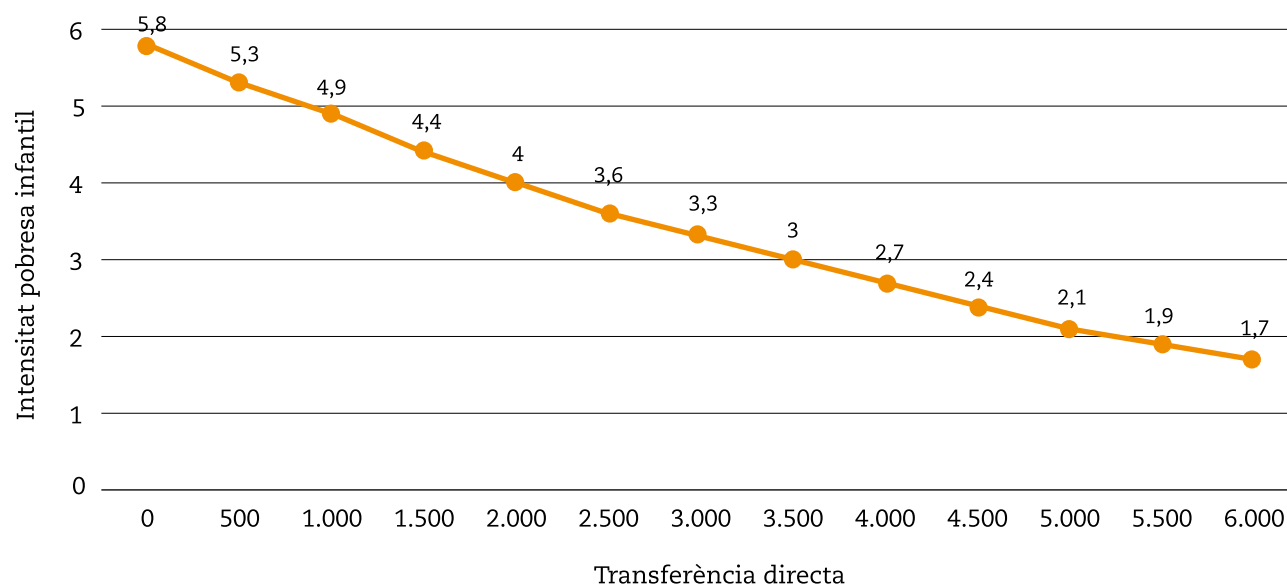
Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 54. Efecte de les transferències universals per llar a Catalunya sobre el risc de pobresa infantil



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 55. Efecte de les transferències universals per llar a Catalunya sobre la intensitat de la pobresa infantil



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Malgrat els avantatges aparents d'aquest tipus de prestació, cal recordar que dissenyar i implantar un sistema d'ajuts condicionats a la renda té uns costos molt elevats que poden arribar a superar els beneficis mencionats anteriorment. L'èxit del sistema, per tant, dependrà bàsicament dels costos d'implantar el programa, que estan directament relacionats amb la informació que tingui el govern, la seva capacitat per verificar la informació dels beneficiaris i l'èxit que tingui a l'hora d'arribar als grups d'interès. La literatura empírica, basada principalment en països anglosaxons i en països en desenvolupament, indica que la complexitat dels sistemes selectius pot posar en qüestió la seva eficàcia aparent.

A diferència dels ajuts universals, és difícil gestionar de manera automàtica i sense la intervenció dels beneficiaris els ajuts selectius, ja que sovint el govern no disposa dels mecanismes ni de la informació per fer la selecció de manera correcta i per fer arribar l'ajut a les llars elegibles. La població elegible, per tant, normalment té un paper actiu a l'hora de sol·licitar l'ajut i l'Administració ha de tenir mecanismes per verificar la informació lliurada, la qual cosa sovint és difícil i costosa. L'efectivitat dels ajuts selectius, per tant, depèn dels problemes d'informació imperfecta i de les dificultats i els costos administratius.

La selectivitat, a banda d'extremadament costosa, acostuma a ser imperfecta i permet que famílies elegibles acabin no rebent l'ajut o, fins i tot, que llars no elegibles l'obtinguin. El primer tipus d'error, tipificat com a falsos negatius, normalment es produeix perquè una part dels individus elegibles no estan assabentats de l'existència de l'ajut o programa i, en conseqüència, no el reben. Els que n'estan assabentats poden decidir no demanar l'ajut perquè consideren que rebre'l els estigmatitza o perquè els costos de presentar la sol·licitud són prou elevats.

I el segon tipus d'error són els falsos positius, és a dir, famílies no elegibles que acaben rebent l'ajut. Per exemple, per als ajuts condicionats a la renda, es dona el cas de famílies que ingresen més del que declaren formalment en la declaració de la renda, o que actualment ingresen menys del que ingressaven en el període de temps en què s'avaluen els ingressos familiars (generalment, l'any anterior). De fet, per avaluar la situació econòmica de les famílies, cal tenir informació actualitzada dels ingressos, però no hi ha una manera prou acurada de demostrar (per part del sol·licitant) i verificar (per part de

l'Administració) quins són els ingressos reals de les famílies en qualsevol moment. En alguns països, s'intenta adquirir informació actualitzada sobre la situació econòmica dels individus per mitjà de les empreses on treballen, la qual cosa origina problemes addicionals, ja que, d'una banda, els treballadors pot ser que no vulguin demanar aquesta informació o certificat a l'empresa on treballen i, de l'altra, les empreses no voldran participar en un sistema que els imposa costos administratius i del qual no obtindran cap contrapartida.

Malgrat que és complex evitar els falsos negatius i els falsos positius, es poden minimitzar seguint diverses estratègies. Per evitar que cap individu elegible es quedi sense ajut per desconeixement, cal informar de manera àmplia, fent publicitat dels ajuts i les seves condicions. Així mateix, es poden identificar els possibles beneficiaris amb la informació administrativa disponible. Per minimitzar falsos negatius desmotivats pels costos de satisfer tots els requisits de la sol·licitud, cal dissenyar l'ajut de forma clara i simple, de manera que sigui fàcil i econòmic tant aconseguir la informació aportada pels beneficiaris com verificar-la. Aquesta pràctica també ajudarà a evitar que individus no elegibles aprofitin indefinicions o indeterminacions en les bases dels ajuts, és a dir, ajudarà a evitar falsos positius.

De manera més general, per minimitzar els falsos positius, els mecanismes i els processos de verificació són clau. Com en el cas del frau o l'evasió fiscal, el govern ha de decidir la política d'auditoria que vol implantar (la proporció de sol·licituds investigades, la profunditat de la investigació, etc.) i l'estructura de les sancions que s'han d'imposar davant les irregularitats. Els beneficis de la política d'auditoria s'han de ponderar amb els seus costos, tant econòmics com d'impacte negatiu sobre la probabilitat de cursar la sol·licitud.

Finalment, l'estigma és una qüestió difícil de resoldre. No obstant això, en alguns casos s'observa que els problemes d'estigma són menors quan la selecció dels grups elegibles es fa en funció de les característiques socioeconòmiques de les famílies i no solament en funció de la seva renda.

En termes d'efectivitat i costos del programa, els dos tipus d'error tenen conseqüències diferents. Els falsos positius incrementen el cost del programa, però no en redueixen l'efectivitat, mentre que els falsos negatius redueixen el cost i l'efectivitat del programa. Des de l'òptica de la

selecció, els ajuts universals es poden interpretar com a programes selectius amb una quantitat important de falsos positius que incrementen el cost del programa. Sovint les administracions dediquen més esforços a combatre els falsos positius que els falsos negatius.

A la pràctica, els ajuts han estat condicionats en funció (i) dels ingressos dels individus o de les famílies o (ii) de les característiques socioeconòmiques de les famílies que estan corelacionades amb la pobresa, com ara el nombre i l'edat dels fills, la monoparentalitat o la condició laboral dels adults. Per poder entendre l'efecte que tenen les diverses maneres de condicionar les transferències sobre la pobresa, les simulacions presentades en aquest estudi tractaran les dues formes típiques de definir els grups elegibles de manera exclouent. Malgrat tot, a la pràctica, la renda i les característiques socioeconòmiques de les famílies s'utilitzen de manera conjunta. Per exemple, els ajuts de la Generalitat per naixement d'un nadó, adopció, tutela o acolliment múltiple es destinen a famílies que no només experimenten una de les situacions anteriors (característiques socioeconòmiques), sinó que, a més, no superen un nivell d'ingressos determinat (en aquest cas, equivalent a set vegades l'indicador de renda de suficiència, ponderats segons el nombre de membres de la unitat familiar).

Simulacions de transferències condicionades a la renda

Per analitzar l'efecte sobre la pobresa infantil de diverses opcions de política d'ajuts sotmesos al nivell de renda, s'han simulat diferents escenaris canviant el llindar d'elegibilitat i la quantia de la prestació. Cada un dels nou gràfics del gràfic 56 il·lustra la incidència de la pobresa per ajuts condicionats a nou nivells de renda diferents. En l'eix horitzontal dels gràfics, hi ha les diferents quanties. La diferència entre els nou panells rau, doncs, en el nivell d'ingressos establert per poder rebre l'ajut monetari. Tal com s'indica a la part superior de cada gràfic, el panell superior esquerre simula un escenari on només tenen dret a la prestació els infants amb ingressos inferiors al 20% de la renda mediana equivalent. Aquest nivell màxim d'ingressos s'incrementa en intervals del 5% per als altres panells (d'esquerra a dreta i de dalt a baix), fins arribar al 60% de la renda mediana equivalent (panell inferior dret), és a dir, fins que el nivell màxim d'ingressos correspon al llindar de la pobresa, o en altres paraules, fins a incloure totes les llars amb infants pobres.

Per nivells màxims d'ingressos d'entre el 20% i el 40% de la renda mediana equivalent, l'impacte de les transferències és pràcticament nul, amb independència de la quantia dels ajuts, tal com mostren els quatre primers panells (d'esquerra a dreta i de dalt a baix). Per exemple, per un nivell màxim d'ingressos del 20% de la renda mediana equivalent, transferències inferiors a 5.000 euros l'any no aconsegueixen reduir gens la taxa de pobresa, i ajuts d'entre 5.000 i 6.000 euros hi tenen un impacte molt reduït. L'escassa incidència dels ajuts sobre la taxa de pobresa és conseqüència de l'enorme distància que hi ha entre la renda de les famílies elegibles i el llindar de la pobresa. La renda de les famílies elegibles està tan lluny de la renda necessària per sortir de la pobresa que les transferències no són suficients per treure l'infant de la pobresa. Per tant, el nombre de pobres no canvia. Cal tenir en compte, però, que els infants que reben els ajuts tenen més recursos, estan més a prop de poder sortir de la situació de pobresa i, per tant, són menys pobres. Això és el que recull el gràfic 57, que mostra la intensitat de la pobresa per als mateixos escenaris que el gràfic 56. Per exemple, quan es limiten els ajuts als infants amb ingressos inferiors al 40% de la mediana, la intensitat de la pobresa es redueix en una tercera part amb un ajut de 3.000 euros, i a la meitat amb un ajut de 5.000 euros. Amb aquest exemple es demostra clarament la importància de tenir en compte no només percentatges de pobresa sinó també la seva intensitat.

A mesura que s'amplia el grup d'infants elegibles la taxa de pobresa disminueix. Aquesta reducció es produeix d'una manera relativament ràpida per nivells màxims d'ingressos superiors al 40% de la mediana. Per exemple, amb un ajut de 2.000 euros, la pobresa se situaria en un 19,8% de la població si el llindar d'elegibilitat fos el 45% de la mediana, i disminuiria fins el 10,4% si tota la població pobre fos elegible, un nivell molt similar al dels països europeus amb taxes més baixes de pobresa infantil (vegeu el gràfic 55). A partir del 40%, la intensitat de la pobresa també es redueix a mesura que s'incrementa la quantia de l'ajut. Per quanties més moderades, fins a 3.000 euros, la reducció és força pronunciada i, a partir d'aquest nivell, la reducció és més suau.

L'últim panell dels gràfics 55 i 56 resulta especialment interessant, ja que mostra l'efecte sobre la pobresa dels ajuts quan el llindar d'elegibilitat correspon al 60% de la mediana, és a dir, quan l'ajut es dona a tota la població pobre. Un ajut de 1.000 euros per infant pobre aconseguiria reduir l'abast de la pobresa en una quarta part, del 21% al 16%, i la intensitat de la pobresa en una tercera part, del 5,8 al

3,7, mentre que doblant l'ajut a 2.000 euros s'aconseguiria reduir l'abast de la pobresa a la meitat i la seva intensitat en un 60%, fins al 2,3. Ajuts més generosos continuen reduint el risc de pobresa a un ritme decreixent, fins aconseguir situar-lo en el 2,6% amb una transferència de 6.000 euros.

Si es comparen els costos de situar Catalunya en una taxa de pobresa infantil del 10% (nivells escandinaus) amb ajuts condicionats a la renda i amb mesures universals, les diferències són claríssimes. Situar Catalunya al 10,4% comportaria una despesa de 531 milions (aproximadament, la meitat del pressupost del Departament de Benestar i Família l'any 2005), aquesta quantia és un sisè dels 3.000 milions d'euros necessaris per aconseguir el mateix amb ajuts universals. Malgrat tot, tal com s'ha descrit en la secció anterior, els ajuts condicionats comporten problemes considerables, la qual cosa els fa sovint poc viables malgrat el seu atractiu aparent.

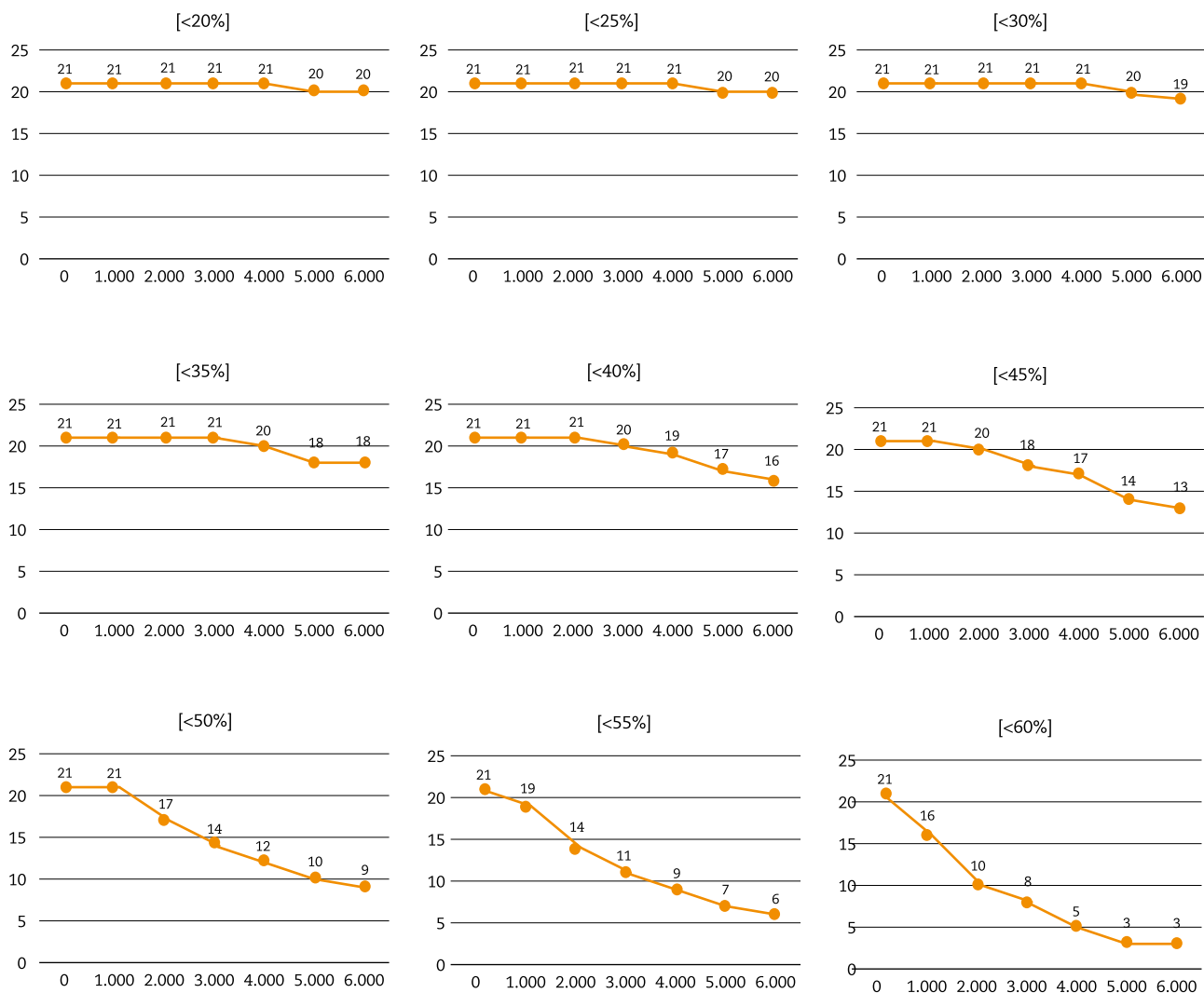
Segurament les lliçons més importants d'aquest exercici són les següents: Limitar els ajuts als infants menys afavorits entre els pobres pot resultar una opció poc atractiva si l'efectivitat dels ajuts s'avalua en termes de la reducció del risc de pobresa, ja que com que són tan lluny del llindar de pobresa, l'ajut no aconsegueix treure'ls d'aquesta situació i el percentatge d'infants pobres no varia. Ara bé, si s'observa la intensitat de la pobresa en comptes de l'abast, la conclusió és ben diferent, ja que dedicant tots els recursos disponibles als menys afavorits aconseguim situar-los molt més a prop del llindar i, per tant, la

intensitat de la pobresa es redueix. A mesura que s'incrementa el llindar d'elegibilitat, l'efectivitat dels ajuts s'incrementa, però també ho fa el cost de la política.

El cost de les polítiques simulades en els nou panells del gràfic 56 s'incrementa a mesura que el nombre d'infants elegibles augmenta (mantenint la quantia de l'ajut fix). Com mostra la taula 70, el cost d'una prestació de 3.000 euros l'any per infant és molt més baix si es limita als infants més vulnerables, amb una renda equivalent inferior al 20% de la mediana, que sí que cobreix tots els infants pobres (els que tenen una renda equivalent inferior al 60% de la mediana). La taula 70 posa de manifest que el pressupost que requereixen molts dels ajuts simulats superen amb escreix els recursos que el Govern de la Generalitat ha estat dedicant a les famílies amb infants.

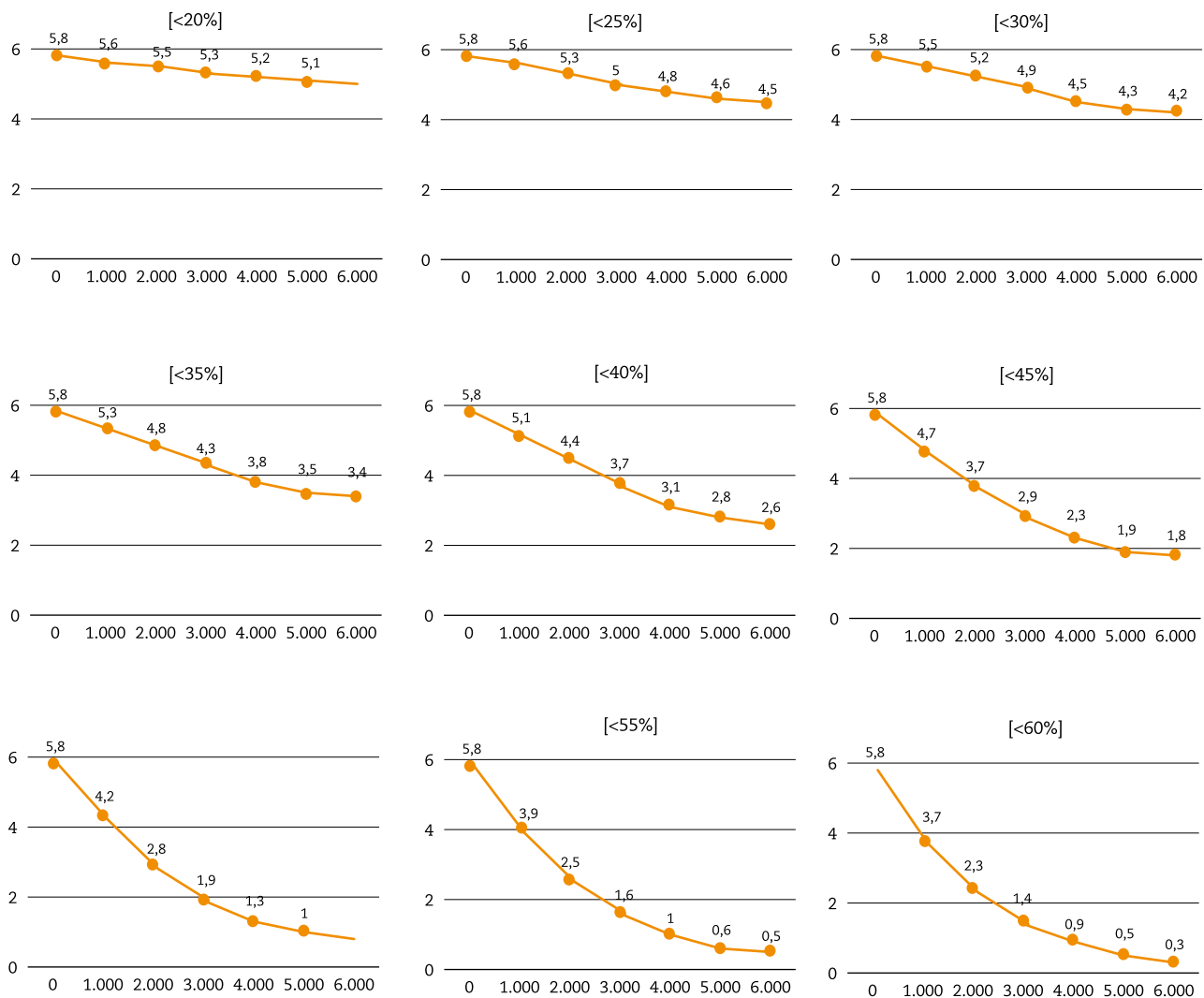
No obstant això, amb el pressupost que va dedicar la Generalitat l'any 2005 als ajuts a les famílies amb menors a càrrec (és a dir, 136,6 milions d'euros), només s'aconsegueix reduir l'abast de la pobresa quan se situa el nivell màxim d'ingressos a partir del 55% de la renda mediana equivalent. Per màxims inferiors, tot i que la intensitat disminueix, el percentatge de pobresa no varia. Limitant l'elegibilitat als infants pobres (és a dir, amb rendes inferiors al 60% de la mediana), un ajut de 500 euros l'any que equival aproximadament al pressupost destinat a l'ajut per infant a càrrec (132,7 milions d'euros) redueix la taxa de pobresa en 2,5 punts, és a dir, 2 punts més que l'ajut esmentat. Amb aquesta mesura, Catalunya se situaria molt a prop de la mitjana de la UE-15.

Gràfic 56. Abast de la pobresa infantil amb transferències sotmeses al nivell d'ingressos per diferents llindars d'elegibilitat (entre el 20 i el 60% de la renda mediana equivalent)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 57. Intensitat de la pobresa infantil amb transferències sotmeses al nivell d'ingressos per diferents llindars d'elegibilitat (entre el 20 i el 60% de la renda mediana equivalent)



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Taula 70. Cost i eficàcia dels ajuts condicionats a la renda

Ajut	Cost	Abast		Intensitat	
	(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció
Ajut condicionat al 20% renda mediana					
0		21		5,8	
500	10.321	21	0	5,7	0,1
1.000	20.642	21	0	5,6	0,2
1.500	30.963	21	0	5,6	0,2
2.000	41.284	21	0	5,5	0,3
2.500	51.605	21	0	5,4	0,4
3.000	61.926	21	0	5,3	0,5
3.500	72.247	21	0	5,2	0,6
4.000	82.568	21	0	5,2	0,6
4.500	92.889	20,5	0,5	5,1	0,7
5.000	103.210	20,4	0,6	5,1	0,7
5.500	113.531	20,4	0,6	5	0,8
6.000	123.852	20,4	0,6	5	0,8
Ajut condicionat al 25% renda mediana					
0		21		5,8	
500	16.624,5	21	0	5,7	0,1
1.000	33.249	21	0	5,6	0,2
1.500	49.873,5	21	0	5,4	0,4
2.000	66.498	21	0	5,3	0,5
2.500	83.122,5	21	0	5,2	0,6
3.000	99.747	21	0	5	0,8
3.500	116.371,5	21	0	4,9	0,9
4.000	132.996	21	0	4,8	1
4.500	149.620,5	20,5	0,5	4,7	1,1
5.000	166.245	20,2	0,8	4,6	1,2
5.500	182.863,5	19,9	1,1	4,5	1,3
6.000	199.494	19,8	1,2	4,5	1,3
Ajut condicionat al 30% renda mediana					
0		21		5,8	
500	20.002	21	0	5,6	0,2
1.000	40.004	21	0	5,5	0,3

1.500	60.006	21	0	5,3	0,5
2.000	80.008	21	0	5,2	0,6
2.500	100.010	21	0	5	0,8
3.000	120.012	21	0	4,9	0,9
3.500	140.014	21	0	4,7	1,1
4.000	160.016	21	0	4,5	1,3
4.500	180.018	20,5	0,5	4,4	1,4
5.000	200.020	19,8	1,2	4,3	1,5
5.500	220.022	19,5	1,5	4,2	1,6
6.000	240.024	19,4	1,6	4,2	1,6
Ajut condicionat al 35% renda mediana					
0		21		5,8	
500	32.179,5	21	0	5,5	0,3
1.000	64.359	21	0	5,3	0,5
1.500	96.538,5	21	0	5	0,8
2.000	128.718	21	0	4,8	1
2.500	160.897,5	21	0	4,5	1,3
3.000	193.077	20,7	0,3	4,3	1,5
3.500	225.256,5	20,4	0,6	4	1,8
4.000	257.436	20,1	0,9	3,8	2,0
4.500	289.615,5	19,3	1,7	3,6	2,2
5.000	321.795	18,4	2,6	3,5	2,3
5.500	353.974,5	18,1	2,9	3,4	2,4
6.000	386.154	17,9	3,1	3,4	2,4
Ajut condicionat al 40% renda mediana					
0		21		5,8	
500	46.005,5	21	0	5,4	0,4
1.000	92.011	21	0	5,1	0,7
1.500	138.016,5	21	0	4,7	1,1
2.000	184.022	21	0	4,4	1,4
2.500	230.027,5	20,8	0,2	4	1,8
3.000	276.033	20,5	0,5	3,7	2,1
3.500	322.038,5	19,5	1,5	3,4	2,4
4.000	368.044	19	2	3,1	2,7
4.500	414.049,5	18,1	2,9	2,9	2,9

5.000	460.055	17	4	2,8	3
5.500	506.060,5	16,4	4,6	2,7	3,1
6.000	552.066	16	5	2,6	3,2
Ajut condicionat al 45% renda mediana					
0		21		5,8	
500	55.652	21	0	5,3	0,5
1.000	111.304	21	0	4,7	1,1
1.500	166.956	21	0	4,2	1,6
2.000	222.608	19,8	1,2	3,7	2,1
2.500	278.260	19,2	1,8	3,3	2,5
3.000	333.912	18,3	2,7	2,9	2,9
3.500	389.564	17,1	3,9	2,6	3,2
4.000	445.216	16,5	4,5	2,3	3,5
4.500	500.868	15,4	5,6	2,1	3,7
5.000	556.520	14,3	6,7	1,9	3,9
5.500	612.172	13,6	7,4	1,8	4
6.000	667.824	13,5	7,5	1,8	4
Ajut condicionat al 50% renda mediana					
0		21		5,8	
500	84.786	21	0	5	0,8
1.000	169.572	21	0	4,2	1,6
1.500	254.358	19,7	1,3	3,4	2,4
2.000	339.144	16,7	4,3	2,8	3
2.500	423.930	15,3	5,7	2,3	3,5
3.000	508.716	14	7	1,9	3,9
3.500	593.502	12,5	8,5	1,6	4,2
4.000	678.288	11,8	9,2	1,3	4,5
4.500	763.074	10,7	10,3	1,1	4,7
5.000	847.860	9,5	11,5	1	4,8
5.500	932.646	8,9	12,1	0,9	4,9
6.000	1.017.432	8,8	12,2	0,8	5
Ajut condicionat al 55% renda mediana					
0		21		5,8	
500	103.791	21	0	4,8	1
1.000	207.582	19,5	1,5	3,9	1,9

1.500	311.373	17,1	3,9	3,1	2,7
2.000	415.164	14	7	2,5	3,3
2.500	518.955	12,6	8,4	2	3,8
3.000	622.746	11,2	9,8	1,6	4,2
3.500	726.537	9,7	11,3	1,3	4,5
4.000	830.328	9	12	1	4,8
4.500	934.119	7,9	13,1	0,8	5
5.000	1.037.910	6,8	14,2	0,6	5,2
5.500	1.141.701	6,1	14,9	0,5	5,3
6.000	1.245.492	6,1	14,9	0,5	5,3
Ajut condicionat al 60% renda mediana					
0		21		5,8	
500	132.730,5	18,5	2,5	4,7	1,1
1.000	265.461	16	5	3,7	2,1
1.500	398.191,5	13,5	7,5	2,9	2,9
2.000	530.922	10,4	10,6	2,3	3,5
2.500	663.652,5	8,9	12,1	1,9	3,9
3.000	796.383	7,6	13,4	1,4	4,4
3.500	929.113,5	6,1	14,9	1,1	4,7
4.000	1.061.844	5,4	15,6	0,9	4,9
4.500	1.194.574,5	4,3	16,7	0,6	5,2
5.000	1.327.305	3,1	17,9	0,5	5,3
5.500	1.460.035,5	2,5	18,5	0,4	5,4
6.000	1.592.766	2,6	18,4	0,3	5,5

Font: Ayllón i Ramos a partir de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

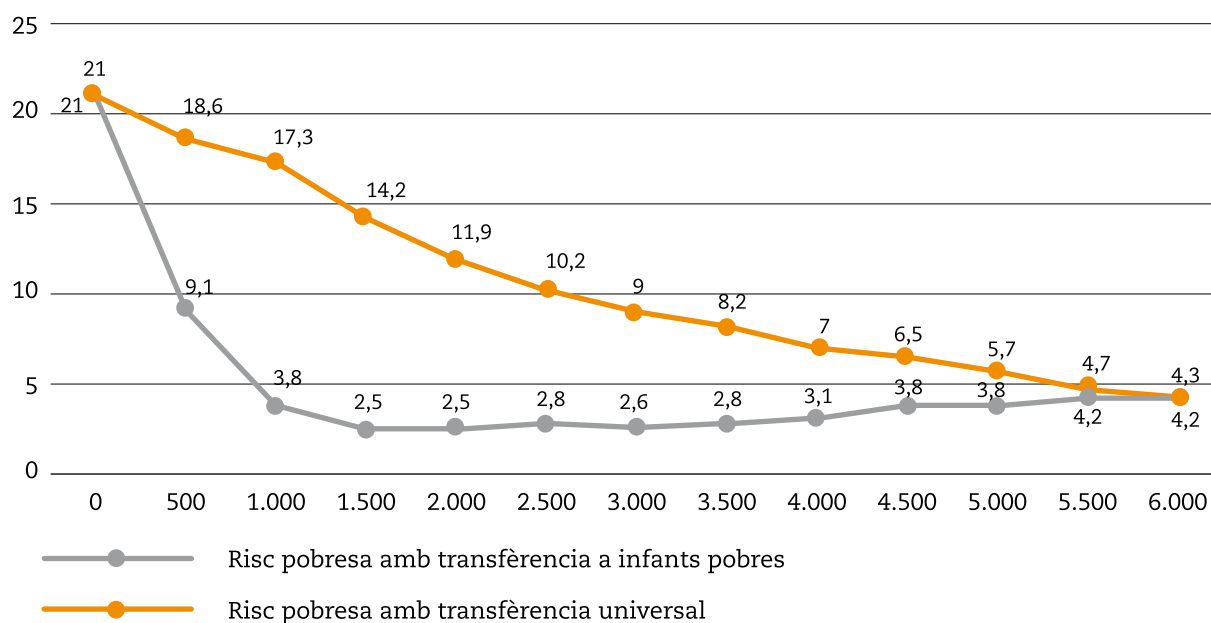
Ajuts només per als infants pobres i amb un pressupost fix

Per analitzar millor les conseqüències de polítiques que comporten el mateix cost, a continuació, s'estudia l'impacte de destinar un pressupost fix a ajudar els infants pobres en comptes de fer-lo extensible a tots els infants. Òbviament, si es limiten els ajuts al grup amb menys recursos, les quanties per infant seran superiors i, en conseqüència, la capacitat de la política per reduir la pobresa serà més alta. Per tant, els ajuts sotmesos a un nivell d'ingressos seran més eficaços, però també més eficients que els universals.

El gràfic 57 compara la política d'ajuts universals (no sotmesos al nivell d'ingressos) amb una política en què els ajuts estan solament dirigits als infants pobres, amb un pressupost constant. L'eix horitzontal mostra la quantia de l'ajut universal i la corba vermella és la mostrada al gràfic 50. La quantia de l'ajut sotmès al nivell d'ingressos, mostrada a la taula 71, és lògicament superior a la de l'ajut universal i resulta de distribuir el pressupost fixat només entre tots els infants elegibles, que, en aquest cas, es correspon amb tots els infants pobres. La diferència entre les dues corbes, per tant, il·lustra la reducció

de l'abast de la pobresa aconseguida en sotmetre l'ajut al nivell d'ingressos. El gràfic 58 deixa ben palès que l'efectivitat de l'ajut condicionat és molt superior sobretot per quanties baixes de l'ajut, que són els ajuts més realistes des d'un punt de vista pressupostari. Com mostra la taula 71, això es deu al fet que en repartir el mateix pressupost només entre els infants pobres, la quantia de l'ajut condicionat s'incrementa considerablement. Per exemple, l'ajut universal de 1.000 euros suposa un pressupost que equival a un ajut condicionat de 4.584 euros. A partir d'un ajut universal de 1.500 euros, la capacitat de reducció del risc de pobresa de l'ajut condicionat es veu limitada a causa de l'efecte llindar, amb el qual el diferencial d'eficàcia dels dos tipus d'ajut es redueix fins a convergir per un ajut universal (pràcticament irrealitzable a la pràctica) de 6.000 euros. L'efecte llindar es produeix quan la pobresa s'incrementa perquè el llindar de la pobresa també ho fa. Això normalment succeeix quan les transferències incrementen la renda d'infants no pobres o bé, com passa en aquest cas, incrementen la renda d'infants pobres molt per sobre el llindar de la pobresa, la qual cosa incrementa la renda mediana i arrossega a la pobresa infants que no eren pobres, ja que estaven just per sobre del llindar.

Gràfic 58. Risc de pobresa infantil segons transferències dirigides a tota la població infantil o només als infants pobres

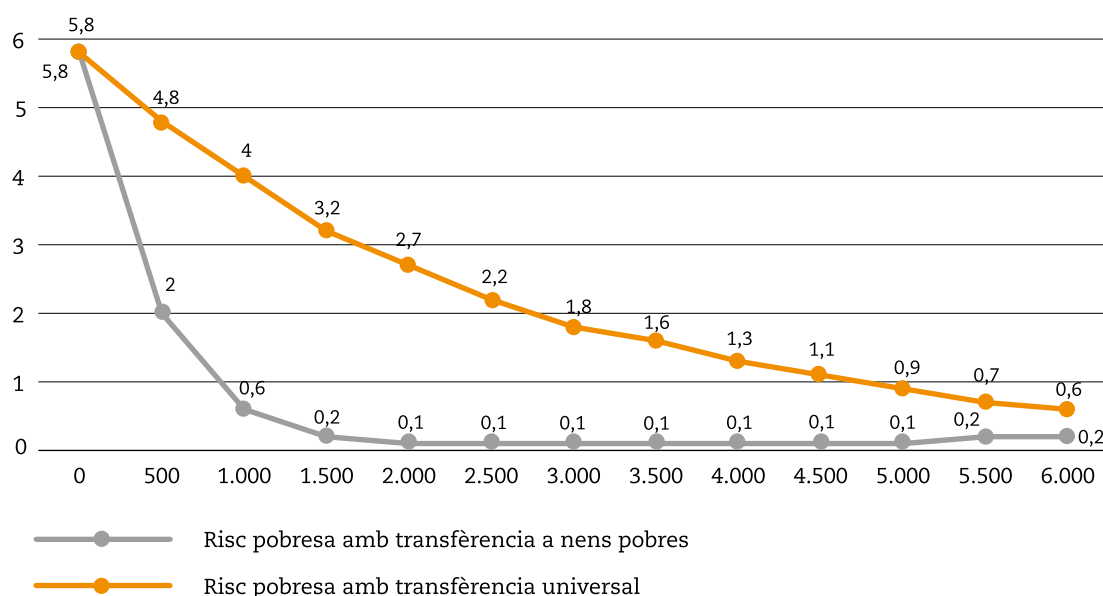


Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

El gràfic 58 mostra que el mateix succeeix amb la intensitat de la pobresa. Quan les transferències són més baixes, l'efectivitat de l'ajut condicionat en termes d'intensitat de la pobresa és molt clara. Per exemple, dedicant el pressupost d'un ajut universal de 1.000

euros a ajuts només per als infants pobres s'obté una reducció de la intensitat de la pobresa equivalent a la que s'aconsegueix amb un ajut universal de 6.000 euros (que suposa un pressupost gairebé set vegades més gran).

Gràfic 59. Intensitat de la pobresa infantil segons transferències dirigides a tota la població infantil o només als infants pobres



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Taula 71. Cost i eficàcia dels ajuts universals (en milers d'euros)

Ajut	Ajut infants pobres	Cost		Abast		Intensitat	
		(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció	
0	0	0	21,0		5,8		
500	2.489,5	608.500	9,1	11,9	2,0	3,8	
1.000	4.979,1	1.217.000	3,8	17,2	0,6	5,2	
1.500	7.468,6	1.825.500	2,5	18,5	0,2	5,6	
2.000	9.958,2	2.434.000	2,5	18,5	0,1	5,7	
2.500	12.447,7	3.042.500	2,8	18,2	0,1	5,7	
3.000	14.937,3	3.651.000	2,6	18,4	0,1	5,7	
3.500	17.426,8	4.259.500	2,8	18,2	0,1	5,7	
4.000	19.916,4	4.868.000	3,1	17,9	0,1	5,7	
4.500	22.405,9	5.476.500	3,8	17,2	0,1	5,7	
5.000	24.895,5	6.085.000	3,8	17,2	0,1	5,7	
5.500	27.385,0	6.693.500	4,2	16,8	0,2	5,6	
6.000	29.874,6	7.302.000	4,2	16,8	0,2	5,6	

Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Transferències dirigides a grups amb alt risc de pobresa

Com s'ha exposat precedentment, sotmetre els ajuts al nivell de renda és sovint molt complex. Una alternativa és dirigir els ajuts als grups poblacionals caracteritzats per un nivell més alt de risc de pobresa. Aquest apartat analitza els efectes de donar ajuts als col·lectius identificats amb més risc de pobresa a l'anterior capítol, és a dir, els adolescents, els infants que viuen en famílies monoparentals i els que viuen en famílies nombroses.

Adolescents

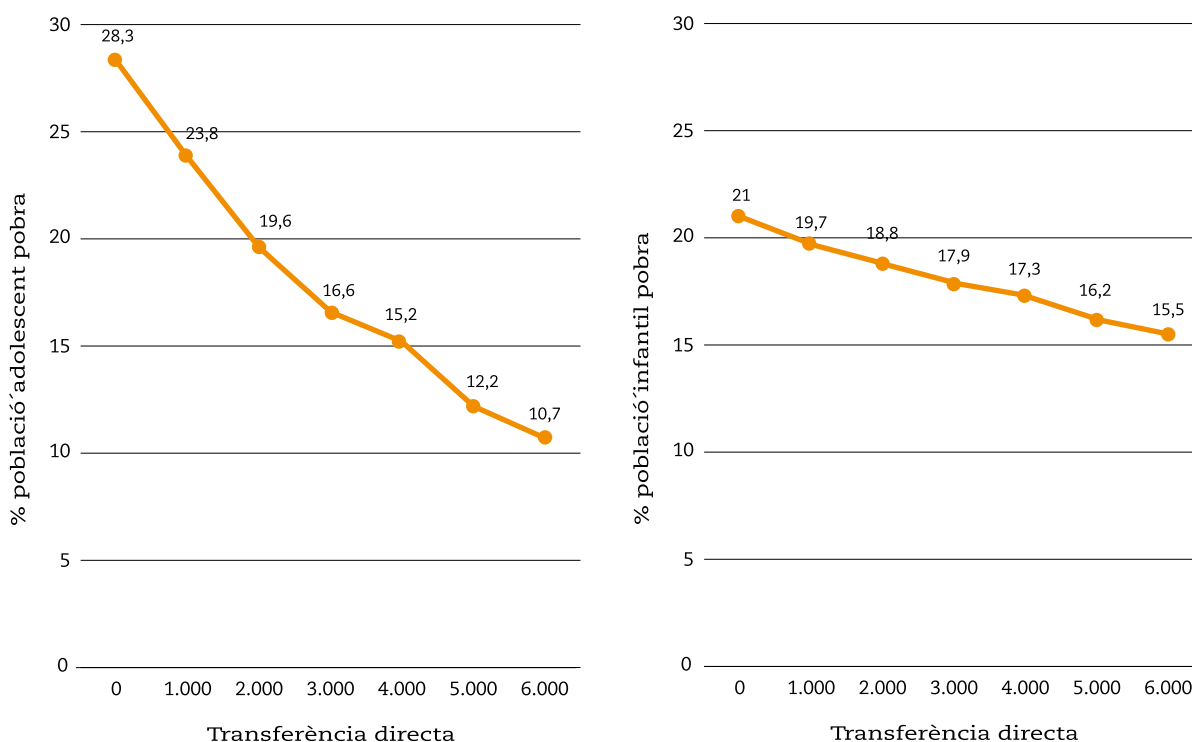
Els adolescents presenten un risc de pobresa del 28,3%. El panell esquerre del gràfic 60 mostra que amb una transferència anual de 1.000 euros, aquesta taxa es podria reduir en 4,5 punts percentuals i si s'incrementa l'ajut fins a 6.000 euros l'abast de la pobresa es podria situar en el 10,7% dels adolescents.

Com que els grups poblacionals representen només una part del total d'infants, l'efecte dels ajuts dirigits als grups és més baix sobre la taxa de la pobresa de tots els infants que sobre la taxa de pobresa del grup al qual està dirigit. Com més baix sigui el pes poblacional del grup, més baix

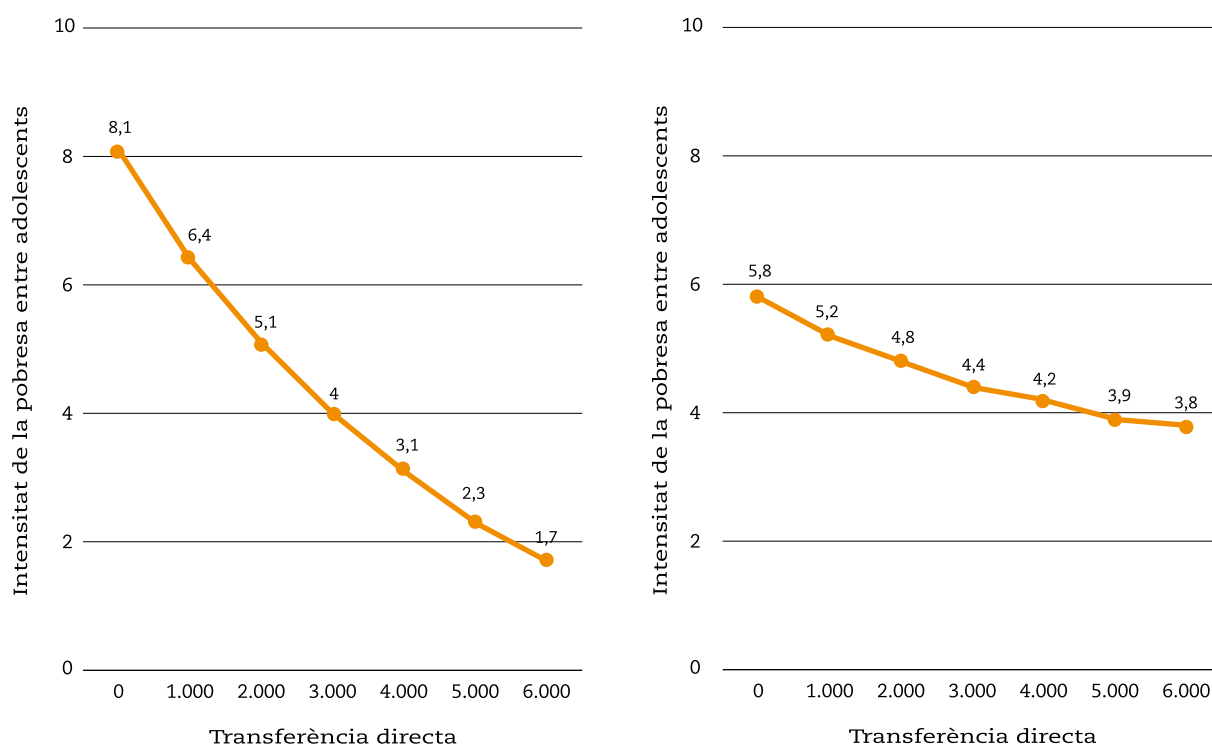
serà l'efecte d'un ajut dirigit a un grup poblacional. Els adolescents representen el 23% del total d'infants i, com mostra el panell dret del gràfic 60, la reducció de l'abast de la pobresa infantil global per les transferències que reben els adolescents és més baixa que la reducció en la taxa de pobresa dels adolescents. En concret, un ajut de 1.000 euros reduiria la pobresa infantil en una mica més d'un punt, mentre que un ajut de 6.000 euros situaria la pobresa infantil en el 15,5%. Pel que fa a la intensitat, els ajuts dirigits als adolescents són poc eficaços. Per exemple, l'ajut més generós que recullen les simulacions (6.000 euros) té un efecte sobre la intensitat de la pobresa equivalent al d'un ajut condicionat a ser pobre de 1.000 euros (vegeu el gràfic 61).

Novament, però, reduir la pobresa implica destinar un pressupost molt elevat que no es correspon amb la realitat catalana. De fet, només un ajut de 500 euros a tots els adolescents suposaria un pressupost similar al pressupost de l'ajut a les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec. Com mostra la taula 72, aquest ajut de 500 euros aconseguiria una reducció de l'abast de la pobresa d'un punt. Això implica que seria el doble d'eficaç per reduir la taxa de la pobresa que l'ajut a les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec.

Gràfic 60. Efecte de la generositat dels ajuts sobre el risc de pobresa dels adolescents (14-17 anys) (esquerra) i el risc de pobresa infantil



Gràfic 61. Efecte de la generositat dels ajuts sobre la intensitat de la pobresa dels adolescents (14-17 anys) (esquerra) i la intensitat de la pobresa infantil



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Taula 72. Cost i eficàcia dels ajuts als adolescents (en milers d'euros)

Ajut	Cost	Abast		Intensitat	
	(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció
0	0	21,0		5,8	
500	124.878,5	20,0	1,0	5,5	0,3
1.000	249.757,0	19,7	1,3	5,2	0,6
1.500	374.635,5	19,1	1,9	5,0	0,8
2.000	499.514,0	18,8	2,2	4,8	1,0
2.500	624.392,5	18,6	2,4	4,6	1,2
3.000	749.271,0	17,9	3,1	4,4	1,4
3.500	874.149,5	17,6	3,4	4,3	1,5
4.000	999.028,0	17,3	3,7	4,2	1,6
4.500	1.123.906,5	16,3	4,7	4,0	1,8
5.000	1.248.785,0	16,2	4,8	3,9	1,9
5.500	1.373.663,5	15,6	5,4	3,8	2,0
6.000	1.498.542,0	15,5	5,5	3,8	2,0

Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Infants en famílies monoparentals

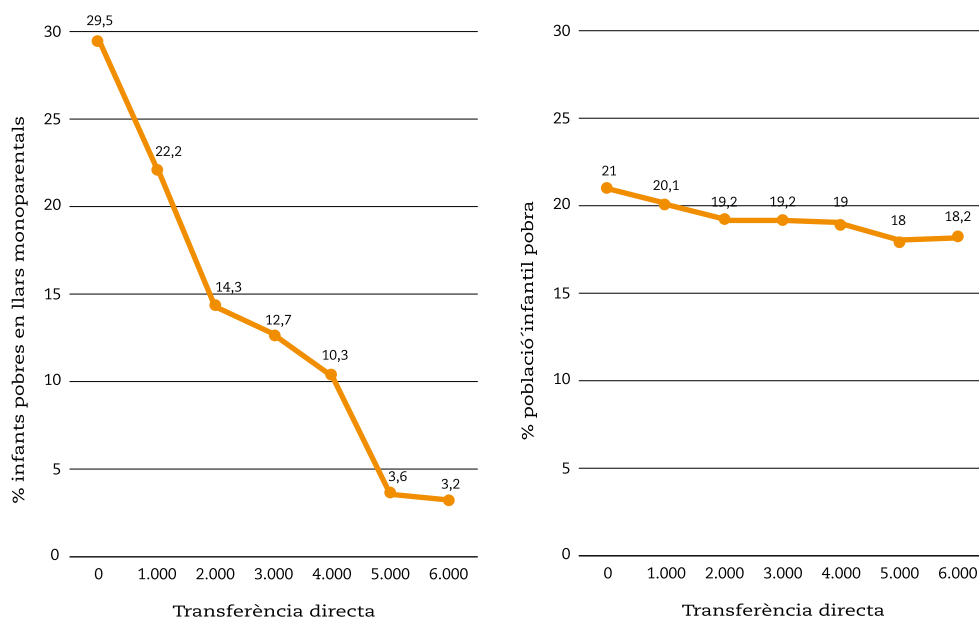
Els infants que viuen en famílies monoparentals tenien l'any 2005 un risc de pobresa del 29,5%. Si per als adolescents la reducció del risc de pobresa s'incrementa de manera gradual amb la quantia de la prestació, l'efecte sobre l'abast de la pobresa entre els infants que viuen en les famílies monoparentals és més discontinu, i és important per ajuts fins a 2.000 euros, quantitat per la qual l'abast de la pobresa es redueix a la meitat. Un ajut de 1.000 euros, equivalent en termes de cost al de l'ajut de la Generalitat a les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec, reduiria la pobresa entre els infants en famílies monoparentals en 7 punts. Com mostra la taula 73, les reduccions notablement superiors del risc de pobresa dels infants en famílies monoparentals requereixen pressupostos substancialment més alts que els que hi ha dedicat els últims anys el Govern de la Generalitat. Per exemple, amb una transferència de 4.000 euros, el risc de pobresa disminuiria fins a un 10,3% i amb 1.000 euros addicionals, es podria situar en un percentatge molt reduït del 3,6%. En relació amb l'ajut de 5.000 euros, un ajut de 6.000 euros té un efecte molt reduït en la reducció de l'abast de la pobresa, ja que la majoria d'infants que encara són pobres amb un ajut de 5.000 euros necessiten més de 1.000 euros addicionals per traspasar el llindar de pobresa.

Com que els infants que viuen en famílies monoparentals representen una part bastant reduïda de la població d'infants (11,1%), les reduccions substancials del risc de pobresa d'aquest grup (panell esquerra del gràfic 62) no es veurien reflectides en el risc de pobresa de tots els infants. El

panell dret del gràfic 62 mostra que l'ajut de 1.000 euros per infant en família monoparental disminuiria el risc de pobresa infantil en un punt percentual, el de 2.000 euros reduiria el risc de pobresa infantil en 2 punts percentuals, mentre que l'ajut de 5.000 euros el reduiria en 3 punts i el situaria en el 18%.

Cal destacar que per un ajut encara més generós de 6.000 euros l'any, el risc de pobresa infantil s'incrementa, tot i que molt poc. Aquesta disfunció s'explica per l'efecte llindar: els 1.000 euros addicionals (a l'ajut de 5.000 euros) només ajuden a sortir de la pobresa una part molt reduïda d'infants que viuen en famílies monoparentals, però, d'altra banda, incrementen la renda d'infants que aconseguen sortir de la pobresa amb l'ajut de 5.000 euros, la qual cosa origina un increment més que proporcional de la renda mediana que situa en la pobresa infants que no viuen en famílies monoparentals (i que, per tant, no reben l'ajut) i que amb l'ajut de 5.000 euros no eren pobres. En definitiva, malgrat que la renda dels infants que no viuen en famílies monoparentals no canvia, si s'incrementa la renda mediana, aquests passen a tenir una renda inferior al 60% de la nova mediana més alta. Com succeeix amb els adolescents, l'efectivitat en termes de la intensitat de la pobresa de dirigir els ajuts als infants de famílies monoparentals és molt limitada, ja que l'ajut més generós de 6.000 euros només aconsegueix reduir la intensitat global en un punt. Malgrat això, un ajut menys quantios tindria un impacte important relatiu al cost, i si hi hagués la voluntat ferma de donar prioritat a aquest grup d'infants, amb una transferència de 1.000 euros es podria aconseguir reduir la intensitat de la pobresa a la meitat.

Gràfic 62. Efecte de la generositat dels ajuts sobre el risc de pobresa dels infants que viuen en famílies monoparentals (esquerra) i el risc de pobresa infantil



Infants en famílies nombroses

Com succeeix amb les famílies monoparentals, la reducció del risc de pobresa dels infants que viuen en famílies nombroses és discontinua i molt més pronunciada per ajuts fins a 2.000 euros (vegeu el panell esquerre del gràfic 63). Un ajut de 1.000 euros que, com mostra la taula 74, és factible des del punt de vista pressupostari, redueix de manera notable l'abast de la pobresa entre les famílies nombroses, concretament en 4,6 punts. No obstant això, amb un ajut de 2.000 euros, el risc de pobresa es reduiria a una tercera part i se situaria en el 9,5%, mentre que amb una transferència de 5.000 euros es podria eradicar la pobresa per a aquest grup d'infants. Aquestes dues últimes alternatives, però, són molt costoses i no s'adiuen amb els pressupostos recents de la Generalitat. La incidèn-

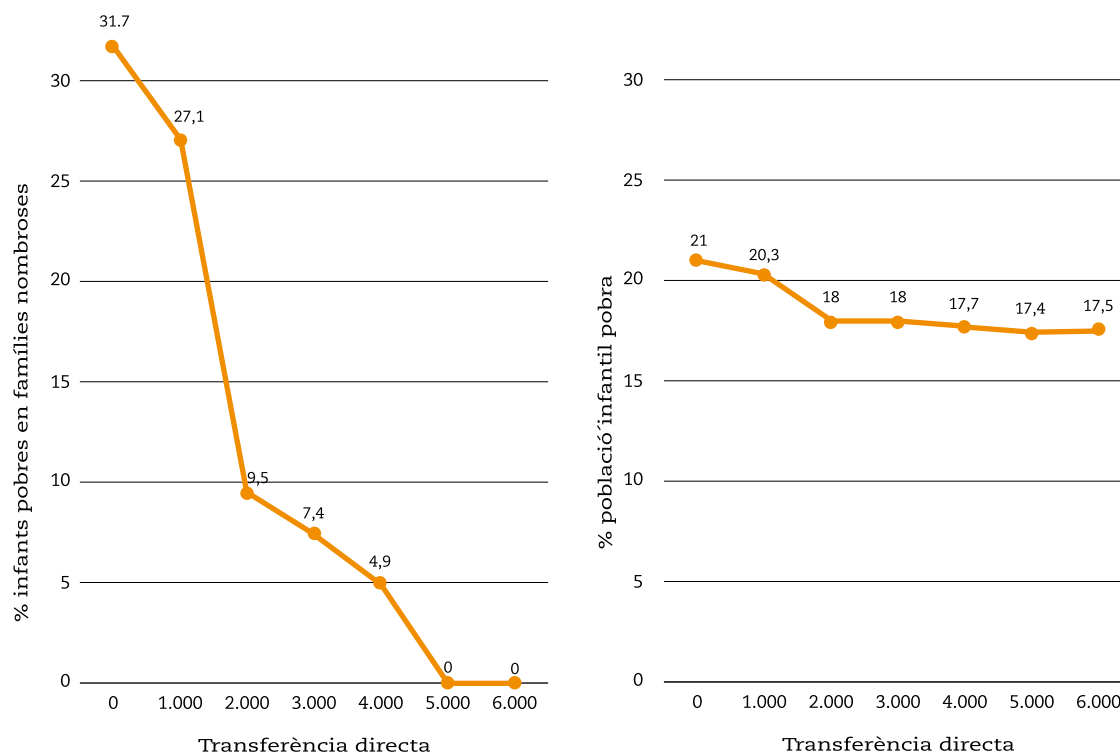
cia d'aquests ajuts sobre la pobresa infantil total es mostra en el panell dret del gràfic 63. Fins a 2.000 euros anuals els ajuts als infants de famílies nombroses serien eficaços i la taxa de pobresa passaria del 21% al 18%. A partir d'aquesta quantia, els ajuts tindrien una incidència pràcticament nul·la sobre el risc de pobresa infantil i, amb un ajut de 6.000 euros, el risc de pobresa s'incrementaria en relació amb el risc de pobresa infantil amb l'ajut de 5.000 euros. Tal com s'ha explicat per al cas dels infants de famílies monoparentals, aquest increment es dona perquè amb un ajut de 5.000 euros tots els infants de famílies nombroses deixen de ser pobres i, per tant, la generositat més alta de l'ajut només contribueix a incrementar la renda d'infants no pobres, la qual cosa augmenta la renda mediana i arrossega a la pobresa infants que no pertanyen a famílies nombroses i que no eren pobres.

Taula 73. Cost i eficàcia dels ajuts als infants en famílies monoparentals (en milers d'euros)

Ajut	Cost	Abast		Intensitat	
	(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció
0	0	21,0		5,8	
500	62.139,5	20,4	0,6	5,6	0,2
1.000	124.279,0	20,1	0,9	5,5	0,3
1.500	186.418,5	19,7	1,3	5,4	0,4
2.000	248.558,0	19,2	1,8	5,2	0,6
2.500	310.697,5	19,3	1,7	5,2	0,6
3.000	372.837,0	19,2	1,8	5,1	0,7
3.500	434.976,5	19,0	2,0	5,1	0,7
4.000	497.116,0	19,0	2,0	5,0	0,8
4.500	559.255,5	18,8	2,2	5,0	0,8
5.000	621.395,0	18,0	3,0	4,9	0,9
5.500	683.534,5	17,9	3,1	4,9	0,9
6.000	745.674,0	18,2	2,8	4,9	0,9

Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Gràfic 63. Efecte de la generositat dels ajuts sobre el risc de pobresa dels infants que viuen en famílies nombroses (esquerra) i el risc de pobresa infantil



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Anàlisi comparada de l'eficàcia i l'eficiència de dirigir els ajuts a aquests tres col·lectius

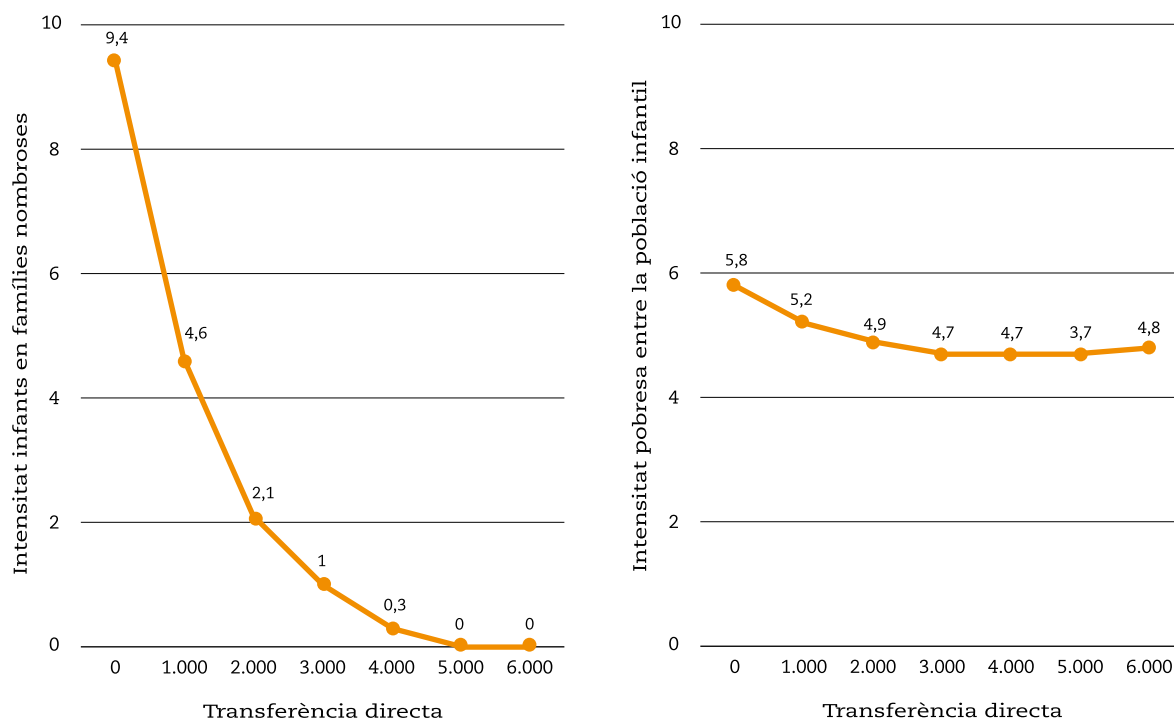
En els apartats anteriors s'han analitzat els ajuts dirigits als infants que pertanyen als col·lectius amb més risc de pobresa, amb independència de la seva renda. Aquí es discutirà quina de les tres polítiques és la més eficaç a l'hora de reduir l'abast de la pobresa infantil. El panell dret dels gràfics 59 i 61 mostra que l'ajut als adolescents és el més eficaç, amb independència de la seva quantia. En efecte, per un ajut relativament moderat de 1.000 euros, la reducció de la pobresa infantil ja és marginalment més gran, però a mesura que s'incrementa la quantia de l'ajut el diferencial es fa més gran. Així, amb un ajut de 6.000 euros s'aconsegueix una reducció de 2 (3) punts més si l'ajut es dirigeix als adolescents i no als infants de famílies nombroses (monoparentals). Aquesta eficàcia més alta es deu sobretot al pes poblacional més gran del grup d'adolescents. Precisament per aquesta mateixa raó, però, el cost d'un ajut a aquest col·lectiu és pràcticament el doble que el que costa el mateix ajut per als altres dos col·lectius.

És important entendre que els adolescents representen un grup fàcil d'identificar i que tenen un pes poblacional molt gran. Per tant, donar ajuts només a les famílies nombroses és

menys costós que donar-los a totes les famílies, i la incidència sobre la pobresa és relativament important. És una manera clara d'identificar un grup molt gran i sense estigmes, de la mateixa manera que ho ha estat identificar el grup de famílies amb infants menors de tres anys. Ara bé, és important estudiar no només l'eficàcia (reducció de la pobresa) sinó també l'eficiència (reducció de la pobresa relativa al cost) d'aquests ajuts.

Per mirar l'eficiència d'aquestes mesures s'analitzarà quin ajut aconseguirà una reducció més alta de l'abast de la pobresa amb un pressupost fix. A primera vista, per quanties moderades i factibles, els ajuts destinats als adolescents o als infants de famílies monoparentals sembla que són els més eficients. En efecte, amb un pressupost de 124,8 milions d'euros (similar al pressupost que es destinava a les famílies amb menors de zero a tres anys, abans de suspendre l'ajut), un ajut de 500 euros adreçat als adolescents aconseguiria una reducció de la taxa de pobresa d'un punt percentual. Una reducció similar (0,9 punts) es podria assolir amb un ajut de 1.000 euros per als infants de famílies monoparentals, que comportaria un pressupost similar de 124,3 milions d'euros. Cal recordar que 136,6 milions d'euros destinats a famílies amb menors de zero a tres anys redueix la pobresa en 0,5 punts percentuals. Així doncs, aquesta mesura està més pensada per incrementar la natalitat que per reduir la pobresa.

Gràfic 64. Efecte de la generositat dels ajuts sobre la intensitat de la pobresa dels infants que viuen en famílies nombroses (esquerra) i la intensitat de la pobresa infantil



Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

Taula 74. Cost i eficàcia dels ajuts als infants en famílies nombroses (en milers d'euros)

Ajut	Cost	Abast		Intensitat	
	(milers d'euros)	Nivell	Reducció	Nivell	Reducció
0	0	21,0		5,8	
500	69.920,5	20,7	0,3	5,5	0,3
1.000	139.841,0	20,3	0,7	5,2	0,6
1.500	209.761,5	19,3	1,7	5,0	0,8
2.000	279.682,0	18,0	3,0	4,9	0,9
2.500	349.602,5	18,1	2,9	4,8	1,0
3.000	419.523,0	18,0	3,0	4,7	1,1
3.500	489.443,5	17,7	3,3	4,7	1,1
4.000	559.364,0	17,7	3,3	4,7	1,1
4.500	629.284,5	17,8	3,2	4,7	1,1
5.000	699.205,0	17,4	3,6	4,7	1,1
5.500	769.125,5	17,5	3,5	4,7	1,1
6.000	839.046,0	17,5	3,5	4,8	1,0

Font: Ayllón i Ramos (2010) a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida corresponents als anys 2005 i 2006.

A tall de síntesi

En els darrers epígrafs s'ha simulat de manera separada l'efecte sobre la pobresa de tres tipus d'ajuts monetaris (ajuts universals, ajuts condicionats a un nivell de renda i ajuts condicionats a pertànyer a un dels grups amb un més risc de pobresa, famílies monoparentals, nombroses i amb adolescents). Aquesta simulació evidencia que, si es limita l'anàlisi a les propostes que requereixen un pressupost similar al que el Govern va dedicar l'any 2005 a l'ajut més estretament relacionat amb la reducció de la pobresa infantil, l'ajut a les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec, l'opció més eficaç per reduir l'abast de la pobresa és un ajut condicionat a la renda, ja que dóna tots els recursos disponibles als pobres. Els ajuts dirigits als grups poblacionals amb un elevat risc de pobresa, tot i ser menys eficaços que els condicionats a la renda, també són més eficaços que els ajuts universals, ja que dediquen una part més baixa dels recursos als infants que no es troben en situació de pobresa (compareu les taules 69, 70, 72, 73 i 74). A l'hora de mesurar l'eficàcia no es té en compte el cost d'assolir un objectiu determinat, és a dir, l'eficiència de la mesura. L'eficiència d'una mesura és molt rellevant, ja que analitza quina és la manera menys costosa de reduir tant l'abast com la intensitat de la pobresa. De totes les simulacions fetes, en resulta que el cost de reduir 1 punt l'abast de la pobresa amb un ajut condicionat a renda és de 51,1 milions d'euros, mentre que el cost d'aconseguir el mateix amb els ajuts dirigits als grups amb riscos de pobresa més elevats oscil·la entre els 103 milions d'euros (per a famílies monoparentals) i els 233 milions d'euros (per a famílies nombroses), que, en qualsevol cas, és molt inferior al cost d'un ajut universal.

D'aquests càlculs, clarament se'n desprèn que l'eficiència dels ajuts condicionats a ser pobre disminueix quan els imports es van elevat. Per exemple, un ajut de 500 euros és més eficaç que un ajut de gairebé 2.500 euros (import de l'ajut condicionat a la renda amb un pressupost equivalent a un ajut universal de 500 euros). L'eficiència més baixa dels ajuts molt més generosos es deu al fet que els pobres que estan a prop del llindar de la pobresa també podrien sortir de la pobresa amb un ajut més baix.

Amb tot, cal destacar que els pressupostos vigents són clarament insuficients per impactar de manera notable en el risc de pobresa infantil, però suficients per situar Catalunya en la mitjana dels països del nostre entorn. Amb un pressupost equivalent al que es va dedicar per ajudar les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec, uns 140 milions d'euros (el 2005), l'ajut més eficaç analitzat

(destinar l'ajut només a les famílies amb infants pobres) aconseguiria reduir l'abast de la pobresa en 2,5 punts i situaria la taxa de pobresa infantil l'any 2005 en un 18,5%, molt a prop de la taxa de pobresa mitjana dels països UE-15.

Si es pretén reduir la pobresa de manera significativa, cal una aposta clara que passi per dedicar una part del pressupost de la Generalitat significativament més important que l'actual en mesures per reduir la pobresa infantil. Per exemple, per reduir la pobresa infantil a la meitat, hauria calgut una inversió addicional de 531 milions d'euros destinats a ajuts condicionats a la renda, equivalent al voltant de la meitat del pressupost del Departament de Benestar Social i Família el 2005 (que suposaria una tercera part del pressupost el 2012).

9.3.2. Impacte simulat de les prestacions econòmiques en tres tipus diferents de famílies

En els epígrafs anteriors, s'han destacat diversos dèficits relacionats amb la cobertura i la intensitat del sistema de prestacions econòmiques adreçades a la infància a Catalunya. Per exemplificar l'efecte d'aquests dèficits en l'accés a les prestacions econòmiques, s'ha fet un exercici de simulació, temporalment situat a l'any 2010, d'acord amb tres models de família tipus: la família A és una família monoparental amb dos infants de dos i cinc anys; la família B és una família formada per una parella i dos infants, de dos i cinc anys; i, finalment, la família C està formada per una parella i tres infants, de dos, cinc i nou anys. En aquest exercici, s'ha calculat quin és el cost mitjà que pot comportar un infant en una família i quin és el pes que té aquest cost en el total d'ingressos de la llar segons diferents nivells d'ingressos (vegeu la taula 75). I a continuació s'han analitzat tots els ajuts i les prestacions que les famílies podien obtenir d'acord amb les seves característiques de composició familiar i nivell econòmic i l'import d'aquestes, i s'ha calculat el pes del cost d'un infant en l'accés a determinats serveis educatius sobre els ingressos familiars, comptabilitzant-hi els ajuts i les prestacions percebuts (vegeu les taules 76, 77 i 78).

Pel que fa al cost de l'habitatge, la roba i el calçat i el d'aliments i begudes no alcohòliques s'han usat les dades de l'Enquesta de pressupostos familiars base 2006 (EPF), de l'Institut Nacional d'Estadística, per a Catalunya. En el cas de cada família, s'ha ponderat el cost unitari de cada membre segons els coeficients de l'escala d'equivalència emprats per l'OCDE (coeficient 1 per al primer membre adult; 0,5 per al segon membre adult i 0,3 per a cada infant).

Quant als nivells d'ingressos dels tipus de família, se n'han establert diversos. El marge de diferència oscil·la entre els 5.000 euros anuals i els 40.000 euros anuals. Com a elements destacables, un dels nivells d'ingressos corresponia a l'IRSC, corresponent a cada família, valor a partir del qual es calculen moltes prestacions a les famílies limitades pel nivell de renda. D'altra banda, s'ha inclòs el valor de la renda mínima d'inserció per a cada família considerant els complementos específics per l'existència de fills a la unitat familiar. Finalment, s'ha inclòs el llindar de pobresa concret per a cada família, calculat a partir del 60% de la mediana de la renda equivalent de Catalunya. Atès que els costos d'accés a determinats serveis depenen de l'àmbit local, s'ha decidit que les famílies tipus viuen dins l'àrea metropolitana de Barcelona, més concretament a la ciutat de Terrassa. En aquest sentit, el cost dels serveis específics, i també dels ajuts i les prestacions corresponents, s'han calculat sobre la base d'aquest municipi. Cal tenir en compte que cada municipi aplica les seves taxes, bonificacions i prestacions per als serveis municipals.

Amb relació als serveis als quals accedeixen els infants concrets, s'ha considerat que l'infant de dos anys està escolaritzat en una escola bressol municipal de la ciutat en un horari de 9 a 17 hores i amb servei de menjador inclòs. D'altra banda, s'ha considerat que els infants de cinc i nou anys estaven escolaritzats en escoles públiques de la ciutat i feien ús del servei de menjador habitualment durant tot el curs. El preu corresponent al servei de menjador és el que estableix com a màxim la Generalitat de Catalunya el curs 2010/2011, 6,20 euros per alumne i dia. Finalment, s'ha calculat el cost d'una activitat extraescolar per als infants de cinc i nou anys. En aquest sentit, s'ha escollit l'escola municipal de música com a exemple d'activitat amb preus públics i possibilitat d'aplicar bonificacions al preu. El preu escollit ha estat el de l'ensenyament bàsic de primer i segon corresponent a 850 euros l'any.

Pel que fa als ajuts i les prestacions que les tres famílies podien rebre, s'han tingut en compte les prestacions d'ajuda a la família i els ajuts per assegurar l'accés als serveis educatius. En primer lloc s'ha considerat la prestació econòmica per infant a càrrec, de caràcter universal, concedida per la Generalitat de Catalunya (actualment suspesa, però no l'any 2010, en què se situa aquesta simulació). En segon lloc, s'ha considerat la prestació econòmica per fill o filla menor acollit o a càrrec que concedeix el Govern central, limitada al nivell de renda. Finalment, s'ha considerat la prestació permanent al pagament del lloguer de la Generalitat de Catalunya i que també es concedeix en funció del nivell de renda.

Amb relació als ajuts per accedir als serveis educatius, s'han calculat les bonificacions corresponents als preus de les escoles bressol municipals del municipi de Terrassa, també vinculades al nivell de renda, i les bonificacions als preus de l'escola municipal de música de la ciutat. D'altra banda, s'han calculat els ajuts individuals de menjador escolar del Consell Comarcal del Vallès Occidental i els ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic de la Generalitat de Catalunya.

Les taules 76, 77 i 78 presenten un resum principal de les dades corresponents a totes les famílies amb els diferents nivells d'ingressos i els ajuts i les prestacions a les quals tenen dret. Com a element transversal, que les tres famílies amb nivells de renda de 30.000 euros i 40.000 euros anuals, generalment, no poden accedir a cap tipus de prestació o ajuda que estigui lligada al nivell de renda. L'única excepció és el cas de la família nombrosa, que pot obtenir les bonificacions de les taxes públiques municipals de Terrassa, per a l'escola bressol i l'escola municipal de música, per la condició nombrosa.

Un element interessant fa referència als ajuts individuals de menjador. El Consell Comarcal del Vallès Occidental, en la primera assignació d'ajudes, va concedir l'ajut de menjador a totes les famílies que haguessin obtingut una puntuació igual o superior a 12 punts. La puntuació es podia obtenir en funció d'uns criteris per característiques familiars, uns criteris establerts segons característiques econòmiques i, finalment, per uns criteris segons situació sociofamiliar de la llar. En la baremació realitzada per a aquesta simulació, no s'ha atorgat a les famílies tipus cap punt segons la situació sociofamiliar de la llar, ja que aquesta puntuació es dona d'acord amb els informes dels serveis socials corresponents. En el cas que s'hagués decidit concedir una puntuació mitjana per situació social de 3 punts a totes les famílies, les famílies B i C de la major part de nivells d'ingressos haurien obtingut l'ajut individual de menjador. Com que no es recull aquesta puntuació, només ha obtingut els ajuts la família monoparental amb uns ingressos iguals o inferiors als 15.000 euros/anuals, per la situació de monoparentalitat.

En altres paraules, per nivell de renda estrictament, l'accés als ajuts individuals de menjador és molt restringit. Així, en relació amb les famílies B i C, tot i que obtenen la màxima puntuació en les característiques econòmiques de la llar, no poden accedir a l'ajut individual de menjador si no tenen cap punt per situació sociofamiliar. Per accedir-hi, en el cas dels ajuts individuals de menjador del Consell Comarcal del Vallès Occidental, cal obtenir punts per característiques sociofamiliars, la qual cosa

remet a dificultats socials referides a la família (existència de discapacitat o problemes de salut, dificultats de relació familiar, activitats marginals del cuidador, etc.), dificultats socials referides als menors (menors en situació de vulnerabilitat, absentisme, existència de discapacitat, manca de normes o d'hàbits) o famílies susceptibles de pla de millora (que sigui objecte d'intervenció social). Si la família no és considerada de risc social, i si no és monoparental, doncs, l'accés a aquests ajuts és realment difícil. Un cop fets els càlculs corresponents, s'observa que, per exemple, en el cas d'una família tipus B (dos adults i dos infants) situada per sota del 50% de l'IRSC, que correspondria a una renda per càpita anual inferior a 3.187,1 euros, si no obté cap tipus de puntuació per característiques sociofamiliars, no pot accedir a l'ajut individual de menjador.

Un altre element interessant és la cobertura de la prestació econòmica per fill o filla menor del govern central. Aquest ajut està limitat al nivell d'ingressos de la unitat familiar. En el cas de les famílies tipus es pot observar que en el cas de la família A (monoparental amb dos infants) només podrien accedir a aquesta prestació les famílies amb ingressos anuals iguals o inferiors a l'IRSC, 12.748,4 euros, aproximadament 2.000 euros per sota del llindar de pobresa de Catalunya. Igualment, la família B (dos adults amb dos infants) no podria accedir a la prestació si tingués uns ingressos iguals al llindar de pobresa. En el cas d'aquesta família, el límit de renda que dona dret a la percepció de la prestació se situa en uns 6.000 euros per sota del llindar de pobresa d'aquest tipus de família (18.883 euros). Finalment, la família C (dos adults amb tres infants) es trobaria en una situació similar al cas de la família B, ja que el límit de renda que els donaria dret a rebre la prestació se situa en els 16.953 euros anuals i el llindar de pobresa en els 21.581 euros, gairebé 4.700 euros per sota. Pel que fa a les bonificacions dels preus dels serveis d'educació públics de la ciutat de Terrassa, com ja s'ha esmentat anteriorment, les famílies nombroses són les que hi surten més beneficiades. En el seu cas, les bonificacions no depenen del nivell d'ingressos sinó de la seva condició de família nombrosa. Així doncs, en tots els nivells d'ingressos que s'han establert s'aplica algun tipus de bonificació que varia només en percentatge segons els nivells de renda.

En general, d'acord amb la simulació de la taula, es pot observar que la família B, composta per una parella amb dos infants, de dos i cinc anys, és la unitat familiar més descoberta en relació amb les

prestacions i els ajuts econòmics. Generalment, aquestes famílies, si no pateixen situacions econòmiques o socials extremes, no reben tan suport econòmic de les administracions. Les unitats familiars d'aquestes característiques, que se situen entre els 20.000 euros i els 40.000 euros anuals d'ingressos familiars, són les que acaben tenint una desprotecció més elevada quant a ajuts. En els altres dos tipus de família, la condició de monoparentalitat o de família nombrosa, alhora que suposa un nivell més elevat de risc de pobresa, implica una protecció més alta amb relació als ajuts. A la taula es fa palès que l'esforç econòmic més alt de les administracions es fa per cobrir les franges de nivells d'ingressos més baixos, en tant que els recursos són limitats. Tanmateix, hi ha situacions, com és el cas de la prestació per infant a càrrec de l'Estat, en la qual el llindar de renda establert és molt inferior al llindar de risc de pobresa. En aquest sentit, en molts casos, les prestacions, si bé cobreixen els estrats més necessitats, acaben no cobrint estrats econòmics baixos però que no se situen en situacions d'extrema pobresa.

Si es pren **el cas de la família A**, amb un nivell d'ingressos nets equivalents a l'IRSC (que seria el cas d'una família monoparental amb mare treballadora amb un salari lleugerament superior a mileurista), s'observa que les despeses d'escola bressol, menjador escolar i activitats extraescolars ja suposen un 39,4% del total dels ingressos anuals (vegeu taula 76). Si es tenen en compte les despeses d'alimentació, roba i calçat i habitatge,⁶ aquestes suposen un 60,8% dels ingressos totals de la llar, a més de les despeses esmentades anteriorment. En total, aquesta família tipus destina, abans de les transferències, més del 100% dels seus ingressos a la subsistència i l'educació dels fills.

La situació d'aquesta família A fa que pugui accedir a la prestació econòmica per infant a càrrec de l'Estat, ja que està just per sota el llindar màxim de renda que s'estableix per tenir-hi dret. Aquesta mateixa família també pot accedir a la prestació universal per infant a càrrec de la Generalitat fins als sis anys dels dos infants. Així mateix, es pot beneficiar de les prestacions permanents per al pagament del lloguer. D'altra banda, pot tenir accés a les bonificacions del 60% dels preus públics d'escola bressol i escola de música municipals de Terrassa. Finalment, aquesta família pot accedir als ajuts individuals de menjador que ofereix el Consell Comarcal del Vallès Occidental i a l'ajut fix de la Generalitat per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic.

⁶ Les despeses d'habitatge, alimentació, roba i calçat s'ha extret de l'Enquesta de pressupostos familiars base 2006 de l'Institut Nacional d'Estadística (INE). En aquesta simulació s'ha considerat el 75% de la despesa de lloguer que estableix com a mitjana l'EPF, entenent que les famílies amb menys recursos destinen una part més baixa dels ingressos a l'habitatge.

Després de les transferències econòmiques, doncs, amb uns ingressos de 18.213,1 euros un cop sumats els imports de tots els ajuts i les prestacions a les quals la família en qüestió pot accedir, l'esforç econòmic que fa aquesta família tipus per cobrir les despeses d'escola bressol, menjador escolar i activitats extraescolars (que no es corresponen amb totes les despeses indirectes en educació) és del 27,5% dels seus ingressos anuals. Si s'hi sumen les despeses d'habitatge, alimentació, roba i calçat, que suposen un 42,6% de la renda anual (segons la ponderació del 75% de la despesa mitjana per a aquests conceptes), en total, i d'acord amb aquests supòsits, aquesta família tipus destina un 70,1% dels seus ingressos després de transferències a cobrir despeses de subsistència bàsica i d'accés a recursos educatius per als seus fills. Amb el 30% restant d'aquests ingressos (menys de 5.500 euros anuals), ha de fer front a la resta de partides econòmiques familiars relacionades amb el transport, la salut, el lleure, etc., i no només dels infants. Davant d'aquest escenari, doncs, és probable que aquesta família tipus tingui privacions materials.

Si s'analitza **el cas de la família B**, amb un nivell d'ingressos corresponents, de nou, a l'IRSC, considerant que només un dels adults treballa (15.138,7 euros), les despeses d'escola bressol, menjador escolar i activitats extraescolars suposen un 33,1% dels ingressos totals anuals de la llar (vegeu la taula 77). Tot i així, les despeses d'alimentació, roba i calçat i habitatge ascendeixen fins a un 67,2% dels ingressos anuals (sempre que inverteixi el 75% de la despesa mitjana a aquests conceptes). En total, aquestes despeses suposen més d'un 100% dels ingressos anuals d'aquesta família. Tot i que està bastant per sota del llindar de risc de pobresa, no té dret a accedir a la prestació econòmica per infant a càrrec de l'Estat. Sí que pot, però, accedir a la de la Generalitat per infant menor de tres anys. Així mateix, es pot beneficiar de les prestacions per al pagament del lloguer que ofereix la Generalitat. i obtenir un 60% de bonificació del preu públic de l'escola bressol i escola municipal de música de Terrassa. Tanmateix, malgrat que està per sota del llindar de risc de pobresa, no té garantit l'ajut individual de menjador escolar, ja que no obté punts per la situació sociofamiliar.

Amb tot, un cop calculats tots els ajuts i les prestacions a les quals teòricament podria accedir la família B, les despeses d'escola bressol, menjador escolar i activitat extraescolar passen a ser un 27,1% dels ingressos anuals de la unitat familiar. Si s'hi suma el 55,1% que suposen les despeses d'habitatge, alimentació, roba i calçat, es constata que aquesta família destina un 82,2% de la renda familiar anual després de transferències a sufragar costos bàsics, i només disposa d'un 17,8% d'aquests

ingressos per a la resta de despeses familiars. Davant d'aquest escenari, doncs, és probable que aquesta família tipus renunciï als serveis d'escola bressol, menjador escolar o activitat extraescolar per poder fer front a la despesa familiar en conjunt.

Finalment, és interessant observar **el cas de la família C**, amb un nivell d'ingressos anuals de 17.529 euros, corresponent a l'IRSC, considerant que només treballa un adult. Per a aquesta família, les despeses d'escola bressol, menjador escolar i activitats extraescolars comporten un 39,8% dels ingressos anuals de la llar. D'altra banda, les despeses d'habitatge, roba i calçat i alimentació suposen un 66,4% dels ingressos. En total, teòricament aquesta família tipus destina un 106,2% dels seus ingressos anuals a assumir totes les despeses bàsiques per al manteniment de la família. En relació amb les prestacions a les quals té dret, aquesta família, de nou, supera el llindar de renda que estableix l'Estat per concedir la prestació per infant a càrrec. Pel que fa a la prestació universal de la Generalitat, aquesta família podria accedir-hi per als dos fills menors de sis anys. En relació amb la prestació permanent de lloguer, aquesta família també en podria ser beneficiària. També es pot acollir al 50% de bonificació dels preus de l'escola bressol i l'escola municipal de música de Terrassa per la condició de família nombrosa. Així com en el cas de la família B, aquesta unitat familiar no podria accedir als ajuts individuals de menjador en el cas que no tingués puntuació per la situació sociofamiliar, d'acord amb la baremació del Consell Comarcal del Vallès Occidental.

En aquest sentit, i un cop calculats tots els ajuts i les prestacions a les quals teòricament podria accedir la família C, es pot observar que les despeses d'escola bressol, menjador i activitats extraescolars passen a implicar un 31,9% dels ingressos totals de la llar, i que les despeses d'habitatge, alimentació, roba i calçat, un 53,1% d'aquests ingressos. En total un 85%. De nou, els ajuts i les prestacions suposen un esponjament del pes de les despeses sobre el nivell d'ingressos totals, però igualment només resta un 15% dels ingressos per a altres despeses.

Aquesta simulació en el cas de tres famílies que disposen de nivells d'ingressos equivalents a l'IRSC, però clarament per sota del llindar de pobresa, és pertinent per il·lustrar que una situació de pobresa relativa no garanteix la percepció de prestacions econòmiques orientades a garantir la igualtat d'oportunitats dels infants, i també que la intensitat dels ajuts existents, si bé fomenta l'accés a determinats serveis, no evita necessàriament la privació dels infants.

Taula 75. Despesa familiar mitjana en productes i béns de consum bàsic i percentatge sobre els ingressos familiars

Família A (👤 + 👤 + 👤) Nivell d'ingressos	Habitatge	Roba	Alimentació	TOTAL
5.000,0				
8.401,9 ⁽¹⁾				
10.000,0				
12.748,4 ⁽²⁾				
14.387,0 ⁽⁴⁾	6.425,60 €	1.126,40 €	2.788,80 €	10.340
15.000,0				
20.000,0				
30.000,0				
40.000,0				
Família B (👤 + 👤 + 👤 + 👤) Nivell d'ingressos	Habitatge	Roba	Alimentació	TOTAL
5.000,0				
8.070,1 ⁽¹⁾				
10.000,0				
12.748,4 ⁽²⁾				
15.000,0				
15.138,7 ⁽³⁾	8.433,60 €	1.478,40 €	3.660,30 €	13.572
18.883,0 ⁽⁴⁾				
20.000,0				
30.000,0				
40.000,0				
Família C (👤 + 👤 + 👤 + 👤 + 👤) Nivell d'ingressos	Habitatge	Roba	Alimentació	TOTAL
5.000,0				
8.994,8 ⁽¹⁾				
10.000,0				
15.000,0				
15.138,7 ⁽²⁾				
17.529,0 ⁽³⁾	9.638,40 €	1.689,60 €	4.183,20 €	15.511
20.000,0				
21.581,1 ⁽⁴⁾				
30.000,0				
40.000,0				

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Enquesta de pressupostos familiars.

Nota: (1) Nivell d'ingressos familiars equivalents a la renda mínima d'inserció; (2) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC amb tots els progenitors amb ingressos

AL	100%	75%	50%	25%
	206,8	155,1	103,4	51,7
	123,1	92,3	61,5	30,8
	103,4	77,6	51,7	25,9
	81,1	60,8	40,6	20,3
,80 €	71,9	53,9	35,9	18,0
	68,9	51,7	34,5	17,2
	51,7	38,8	25,9	12,9
	34,5	25,9	17,2	8,6
	25,9	19,4	12,9	6,5
AL	100%	75%	50%	25%
	271,4	203,6	135,7	67,9
	168,2	126,1	84,1	42,0
	135,7	101,8	67,9	33,9
	106,5	79,8	53,2	26,6
,30 €	90,5	67,9	45,2	22,6
	89,7	67,2	44,8	22,4
	71,9	53,9	35,9	18,0
	67,9	50,9	33,9	17,0
	45,2	33,9	22,6	11,3
	33,9	25,4	17,0	8,5
AL	100%	75%	50%	25%
	310,2	232,7	155,1	77,6
	172,4	129,3	86,2	43,1
	155,1	116,3	77,6	38,8
	103,4	77,6	51,7	25,9
,20 €	102,5	76,8	51,2	25,6
	88,5	66,4	44,2	22,1
	77,6	58,2	38,8	19,4
	71,9	53,9	35,9	18,0
	51,7	38,8	25,9	12,9
	38,8	29,1	19,4	9,7

Taula 76. FAMÍLIA TIPUS A. Família monoparental amb dos infants (dos i cinc anys) resident al municipi de Terrassa (20

Nivell d'ingressos (sense ajuts)	Despeses en l'accés a serveis (% sobre ingressos)			Prestacions			Bonificació als preus de l'escola bressol municipal (Quantitat restada a quotidianitat)
	Escola bressol municipal	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música	Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec	Prestació econòmica per fill/a o menor acollit a càrrec (estatal)	Prestacions permanents per al pagament del lloguer	
5.000,0	61,0	22,3	17,0	1.490,0	798,0	332,4	1.830,0
8.401,9 ⁽¹⁾	36,3	13,3	10,1	1.490,0	798,0	285,4	1.830,0
10.000,0	30,5	11,2	8,5	1.490,0	798,0	263,3	1.830,0
12.748,4 ⁽²⁾	23,9	8,8	6,7	1.490,0	798,0	137,7	1.830,0
14.387,0 ⁽³⁾	21,2	7,8	5,9	1.490,0	0,0	103,1	1.830,0
15.000,0	20,3	7,4	5,7	1.490,0	0,0	90,4	1.830,0
20.000,0	15,3	5,6	4,3	1.490,0	0,0	-13,4	760,0
30.000,0	10,2	3,7	2,8	1.490,0	0,0	0,0	0,0
40.000,0	7,6	2,8	2,1	1.490,0	0,0	0,0	0,0

Font: Elaboració pròpia.

Nota: (1) Nivell d'ingressos familiars equivalents a la renda mínima d'inserció; (2) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC; (3) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC. La simulació no s'ha concedit cap punt segons la situació social de la família, ja que aquesta puntuació es dona segons l'informe dels serveis socials corresponents.

10)

Ajuts per a l'accés a serveis educatius				Despeses (% sobre ingressos amb ajuts i prestacions)			
Concessions d'ajuts de bressol municipal a la ciutat (a)	Ajuts individuals de menjador escolar (4)	Bonificacions als preus de l'escola municipal de música (quantitat restada a la quota)	Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic	Nivell d'ingressos amb ajuts	Escola bressol	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música
30,0	594,0	510,0	105,0	10.659,4	28,6	10,5	8,0
30,0	594,0	510,0	105,0	14.014,3	21,8	8,0	6,1
30,0	594,0	510,0	105,0	15.590,3	19,6	7,2	5,5
30,0	594,0	510,0	105,0	18.213,1	16,7	6,1	4,7
30,0	594,0	510,0	105,0	19.019,1	16,0	5,9	4,5
30,0	594,0	510,0	105,0	19.619,4	15,5	5,7	4,3
2,5	0,0	212,5	105,0	22.556,6	13,5	4,9	3,8
0,0	0,0	0,0	0,0	31.490,0	9,7	3,5	2,7
0,0	0,0	0,0	0,0	41.490,0	7,4	2,7	2,0

valents al llindar de pobresa relativa. (4) En relació amb la baremació per a la concessió dels ajuts individuals de menjador escolar, cal tenir present que en la

Taula 77. FAMÍLIA TIPUS B. Parella amb dos infants (dos i cinc anys) resident al municipi de Terrassa (2010)

Nivell d'ingressos	Despeses en l'accés a serveis (% sobre ingressos)			Prestacions			Bonificació als preus de l'escola bressol municipal (Quantitat restada a quotidianitat)
	Escola bressol municipal	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música	Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec	Prestació econòmica per fill/a o menor acollit a càrrec (estatal)	Prestacions permanents per al pagament del lloguer	
5.000,0	61,0	22,3	17,0	638,0	798,0	462,9	1.830,0
8.070,1 ⁽¹⁾	37,8	13,8	10,5	638,0	798,0	423,5	1.830,0
10.000,0	30,5	11,2	8,5	638,0	798,0	398,8	1.830,0
12.748,4 ⁽²⁾	23,9	8,8	6,7	638,0	798,0	281,7	1.830,0
15.000,0	20,3	7,4	5,7	638,0	0,0	238,4	1.830,0
15.138,7 ⁽³⁾	20,1	7,4	5,6	638,0	0,0	235,7	1.830,0
18.883,0 ⁽⁴⁾	16,2	5,9	4,5	638,0	0,0	163,6	1.220,0
20.000,0	15,3	5,6	4,3	638,0	0,0	142,1	760,0
30.000,0	10,2	3,7	2,8	638,0	0,0	0,0	0,0
40.000,0	7,6	2,8	2,1	638,0	0,0	0,0	0,0

Font: Elaboració pròpia.

Nota: (1) Nivell d'ingressos familiars equivalents a la renda mínima d'inserció; (2) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC amb els dos progenitors amb ingressos.

(4) En relació amb la baremació per a la concessió dels ajuts individuals de menjador escolar, cal tenir present que en la simulació no s'ha concedit que es donessin 3 punts a totes les famílies corresponents a serveis socials, la major part dels nivells d'ingressos dels tipus de família B haurien d'obtenir.

Ajuts per a l'accés a serveis educatius				Despeses (% sobre ingressos amb ajuts i prestacions)			
Subvencions per a l'ajut de bressol individual a la família (a)	Ajuts individuals de menjador escolar (4)	Bonificacions als preus de l'escola municipal de música (quantitat restada a la quota)	Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic	Nivell d'ingressos amb ajuts	Escola bressol	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música
30,0	0,0	510,0	105,0	9.343,9	32,6	11,9	9,1
30,0	0,0	510,0	105,0	12.374,7	24,6	9,0	6,9
30,0	0,0	510,0	105,0	14.279,8	21,4	7,8	6,0
30,0	0,0	510,0	105,0	16.911,1	18,0	6,6	5,0
30,0	0,0	510,0	105,0	18.321,4	16,6	6,1	4,6
30,0	0,0	510,0	105,0	18.457,4	16,5	6,0	4,6
20,0	0,0	340,0	105,0	21.349,6	14,3	5,2	4,0
2,5	0,0	212,5	105,0	21.860,1	14,0	5,1	3,9
0,0	0,0	0,0	0,0	30.638,0	10,0	3,6	2,8
0,0	0,0	0,0	0,0	40.638,0	7,5	2,7	2,1

os; (3) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC amb un sol progenitor amb ingressos; (4) Nivell d'ingressos familiars equivalents al llindar de pobresa relativa.

lit cap punt segons situació social de la família, ja que aquesta puntuació es dona segons l'informe dels serveis socials corresponents. En cas obtingut l'ajut de menjador (concedit a partir dels 12 punts).

Taula 78. FAMÍLIA TIPUS C. Parella amb tres infants (dos, cinc i nou anys) resident al municipi de Terrassa (2010)

Nivell d'ingressos	Despeses en l'accés a serveis (% sobre ingressos)			Prestacions			Bonificació preus de bres municipals (Quantitat restada quan qu...
	Escola bressol municipal	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música	Prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec	Prestació econòmica per fill/a o menor acollit a càrrec (estatal)	Prestacions permanents per al pagament del lloguer	
5.000,0	61,0	44,6	34,0	1.490,0	1.096,0	544,1	1.83
8.994,8 ⁽¹⁾	33,9	24,8	18,9	1.490,0	1.096,0	497,5	1.83
10.000,0	30,5	22,3	17,0	1.490,0	1.096,0	485,7	1.83
15.000,0	20,3	14,9	11,3	1.490,0	1.096,0	339,9	1.83
15.138,7 ⁽²⁾	20,1	14,7	11,2	1.490,0	1.096,0	337,5	1.83
17.529,0 ⁽³⁾	17,4	12,7	9,7	1.490,0	0,0	295,6	1.52
20.000,0	15,3	11,2	8,5	1.490,0	0,0	252,4	1.52
21.581,1 ⁽⁴⁾	14,1	10,3	7,9	1.490,0	0,0	224,7	1.52
30.000,0	10,2	7,4	5,7	1.490,0	0,0	0,0	1.52
40.000,0	7,6	5,6	4,3	1.490,0	0,0	0,0	1.52

Font: Elaboració pròpia.

Nota: (1) Nivell d'ingressos familiars equivalents a la renda mínima d'inserció; (2) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC amb els dos progenitors amb ingressos...

(4) En relació amb la baremació per a la concessió dels ajuts individuals de menjador escolar, cal tenir present que en la simulació no s'ha concedit es donessin 3 punts a totes les famílies corresponents a serveis socials, la major part dels nivells d'ingressos dels tipus de família C haurien obtingut...

Ajuts per a l'accés a serveis educatius				Despeses (% sobre ingressos amb ajuts i prestacions)			
Subvencions als menjadors escolars (quantitat assignada a la quota)	Ajuts individuals de menjador escolar (4)	Bonificacions als preus de l'escola municipal de música (quantitat restada a la quota)	Ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic	Nivell d'ingressos amb ajuts	Escola bressol	Menjador escolar (primària)	Escola municipal de música
30,0	0,0	1.020,0	210,0	11.190,1	27,3	19,9	15,2
30,0	0,0	1.020,0	210,0	15.138,3	20,1	14,7	11,2
30,0	0,0	1.020,0	210,0	16.131,7	18,9	13,8	10,5
30,0	0,0	1.020,0	210,0	20.985,9	14,5	10,6	8,1
30,0	0,0	1.020,0	210,0	21.122,2	14,4	10,6	8,0
25,0	0,0	850,0	210,0	21.899,7	13,9	10,2	7,8
25,0	0,0	850,0	210,0	24.327,4	12,5	9,2	7,0
25,0	0,0	850,0	210,0	25.880,8	11,8	8,6	6,6
25,0	0,0	850,0	210,0	34.075,0	9,0	6,6	5,0
25,0	0,0	850,0	0,0	43.865,0	7,0	5,1	3,9

ingressos; (3) Nivell d'ingressos familiars equivalents a l'IRSC amb un sol progenitor amb ingressos; (4) Nivell d'ingressos familiars equivalents al llindar de pobresa relativa.

lit cap punt segons situació social de la família, ja que aquesta puntuació es dona segons l'informe dels serveis socials corresponents. En cas que hagués rebut l'ajut de menjador (concedit a partir dels 12 punts).

BLOC 3. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

10. CONCLUSIONS

La provisió del benestar en un context de crisi econòmica

- El règim de benestar de Catalunya s'ha construït històricament sobre la base del treball, com a font principal d'accés a les rendes bàsiques per viure, via salaris o via prestacions contributives (amb experiència prèvia en el treball), i de la família, com a font bàsica de solidaritat a l'hora de garantir la subsistència material bàsica i la cura de les persones econòmicament dependents. Com també succeeix en la resta de règims de benestar dels països del sud d'Europa, a Catalunya l'Estat ha assumit tradicionalment un paper més subsidiari, amb baixos nivells de despesa social i amb intervencions de caràcter assistencial per cobrir necessitats socials que el mercat i la família han deixat més desprotegides.
- Aquest règim de provisió de benestar esdevé fràgil en el context social i econòmic actual. Entre altres causes, convé destacar, d'una banda, que, d'ençà de l'inici de la crisi econòmica actual, l'atur ha experimentat un augment molt significatiu: la taxa d'atur s'ha doblat en els darrers tres anys i s'ha triplicat en els darrers quatre. I, d'altra banda, la tradició familista que articulava la provisió de benestar als països del sud d'Europa, alhora, s'ha debilitat i ha esdevingut menys garantista, arran dels canvis que han experimentat les estructures familiars tradicionals.
- La precarietat en les condicions d'ocupació, la progressiva precarització de les trajectòries laborals i la incorporació més intensa de les dones al mercat de treball, amb la persistència de desigualtats de gènere en un context social en què les estructures familiars es tendeixen a flexibilitzar i a diversificar, provoquen que la pobresa també afecti la població que està ocupada. Cal tenir en compte que la precarietat laboral no només limita l'accés als ingressos salarials en períodes d'atur o en períodes d'ocupació amb baixos salaris, sinó que també limita les possibilitats d'accés als avantatges que ofereix la protecció social.
- Aquestes dinàmiques socials, que se sumen a un fort impacte del fet migratori en la darrera dècada, han contribuït no només a augmentar les situacions de pobresa, sinó també a transformar les característiques de l'exclusió social. En el context actual, doncs,

convé analitzar, repensar i revalorar el paper que ha de tenir la política social per combatre l'emergència i la reproducció de les situacions de pobresa.

La regulació dels drets dels infants i la pobresa

- Amb relació al **dret a un nivell de vida adequat**, el marc jurídic vigent a Catalunya al·ludeix de manera específica a les situacions de pobresa i recull tant la lluita contra les situacions de pobresa entre els objectius d'actuació dels poders públics com la configuració, en l'Estatut, d'un dret específic a accedir a un nivell de renda que assegurï als infants una vida digna. Alhora, la lluita contra la pobresa apareix com un dels objectius en els quals les administracions han de posar èmfasi pel que fa a les polítiques d'infància. Tanmateix, i malgrat aquest reconeixement formal, resta pendent un desplegament normatiu en sentit global i general que permeti, en el cas dels infants, fer efectiu el dret a un nivell de vida adequat, atès que ara com ara està configurat més com un objectiu al qual han de tendir les polítiques públiques –les actuacions de l'Administració– que no pas com un dret subjectiu exigible davant les administracions o en seu judicial.
- Amb relació al **dret a l'educació**, la gratuïtat de l'ensenyament bàsic, àmpliament reconeguda des d'un punt de vista formal, no abasta les activitats complementàries ni tampoc, amb caràcter general, els serveis escolars de menjador i transport o les activitats extraescolars, llibres i material, ni les activitats educatives fora de l'horari lectiu. En aquest sentit, la Llei d'educació preveu l'establiment d'ajuts per compensar les desigualtats, però aquests ajuts han tingut un nivell de desenvolupament desigual.
- Pel que fa al **dret al lleure**, per bé que tant la Llei d'educació com la Llei dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència estableixen que les administracions han d'afavorir i fomentar l'educació en el lleure i donar suport a la xarxa d'entitats socials, i han de fomentar la igualtat d'accés dels infants i els adolescents, aquestes previsions resten pendents de desplegament normatiu, i en aquest àmbit tampoc no s'ha establert un sistema general d'ajuts que compleixi aquesta provisió i afavoreixi l'equitat en l'accés.

- Amb relació al **dret a l'habitatge**, l'article 26 de l'Estatut de Catalunya reconeix el dret de les persones que no disposen dels recursos suficients a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa preveu que els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixin aquest dret en les condicions que determinen les lleis. Aquesta regulació suposa passar de la consideració del dret a l'habitatge com un principi rector a un dret subjectiu, ja que aquest article es troba al capítol primer del títol I de l'Estatut, amb referència als drets i deures de l'àmbit civil i social. Amb tot, és destacable que la normativa d'habitatge no té en consideració les famílies de rendes baixes amb infants com a col·lectiu objecte d'una atenció especial.

- Finalment, quant al **dret a la salut**, la Llei d'infància reconeix específicament el dret dels infants a la prevenció, la protecció i la promoció de la salut; el dret a l'atenció sanitària adequada al seu nivell evolutiu, atenent tant els aspectes orgànics com emocionals, i conté una referència específica a l'atenció en situacions de risc per a la salut mental. Tanmateix, tot i el reconeixement normatiu específic del dret a la salut, encara hi ha mancances normatives, com ara la regulació del dret a la farmàcia gratuïta o el desenvolupament de la cartera de serveis, per garantir la plena garantia del dret al nivell de salut més alt possible dels infants i l'atenció sanitària adequada al seu nivell evolutiu.

La prevalença de la pobresa monetària i de la privació material entre els infants

- L'any 2010, d'acord amb les darreres dades de l'Idescat, el **risc de pobresa** a Catalunya afecta un 23,7% dels infants menors de setze anys, quasi un de cada quatre. En altres paraules, més de 285.000 infants menors de setze anys es troba en una situació de vulnerabilitat a l'hora de satisfer les seves necessitats bàsiques en igualtat d'oportunitats. Aquest risc és especialment prevalent entre les famílies nombroses (47,5%) i entre les famílies monoparentals (46,6%), pràcticament una de cada dues.

- La infància és un col·lectiu d'una vulnerabilitat especial davant les situacions de pobresa, i això es demostra amb una taxa de risc de pobresa entre la població infantil (23,7%) significativament més elevada que entre la població adulta (19,9%). Aquesta circumstància, que és comuna a la majoria de països

desenvolupats, denota que la infància és un col·lectiu especialment vulnerable, no només per la seva dependència social i econòmica, sinó també pel fet de viure en condicions socioeconòmiques més precàries.

- Evolutivament, la infància representa el col·lectiu més negativament afectat per la crisi econòmica a causa de l'augment de la desocupació, que ha fet davallar els ingressos de moltes famílies, i a la manca de ponderació del nombre de fills en la majoria de prestacions. La dependència econòmica de la família fa que els infants siguin més vulnerables a qualsevol precarització de la situació socioeconòmica d'un dels progenitors. A tall il·lustratiu, respecte de l'any 2008, la taxa de risc de pobresa infantil ha passat del 17,6% al 23,7%, amb un creixement del 33%.

- L'anàlisi comparada posa de manifest que, abans de l'inici de la crisi, Catalunya presentava una prevalença de la pobresa infantil sensiblement més baixa que la de la resta de l'Estat espanyol, i força equiparable a la mitjana dels països de la Unió Europea (27). L'any 2010, en canvi, a Catalunya, aquesta taxa (23,7%) presenta valors lleugerament més positius que els del conjunt de l'Estat (25,3%), però distants dels del conjunt dels països de la Unió Europea (20,2%). En termes generals, Catalunya se situa en una posició força capdavantera pel que fa a la prevalença de la pobresa infantil, juntament amb els països de l'Europa de l'Est i del sud, amb Itàlia, Espanya i Grècia.

- Els resultats relatius a la privació material demostren que els infants catalans es troben en una situació molt similar a la que s'observa per a tota la població catalana, encara que experimenten nivells de privació més elevats respecte a la població adulta si ens fixem en la satisfacció de necessitats bàsiques (consum, habitatge, etc.). L'anàlisi de dades també indica que un nombre més alt d'infants pateix de manera simultània problemes de pobresa monetària i de privació material, encara que hi ha determinades privacions que no estan vinculades a situacions de pobresa monetària.

- Pel que fa als col·lectius més afectats per les situacions de pobresa, l'anàlisi de les dades en destaca els següents: els infants adolescents, amb un risc de privació que és el més alt de tota la població catalana per grups d'edat; les famílies nombroses, amb increments progressius per cada infant de més; els infants en llars monoparentals, que conformen el tercer col·lectiu en risc de pobresa però

especialment de privació, sobretot en els casos en què s'afegeix la càrrega econòmica de dos fills o més, i, finalment, el darrer col·lectiu en risc és el dels infants amb progenitors aturats o inactius. Els infants de progenitors joves i els infants amb progenitors separats o divorciats també presenten una prevalença de la pobresa per sobre de la mitjana.

Els condicionants i les conseqüències de la pobresa infantil a Catalunya (el caràcter multifactorial)

El dret a un nivell de vida adequat

- Les **condicions d'ocupació dels progenitors** esdevenen un fort condicionant de la pobresa infantil. En aquest sentit, les elevades taxes d'atur que presenta Catalunya aquests darrers anys (19,2%, l'any 2011) i un mercat de treball caracteritzat, entre d'altres, per la precarietat laboral conformen uns dels factors més determinants a l'hora d'entendre la prevalença de la pobresa infantil a Catalunya. És especialment interessant l'evolució paral·lela de les taxes d'atur i les taxes de pobresa infantil a Catalunya, que ambdues han patit augmentos significatius en el context actual de crisi econòmica, i és especialment significatiu el fet que els períodes recents de creixement de l'ocupació no hagin comportat reduccions igualment significatives de la pobresa infantil a causa, en part, de la precarietat laboral.

- D'altra banda, el **règim d'ocupació juvenil** de Catalunya, caracteritzat per elevades taxes d'atur (superiors al 40% en joves menors de vint-i-cinc anys) i de temporalitat (taxes de temporalitat juvenil superiors al 55%), i també la incorporació prematura de molts joves al mercat de treball en condicions de precarietat laboral i els dèficits de formació condicionen la prevalença de la pobresa entre els menors en edat de treballar.

- En el cas de Catalunya, cal destacar, alhora, el percentatge de joves considerats NINI (ni estudien ni treballen), amb valors superiors al 20% dels joves de setze a dinou anys. És a dir, més de dos de cada deu joves menors d'edat o amb una entrada recent a la majoria d'edat presenta una situació d'inactivitat laboral i formativa. Aquesta situació és destacable no només amb vista a combatre els nivells de pobresa infantil vigents, sinó també els cercles de reproducció de la pobresa al llarg de la vida dels individus.

- En un altre sentit, els nivells de **cobertura social** a Catalunya són significativament baixos, encara que lleugerament superiors als del conjunt de l'Estat espanyol. Particularment, l'any 2011 només el 35,7% de la població desocupada tenia accés a un subsidi d'atur. Són destacables, en aquest sentit, les importants desigualtats socials existents en la cobertura de les prestacions d'atur. En general, els grups socials que tenen més dificultats d'inserció laboral i condicions d'ocupació més precàries també són els que tenen nivells més baixos de cobertura de la protecció social quan l'ocupació els manca. En aquest cas, entre els joves menors d'edat desocupats la cobertura de la protecció és especialment restrictiva (al voltant del 5%). Les polítiques públiques de protecció social, doncs, reproduïxen les desigualtats sociolaborals del mateix mercat.

- D'altra banda, les **dificultats d'accés a l'habitatge** en condicions adequades han esdevingut remarcables entre la població socialment més desafavorida, especialment en les darreres dues dècades, per efecte de l'evolució del sector. Les famílies amb fills a càrrec estan especialment representades en els grups amb situacions de residència en habitatges insegurs o inadequats. Segons les dades censals de l'any 2001, el 0,8% de la població infantil menor de divuit anys, més de 8.000 en total, vivia en edificis ruïnosa, i quasi el 10%, gairebé 100.000 infants, en edificis que no estaven en bon estat.

El dret a l'educació

- Amb relació a l'**accés i a l'abandonament del sistema educatiu**, és destacable que, en el context mediterrani, l'any 2009 Catalunya presenta una taxa de pobresa infantil mitjana i una de les taxes d'escolarització als disset anys més baixes. A Catalunya, quasi una cinquena part dels joves de disset anys (18,6%) no està escolaritzada.

- El sistema educatiu català reproduïx les desigualtats pròpies d'altres espais socials, bé en l'accés, bé en els processos educatius, bé en els resultats acadèmics assolits. Per exemple, l'abandonament escolar a Catalunya afecta de manera molt greu determinades categories socials: per nacionalitat, els joves estrangers; per condició socioeconòmica familiar, els joves de famílies de classe social treballadora; o per nivell educatiu dels progenitors, els joves amb progenitors amb estudis primaris. El mateix sistema educatiu no aconsegueix contrarestar

prou la força del condicionament de l'origen social.

- Pel que fa a **l'equitat en la composició social dels centres**, la segregació escolar interfereix negativament sobre les oportunitats de l'alumnat socialment més desafavorit, que es concentra en determinats centres, de desenvolupar processos normalitzats de socialització i també d'escolarització. Convé recordar que la segregació escolar genera efectes negatius sobre els resultats educatius d'aquests alumnes.

- Tal com es va posar de manifest en l'informe extraordinari que el Síndic va elaborar l'any 2008 sobre aquest fenomen, la segregació escolar a Catalunya és superior a la segregació urbana, fet que constata les possibilitats d'actuació existents des de l'àmbit de la política educativa. Alhora, aquest informe destacava que en la majoria de municipis la segregació dins dels sectors de titularitat és superior a la segregació entre sectors, de manera que les desigualtats que s'han de combatre no hi són només entre escoles públiques i concertades. Finalment, aquest informe també demostra que la segregació escolar no depèn tant de l'impacte del fet migratori a cada municipi: hi ha municipis amb una elevada presència del fet migratori que presenten nivells de segregació baixos i a la inversa.

- Amb relació a **l'adquisició d'aprenentatges**, també destaquen desigualtats en els resultats educatius dels alumnes condicionades pel seu origen social, com demostren les proves PISA o les dades de graduació a l'ESO, per exemple. De fet, les situacions de pobresa, des del moment en què fomenten condicions de vida no adequades per al màxim desenvolupament possible de l'infant, dificultats per sufragar els costos directes i indirectes de l'escolarització o altres aspectes, poden generar necessitats educatives específiques entre l'alumnat.

El dret a la salut

- Les situacions de pobresa comporten una prevalença més alta de trastorns de salut, especialment entre els infants, i al seu torn aquests trastorns limiten les seves oportunitats de desenvolupament quan es troben en situació de pobresa. En aquest sentit, convé destacar que a Catalunya, com succeeix en altres indrets, l'estat de salut (i també els hàbits de salut) dels infants està condicionat per la situació socioeconòmica de la família.

- És especialment significativa la influència que tenen les situacions de pobresa i exclusió social en la salut mental d'infants i adolescents. En aquest sentit, és destacable la dada que a Catalunya els infants que pertanyen a grups socials menys afavorits tenen sis vegades més de probabilitats de tenir problemes de salut mental (11,1%) que els infants de grups socials més afavorits (1,8%).

- D'altra banda, és important destacar que l'origen social genera diferències importants en l'accés a la sanitat i als serveis de salut, per exemple, en el tipus de servei sanitari al qual s'accedeix, especialment, quan aquests serveis sanitaris no estan inclosos en la cartera de serveis de la sanitat pública o ho estan amb intensitats baixes. Les persones que no disposen de doble cobertura en salut visiten proporcionalment menys els serveis de salut no coberts per la cartera de serveis de la sanitat pública.

El dret al lleure i a la participació

- A mesura que s'amplien els drets relacionats amb l'escolarització i se'n promou la universalització, les desigualtats educatives estan més condicionades per l'accés dels infants i joves a altres recursos educatius fora del temps escolar. De fet, les dades demostren que el capital econòmic i cultural de la família d'origen genera desigualtats importants quant als nivells de participació en activitats de lleure educatiu.

- L'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) és un altre àmbit directament condicionat pel capital cultural i econòmic de les famílies. En aquest àmbit, es constaten diferències de fins a 50 punts percentuals entre els grups amb nivells d'ingressos més baixos i el grup amb ingressos més alts pel que fa a la tinença d'equipaments TIC a la llar.

Els nivells de despesa social a Catalunya

- Catalunya s'ubica entre els països amb nivells més baixos de **despesa en protecció social**, en la línia de països amb règims de benestar amb un paper de l'Estat més marginal i assistencialista, i també entre els països amb nivells de pobresa infantil relativament elevats, per sobre de la mitjana europea. Destaca el fet que Catalunya destina un 17,8% del PIB a despesa en protecció social, més de 3 punts per sota de la mitjana estatal (21,0%) i més de 8

punts percentuals per sota de la mitjana europea (26,2%). L'anàlisi comparada per països europeus constata la relació negativa existent entre la despesa en protecció social sobre el PIB i la pobresa infantil: en general, els països que més gasten en protecció social són els que menys pobresa infantil presenten (el 19,4% de les diferències en els nivells de pobresa infantil entre països s'explica pels diferents nivells de despesa en protecció social).

- La despesa en protecció social a Catalunya presenta nivells baixos d'eficàcia. Mentre que la despesa en protecció social permet reduir, en el cas de la Unió Europea, el 45% de la pobresa infantil, que passa d'una taxa del 37% abans de les transferències socials a una del 20% després de les transferències socials, a Catalunya la reducció de la pobresa infantil per efecte de la despesa en protecció social és només del 27%, que passa del 33% al 24%. L'any 2010 només Grècia tenia un sistema de protecció social menys eficaç pel que fa a la reducció de la pobresa infantil. En general, els països europeus amb una taxa de pobresa infantil més elevada tendeixen a tenir sistemes de protecció social menys capaços de reduir les situacions de pobresa infantil. En el cas de Catalunya, la baixa eficàcia del sistema de protecció social té a veure clarament amb la baixa despesa social. En altres paraules, la millora de l'eficàcia passa, en part, per un increment de la inversió en política de protecció social.

- Pel que fa a l'eficiència, Catalunya, a diferència dels estats de l'Europa mediterrània, no forma part del bloc de països amb sistemes de protecció social més ineficients. Aquests nivells d'eficiència, però, sembla que s'expliquen més per la baixa despesa en protecció social que per la capacitat del sistema de protecció social de reduir la pobresa. De fet, des d'una perspectiva comparada, el nostre país combina baixa despesa social i baix impacte de les transferències socials pel que fa a la reducció de la pobresa.

- Les prestacions socials adreçades a infants conformen la intervenció més efectiva per combatre la pobresa infantil. No obstant aquesta importància, a Catalunya els poders públics només destinen l'1,0% del PIB a polítiques de protecció social adreçades a infància i família, segons dades del 2007, despesa sensiblement inferior a la del conjunt de l'Estat espanyol, que és de l'1,2%, i notablement inferior a la del conjunt de la Unió Europea, que és del 2,0%. Catalunya, que ja

presenta nivells baixos de despesa global en protecció social, també fa un esforç financer baix en la protecció social adreçada a infància i família. Catalunya, només per davant de Polònia, és un dels països amb una despesa en infància i família sobre el PIB més baixa. De fet, en part, les diferències en els nivells d'eficàcia dels sistemes de protecció social es deuen al pes que tenen en la despesa social les transferències adreçades específicament als infants (o a les llars amb infants).

- D'altra banda, Catalunya també es troba entre els països europeus amb una **despesa en educació** més baixa sobre el PIB (4,7% del PIB), clarament per sota de la mitjana europea (6,2%), i lleugerament per sota també de la mitjana espanyola (5,7%). Això significa que, de mitjana, els països europeus inverteixen proporcionalment prop d'un 25% més de recursos en relació amb el PIB del que es fa a Catalunya. Aquests baixos nivells de despesa en educació a Catalunya es deuen bàsicament a dèficits de finançament públic, que se situa en el 3,9% del PIB, mentre que a la Unió Europea és del 5,4% i a l'Estat espanyol, del 5%. L'anàlisi comparada a escala europea mostra que els països amb una despesa més elevada, especialment els països nòrdics, presenten nivells de pobresa infantil més baixos.

- En aquest sentit, és important tenir present que la política educativa assumeix un paper fonamental no només per millorar els resultats educatius de l'alumnat que procedeix d'entorns socialment menys afavorits, sinó també per evitar que la població caigui en situacions de pobresa o en pugui fugir. De fet, aquest dèficit de finançament a Catalunya és especialment preocupant si es té present que el nostre sistema educatiu és un dels que més ha crescut en els darrers anys en nombre d'alumnes i en complexitat socioeducativa, i també és un dels que presenta més problemes de dualització per origen social. Gestionar aquesta més alta complexitat amb menys recursos condiciona fàcilment les possibilitats de promoure l'equitat del sistema i de combatre més intensament la pobresa infantil des del sistema educatiu.

- Finalment, és destacable que Catalunya també presenta nivells de **despesa en salut** sobre el PIB relativament baixos (9% del PIB), sensiblement inferiors als del conjunt de l'Estat espanyol (9,5%) i de la majoria de països europeus (al voltant del 10%). Aquests nivells de despesa global s'expliquen en part pels relatius baixos nivells de despesa pública que presenta el nostre país. Mentre que la despesa privada a Catalunya (2,8% del PIB) és

equiparable a la mitjana estatal (2,5%) o europea (2,3%), i superior a la majoria de països europeus, la despesa pública (6,2% del PIB) és sensiblement inferior a aquests països, i també a la mitjana estatal (7%) i europea (8,1%). El dèficit històric de finançament públic del sistema sanitari català, significativament per sota d'altres països amb un nivell de desenvolupament econòmic i amb un nivell de demanda de prestacions sanitàries equivalents, ha estat acompanyat per un important desenvolupament de la participació de proveïdors privats (concertats i no concertats).

- Cal tenir en compte que la despesa pública en salut tendeix a condicionar el grau de provisió i d'accessibilitat que la població té dels serveis sanitaris d'atenció primària o especialitzada, dels medicaments o dels instruments necessaris per compensar o corregir determinats dèficits de salut, com ara els instruments òptics, ortodòntics, ortopèdics, etc., i consegüentment també el grau de (co) pagament que ha de ser assumit pels afectats (o per les seves famílies, en el cas dels infants). Els increments de despesa pública en salut, doncs, han de permetre combatre, encara que sigui parcialment, el fenomen de la pobresa infantil.

La planificació de l'estratègia política en la lluita contra la pobresa infantil

- A **escala europea**, la pobresa infantil, si bé està cada cop més present com a prioritat en l'agenda política europea, no sempre ha tingut un tractament clarament específic. El compromís assumit en el marc de l'Estratègia de Lisboa 2010 d'eradicar de manera significativa el fenomen de la pobresa a Europa, i de prestar una atenció especial als infants, entre d'altres, va permetre progressivament visibilitzar el problema de la pobresa infantil en l'agenda política de la Unió Europea. L'interès principal se situava en la intervenció precoç i en les primeres etapes de l'educació dels infants desfavorits. Amb la definició de la nova estratègia econòmica i social europea per a la nova dècada, l'Estratègia Europa 2020, el problema de la pobresa en general, i de la pobresa infantil en particular, ha adquirit més rellevància. Tot i que no s'ha definit cap objectiu específic relacionat amb la reducció de la pobresa infantil, a hores d'ara hi ha el compromís per part de la Comissió Europea d'elaborar una recomanació sobre la pobresa infantil als estats membres per a aquest any 2012. Aquesta recomanació ha de contribuir a

situar el repte de la lluita contra la pobresa infantil com a objectiu específic i prioritari.

- A **escala estatal**, els plans estratègics no consideren la pobresa infantil com un àmbit prioritari d'actuació que hagi de ser abordat específicament i, en aquest context, la relació dels plans amb l'objectiu de reducció dels nivells de pobresa infantil es fa de manera indirecta. Així, per exemple, el Pla nacional d'acció per a la inclusió social 2008-2010, tot i preocupar-se per qüestions relacionades amb el benestar dels infants, com ara la seva educació en igualtat d'oportunitats, no ha considerat la pobresa infantil com un àmbit prioritari d'actuació, ni estableix un punt de referència a curt o mitjà termini per avaluar-ne el grau d'assoliment. D'acord amb les recomanacions europees, però, el Programa nacional de reforma 2011 ja incorpora en els seus objectius d'inclusió social, de manera més clara, la reducció de la pobresa infantil.

- A **escala catalana**, tampoc no hi ha un abordatge específic i integral, des del punt de vista de la planificació de la política social, de la pobresa infantil. Amb relació al Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013, per exemple, per bé que diversos dels seus objectius incorporen la perspectiva del cycle de vida, i presten una atenció especial a l'edat com a eix de desigualtat social i a les ruptures de les trajectòries vitals de les persones com a moments clau per a l'exclusió social, pocs remetent específicament a la situació de la infància.

- Per exemple, el Pla estratègic de serveis socials de Catalunya 2010-2013, més enllà d'establir objectius de cobertura en determinats serveis d'atenció a la infància i l'adolescència (centres de desenvolupament infantil i atenció precoç –CDIAP–, centres residencials d'acció educativa –CRAE–, centres residencials d'acció educativa intensiva –CREI–, centres d'acolliment –CA–, centres oberts, etc.), i també d'incorporar com a actuació estratègica les intervencions preventives dirigides a la infància en risc en l'àmbit laboral, tampoc no atorga un tractament específic a la pobresa infantil.

- Finalment, el Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya 2010-2013 és un bon instrument de planificació per orientar les polítiques adreçades a la infància en general, però la seva contribució com a instrument de planificació de polítiques per combatre específicament les situacions de pobresa infantil és feble, ja que està mancat de

concreció i comprensivitat de les problemàtiques que afecten els infants en situació de pobresa.

- En general, la manca de plans integrals que abordin plenament i de manera específica el fenomen de la pobresa infantil a Catalunya pot generar alguns dèficits relacionats amb la prioritització política, amb la concreció d'estratègies, amb la comprensivitat de les polítiques, amb el seu impacte i amb l'aproximació al fenomen.
- Una planificació estratègica més específica afavoriria una prioritització política més gran per part dels poders públics, seria positiva a l'hora de requerir-los un esforç més gran en la concreció i la sistematització d'estratègies, afavoriria un abordatge més comprensiu i integral de les diferents necessitats dels infants en situació de pobresa, seria positiva per garantir un impacte més gran dels plans a l'hora de combatre la pobresa infantil i també per evitar aproximacions adultocèntriques a la pobresa infantil.
- En l'àmbit de la inclusió social, cal fer menció de la voluntat del Govern de la Generalitat de Catalunya de definir i aplicar, en el marc d'aquesta legislatura, un pacte nacional per a la inclusió social i l'eradicació de la pobresa, com a instrument estratègic per abordar l'objectiu fixat de lluitar contra la pobresa. I, en l'àmbit de la infància, el Govern de la Generalitat també està en procés de promoure un pacte per a la infància a Catalunya que orienti polítiques integrals d'infància i adolescència, i que fomenti el compromís del conjunt de la societat amb la situació dels infants. Aquests processos, pendents de concreció futura, si bé poden suposar una contribució significativa a la lluita contra la pobresa en general o a les garanties de drets i d'oportunitats de la infància, respectivament, de moment no parteixen d'una anàlisi prèvia i específica sobre el fenomen de la pobresa infantil, ni sobre els possibles dèficits que presenten les polítiques públiques que actualment s'ocupen d'atendre-la, ni de moment tampoc es proposen incidir i donar resposta al conjunt de necessitats que presenten els infants en situació de pobresa. Amb la concreció definitiva d'aquests pactes, caldrà valorar quin nivell de desenvolupament presenta l'àmbit de la lluita contra la pobresa infantil, i si esdevenen bons instruments de planificació de política social a partir del qual combatre de manera específica i comprensiva aquest fenomen.

Les polítiques de provisió de serveis per combatre la pobresa infantil

Les polítiques en l'àmbit de la protecció social

- En relació amb les **polítiques de provisió de serveis socials d'atenció primària**, convé esmentar que, si bé el sistema de serveis socials no està dissenyat per lluitar contra la pobresa estructural, sí que ha de ser una de les institucions fonamentals per facilitar mecanismes d'ajuda per sortir de la pobresa familiar i per superar situacions de privació material greu dels infants i de les seves famílies. Per acomplir aquesta tasca, però, el sistema de serveis socials presenta diverses febleses, com ara la manca de serveis preventius i, sobretot, de serveis adreçats a la família. Hi ha nombrosos territoris amb recursos escassos de caràcter preventiu i d'intervenció socioeducativa adreçats als infants i a les famílies. Val a dir que, en alguns territoris, la intervenció dels serveis socials locals s'ha adreçat més a desplegar dispositius d'atenció de les necessitats de la gent gran i no tant de la infància.
- Una part important de l'activitat que porten a terme els serveis socials no està tan centrada en la dinamització de processos personals i d'experiències significatives personals o grupals, sinó en la tramitació i la gestió de prestacions, serveis i recursos, sense incidir necessàriament en l'acompanyament de les persones i famílies.
- La crisi econòmica ha condicionat de manera desigual el desenvolupament de polítiques de serveis socials adreçades a la infància i al conjunt de la família en els diferents territoris. Mentre que alguns municipis han mantingut o incrementat la seva inversió, altres municipis han experimentat un decrement de recursos destinats a serveis socials, com a conseqüència de les dificultats pressupostàries creixents que pateixen molts ajuntaments. En tot cas, en la majoria de municipis, l'augment de necessitats socials per l'efecte de la crisi no s'ha traduït en un augment proporcional de recursos i serveis.
- El tipus d'usuaris de serveis socials també s'ha modificat. A banda de la població tradicionalment usuària d'aquests serveis, que ha vist precaritzada encara més la seva situació, convé afegir l'augment d'intervencions adreçades a persones sense antecedents d'exclusió econòmica ni social, i sense una història de mancances en habilitats formatives

o socials, entre les quals hi ha famílies joves amb infants petits que veuen compromesa la seva responsabilitat parental i la tasca de criança dels fills i que depenen del suport i dels recursos disponibles. Davant d'aquest escenari, els serveis socials han d'adaptar el seu programa d'intervenció amb noves eines i amb l'aplicació de mesures complementàries als ajuts i les transferències establertes pels poders públics.

- Amb relació a les **polítiques de protecció de la infància i l'adolescència**, hi ha consens sobre el fet que la pobresa i la privació material no hauria de ser una causa perquè s'adoptin mesures de protecció dels infants, com ara atendre'ls en un recurs alternatiu a la seva família, però també sobre el fet que aquest factor existeix com a causa de la intervenció protectora, encara que quedi ocult.

- La pobresa és un factor important en les situacions de negligència infantil, però no l'únic, i és difícil dilucidar la relació causal entre la pobresa, l'exclusió social, el maltractament infantil i altres problemes associats com ara la malaltia mental i l'abús de substàncies tòxiques, entre d'altres. La teoria més àmpliament acceptada per explicar la relació entre la pobresa i el maltractament sembla que és l'estrès, ja que incrementa les dificultats dels pares, i pot afectar de manera significativa la seva capacitat per donar resposta a les necessitats i a les demandes dels seus fills. Per evitar aquesta realitat, les famílies amb infants petits, especialment les que viuen en la pobresa i l'exclusió social, haurien de rebre al més aviat possible el suport i l'acompanyament que necessiten per cobrir les necessitats de criança dels seus fills.

- Les dificultats amb què es troben els serveis socials d'atenció primària, especialment quant a la disponibilitat de recursos, provoca que infants de famílies en situació de precarietat econòmica siguin derivats al sistema de protecció de la infància per presumpte desemparament, quan la precarietat econòmica de la família podria ser atesa pels serveis socials d'atenció primària en un context de més despesa pública.

- Tot i l'esforç fet per l'Administració pública, els recursos del sistema de protecció de la infància encara són insuficients per atendre la infància desemparada amb garanties de qualitat. Les mancances afecten les places en centres, els recursos humans de diferents equips, les condicions de treball d'alguns professionals o la

freqüència i la qualitat d'accés dels infants a diversos serveis.

- En relació amb les **polítiques d'atenció als infants estrangers sense referents familiars**, la situació de límits legals d'aquests joves, quan la seva documentació acrediti que són menors d'edat però les proves mèdiques d'edat estableixen el contrari, genera enormes disfuncions a l'hora de promoure'n la integració social, l'exercici del dret a l'educació, la inserció sociolaboral, entre d'altres.

- En relació amb les **polítiques d'habitatge**, convé recordar que moltes famílies amb fills a càrrec es veuen afectades per situacions de sobreocupació i d'infrahabitatge, o també per processos de desnonament derivats de la impossibilitat de sufragar-ne el cost. En matèria d'habitatge, doncs, les polítiques que contribueixen a combatre més directament la pobresa en l'accés a un habitatge digne tenen a veure, bàsicament, a banda de la concessió de prestacions econòmiques per al pagament de l'habitatge, amb la promoció de l'habitatge amb protecció oficial, especialment en règim de lloguer, i també amb el desenvolupament de programes socials d'habitatge.

- Pel que fa al desenvolupament d'aquestes polítiques, alguns dels dèficits tenen a veure amb: la insuficient provisió d'habitatges amb lloguer social i també, i molt especialment, d'habitatges d'inserció i allotjaments d'acollida; la manca de reconeixement de la tinença de fills a càrrec com a criteri de prioritat clau a l'hora d'ordenar l'accés de les persones en situació de pobresa a les polítiques d'habitatge protegit i d'habitatge social; les necessitats d'una col·laboració més estreta i coordinada entre els serveis socials locals i els serveis d'habitatge dels mateixos ajuntaments, de la Generalitat de Catalunya o d'entitats privades que gestionen habitatges d'inclusió social, especialment quan hi ha una situació urgent que cal atendre; la lentitud en l'adjudicació i l'ocupació efectiva dels habitatges, que provoca que es produeixin situacions d'infraocupació del parc d'habitatge públic; l'existència de requisits per accedir a la xarxa d'habitatges destinats a lloguer social, que són massa restrictius, etc.

- Més enllà de l'habitatge social, cal fer referència a altres polítiques destinades a donar suport a les famílies que tenen dificultats per fer front als costos d'hipoteques o de manteniment de l'habitatge, i que són

víctimes d'execucions hipotecàries per part de les entitats financeres per impagament del crèdit o del préstec, sense haver acabat de saldar part del deute. Per evitar aquestes situacions, l'Administració ha incorporat alguna mesura de suport a la dació en pagament, per exemple, amb la incorporació d'ajuts en els tràmits, que alleugereixen la pressió fiscal mitjançant bonificacions. El Síndic, però, considera que la dació en pagament no és la solució més idònia perquè fa que el deutor perdi l'ús de l'habitatge on té constituïda la seva residència habitual, fet que genera moltes situacions d'exclusió social, i suggereix que es promoguin fórmules per facilitar el redreçament dels deutes hipotecaris.

- Alguns dels dèficits identificats en el marc de l'actuació d'aquesta institució sobre el redreçament d'aquests deutes tenen a veure amb el tractament fiscal d'aquestes operacions, vigent actualment, en determinats acords, que grava no tan sols les entitats financeres, sinó també els deutors que els subscriuen; i també el caràcter voluntari d'aquests acords, que no impedeix que hi hagi entitats financeres no disposades a col·laborar ni a arribar a un acord.

Les polítiques en l'àmbit de l'educació

- Amb relació a les **polítiques de promoció de l'escolarització pública de zero a tres anys**, és important destacar el fet que l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle redueix l'efecte de determinades situacions de precarietat socioeconòmica i socioeducativa, com ara la de pobresa, en tant que recurs bàsic de desenvolupament integral dels infants i també de conciliació de la vida laboral i familiar.

- Tot i l'important increment de la inversió econòmica fet pel Departament d'Ensenyament i pels ajuntaments en la creació i el sosteniment de places escolars d'educació infantil en els darrers anys, l'accés a l'educació infantil de primer cicle continua presentant desigualtats d'accés segons la situació socioeconòmica de les famílies. Alguns factors que potencien l'existència de desigualtats educatives són els règims actuals de provisió d'oferta d'educació infantil de primer cicle, marcats per un dèficit d'oferta pública; els costos d'accés; els criteris d'admissió i la seva baremació, que, en alguns casos, no discriminen positivament determinades situacions de precarietat econòmica, entre d'altres.

- La provisió d'oferta pública, pel fet que requereix un cost d'accés més baix per part de les famílies i que el seu desenvolupament depèn menys del nivell de renda de la població del territori on s'ubica, a diferència del que passa amb el sector privat, esdevé fonamental com a mecanisme per combatre la pobresa infantil. En aquest sentit, també són importants les subvencions que atorga el Departament d'Ensenyament a ajuntaments i a centres privats per a l'escolarització d'infants de zero a tres anys socialment desafavorits. Per al curs 2011/2012, encara no s'ha publicat la convocatòria d'ajuts per a l'alumnat d'escoles bressol de titularitat municipal. La reducció de l'aportació que fa el Departament d'Ensenyament per al sosteniment de places públiques de llars d'infants de titularitat municipal, a més, ha fet augmentar les quotes en diversos municipis.

- En relació amb les **polítiques d'escolarització equilibrada d'alumnat amb necessitats educatives específiques i de gratuïtat en l'admissió**, convé recordar que la segregació escolar de l'alumnat socialment menys afavorit limita les seves oportunitats educatives.

- Hi ha diferències importants entre municipis quant a desequilibris entre centres en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, i aquestes diferències no tenen necessàriament relació amb la prevalença de fenòmens com ara el fet migratori o la segregació urbana en cadascun d'aquests municipis, sinó que remetent a les polítiques actives de distribució equitativa de l'alumnat que s'hi han desenvolupat en els successius processos d'admissió al sistema educatiu. Sovint s'infrautilitzen els instruments que ofereix la normativa, com ara la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques, o s'utilitzen malament, com ara fent ampliacions de ràtios o de grups als centres més sol·licitats quan hi ha altres centres propers amb vacants. Les polítiques de seguiment de la demanda, orientades a satisfer l'elecció escolar de les famílies, persegueixen garantir més la governabilitat del procés d'admissió que l'equitat del sistema en conjunt. A més, encara hi ha centres segregats que concentren la matrícula viva.

- La Llei d'educació (LEC) preveu que s'estableixi una proporció territorial màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ser escolaritzats en cada centre. Si bé aquest és un instrument fonamental per combatre la segregació escolar, està pendent de desplegament des de l'any 2009.

- Els desequilibris entre centres quant a la qualitat de les condicions infraestructurals, la qualitat dels projectes educatius, la diversificació dels serveis escolars disponibles, etc. són factors que també reforcen els dèficits d'escolarització equilibrada de l'alumnat.
- L'impuls encara insuficient dels contractes programa previstos en el Pacte nacional per a l'educació i en la LEC, que tenen per objectiu garantir el finançament necessari als titulars dels centres concertats, i el caràcter restrictiu de les subvencions que el Departament d'Ensenyament atorga als centres concertats per a l'escolarització equilibrada d'alumnat (només en funció de l'alumnat amb dictamen de necessitats educatives específiques) no ajuda a promoure la gratuïtat real ni la implicació de les escoles concertades a l'hora de combatre la segregació escolar. Aquesta situació afavoreix la reproducció de les desigualtats en l'escolarització dels infants i joves amb situacions socioeconòmiques i personals més desafavorides.
- L'impacte de la crisi econòmica i els dèficits de gratuïtat de l'ensenyament en el sector concertat provoca fluxos d'escolarització d'alumnat del sector concertat cap al sector públic per les dificultats de pagar les quotes. Aquesta dinàmica reproduceix la segregació escolar.
- D'altra banda, en relació amb les **polítiques d'atenció a la diversitat educativa i de millora de l'èxit escolar**, en els darrers cursos escolars, com a conseqüència, en part, de les polítiques de contenció de la despesa derivades de la crisi econòmica, s'han intensificat els problemes relacionats amb la cobertura i la intensitat de la intervenció dels serveis educatius i de suport als centres, i també amb els recursos específics de què disposen els centres per atendre adequadament la diversitat d'alumnat i les dificultats d'escolarització existents. El Síndic ha rebut nombroses queixes relacionades amb la disminució de la provisió de personal docent i de suport als centres escolars i als serveis educatius, que pot afectar negativament la capacitat dels centres de donar respostes específiques a les necessitats educatives de l'alumnat.
- Cal destacar la preocupació del Departament d'Ensenyament en la promoció de programes i acords per incidir en el fracàs escolar, fortament marcat, també, per desigualtats socioeconòmiques. L'any 2011 el Govern va aprovar l'Acord marc per lluitar contra el fracàs escolar, que defineix les línies d'acció en aquest àmbit per afrontar el problema en els propers anys.
- En l'àmbit de la millora de l'èxit escolar, convé fer una menció especial del paper que fa el territori a l'hora de proveir recursos d'acompanyament a l'escolaritat. En aquest sentit, cal destacar les desigualtats territorials existents quant al desplegament de mesures d'acompanyament a l'escolaritat (tallers d'estudi assistit, programes de transició escola-treball, els programes de suport a les famílies, etc.).
- Finalment, en relació amb les **polítiques de dinamització de la formació professional**, és important destacar que aquest àmbit representa un sector educatiu estratègic a l'hora de combatre l'abandonament escolar prematur i els efectes de la pobresa en l'accés als ensenyaments postobligatoris. Tot i així, Catalunya presenta una de les ràtios d'alumnat de formació professional per alumnat en ensenyaments obligatoris més baixes de la Unió Europea.
- Tot i el increment de places de formació professional en els darrers anys gràcies al II Pla general de formació professional a Catalunya (2007-2010) i a altres actuacions posteriors d'ampliació de l'oferta, continua havent-hi un dèficit d'oferta en formació professional inicial en el conjunt del sistema educatiu. Alhora, es constaten importants desigualtats territorials entre comarques, la qual cosa suposa que les oportunitats educatives difereixen substancialment en funció del territori de referència.
- D'altra banda, malgrat l'esforç notable fet pel Departament d'Ensenyament per ampliar la provisió de places de programes de qualificació professional inicial (PQPI), l'oferta actual de places, properes a les 8.000 a Catalunya, són insuficients per atendre les necessitats relacionades amb la no-graduació en ESO. La taxa d'accés a aquests recursos educatius a Catalunya, a més, és sensiblement inferior a la del conjunt de l'Estat espanyol. Per situar-se a la mitjana del conjunt de l'Estat espanyol, Catalunya hauria de disposar actualment de més d'11.000 alumnes matriculats als PQPI. De nou, però, hi ha desigualtats territorials importants en la provisió de l'oferta de PQPI arreu de Catalunya. És important destacar que per al curs 2010/2011 encara hi havia comarques i municipis de més de 10.000 habitants sense oferta.

Les polítiques en l'àmbit de la salut

- Amb relació a les **polítiques d'accés universal als serveis de salut d'atenció primària i especialitzada**, és interessant destacar que les situacions de precarietat econòmica són un condicionant de l'ús dels serveis mèdics

especialitzats no coberts per la cartera de serveis del Sistema Nacional de Salut. En el cas de l'atenció odontològica, el servei públic és limitat i deixa alguns problemes dentals sense cobrir. Determinats grups poblacionals amb dificultats socioeconòmiques poden veure no cobertes les seves necessitats d'atenció bucodental. Aquest fet és especialment greu en el cas dels infants.

- Pel que fa a les **polítiques d'accés a medicaments**, cal remarcar que a Catalunya, en matèria de farmàcia gratuïta, regeixen els serveis mínims i comuns de la cartera de serveis nacional. Amb caràcter general, la participació econòmica que correspon satisfer als usuaris és del 40% sobre el preu de venda al públic. En aquest àmbit, la manca de cobertura del cost total dels medicaments pot afectar la salut dels infants que es trobin en una situació precària, les famílies dels quals no puguin sufragar la part del cost que els correspongui.

- Així mateix, la manca de regulació del dret a la prestació de farmàcia gratuïta pot provocar desinformació de les persones afectades sobre els criteris i les condicions per rebre la farmàcia gratuïta.

- D'altra banda, amb relació a les **polítiques de provisió de serveis de salut mental infantils i juvenils**, és interessant destacar que els dèficits i disfuncions de l'actual xarxa pública de salut mental infantil i juvenil introdueixen desigualtats clares, tant en l'accés com en la permanència dins la xarxa, per als infants procedents de famílies socialment desfavorides, que, arran de les seves limitacions econòmiques, depenen del sector públic per accedir a un tractament. Són destacables, en aquest sentit, els problemes de saturació dels centres de salut mental infantils juvenils (CSMIJ) i, en conseqüència, els dèficits d'intensitat del tractament, la manca de recursos públics específics en salut mental per a adolescents i la manca de dotació econòmica suficient dels programes específics de salut mental per a infants i adolescents, entre d'altres.

- Finalment, pel que fa a les **polítiques de provisió de serveis d'atenció precoç**, els dèficits i les disfuncions existents en aquests serveis també introdueixen desigualtats per a les famílies que presenten una manca de recursos personals i econòmics i que depenen de la provisió pública de serveis sanitaris per atendre les seves necessitats de salut. Destaquen, en aquest cas, alguns dèficits per manca de freqüència i d'especialització del tractament que reben alguns infants, problemes en els serveis de continuïtat quan cessa l'atenció per part del CDIAP, i els

dèficits de coordinació entre CDIAP i CSMIJ quan és necessària.

- En general, el poc desenvolupament global de les mesures previstes en l'àmbit de salut mental infantil i juvenil en el Pla de salut mental fa que els dèficits i problemes existents a la xarxa no es resolguin. Queden pendents de desenvolupar els recursos específics per a adolescents i les unitats funcionals que integrin CDIAP i CSMIJ juntament amb altres professionals per donar respostes integrades en l'atenció dels infants i adolescents amb problemes de salut mental, previstes en el Pla de salut mental.

Les polítiques en l'àmbit de la participació i el lleure

- Pel que fa a les **polítiques de promoció de la participació i foment del lleure educatiu i cultural**, malgrat els esforços i les actuacions dutes a terme per les administracions públiques en els darrers temps, cal dir que aquest ha estat un dels àmbits més negativament afectats per les mesures de contenció de la despesa i del dèficit públic vigents en el context actual de crisi econòmica, amb la supressió o la reducció d'algunes de les inversions realitzades. Davant d'aquest escenari, convé recordar que les activitats de lleure educatiu continuen essent un dels àmbits socials que presenta més desigualtats amb relació a l'accés dels infants socialment menys afavorits.

L'anàlisi de les polítiques de transferències econòmiques destinades a la lluita contra la pobresa infantil

- Amb relació a la **despesa destinada a les prestacions econòmiques**, els baixos nivells comparats de despesa pública s'havien vist compensats parcialment amb un creixement sostingut entre els anys 2006 i 2010 de les partides pressupostàries destinades a prestacions econòmiques. Van ser especialment destacables els increments experimentats per les partides destinades a la renda mínima d'inserció, als ajuts individuals de menjador escolar o a les beques i ajuts a l'estudi, de més del 170%, que concentraven, conjuntament amb la prestació de caràcter universal per infant a càrrec, el volum més important de despesa en prestacions.

- Aquesta evolució positiva de la despesa social entre els anys 2006 i 2010 s'ha vist alterada a partir de l'any 2011 per efecte de les mesures de contenció pressupostària i de reducció del

dèficit aplicades pel govern, a causa de la crisi econòmica vigent. De fet, les prestacions que concentren la major part d'inversió, com ara la prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec, la renda mínima d'inserció i els ajuts de menjador escolar, o bé han quedat suspeses o bé han vist reduït de manera significativa l'import global destinat (encara que s'hagi afegit un ajut per a famílies en què s'hagi produït un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar, per compensar aquesta reducció).

A més, altres prestacions econòmiques amb un pes menys important han quedat eliminades o s'han deixat de convocar (subvencions als centres privats concertats per a activitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques o subvencions per a activitats extraescolars, del Departament d'Ensenyament; prestacions permanents per al pagament del lloguer, del Departament de Territori i Sostenibilitat; ajuts per a famílies amb part, adopció o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar, del Departament de Benestar Social i Família, etc.). En definitiva, ens trobem en un context d'increment de les necessitats socioeconòmiques de les famílies i també de decrement de la despesa destinada a moltes d'aquestes prestacions.

- L'ordenament jurídic associa la pobresa a una situació de risc social i, per tant, de necessitat de suport per part dels poders públics, també en matèria de prestacions econòmiques. A la pràctica, però, aquesta consideració de la pobresa com a risc social no sempre es produeix. És relativament freqüent, per exemple, que els serveis socials, quan valoren famílies amb infants per a l'accés a determinades prestacions, condicionin la consideració de risc a un mal exercici de la responsabilitat parental dels progenitors, més properes a situacions de desemparament que de privació material, i excloguin d'aquesta responsabilitat la privació material provocada per causes externes a la mateixa família, com ara l'absència d'ingressos familiars ocasionada per la pèrdua de feina en un context de crisi econòmica com l'actual. Aquest fet condiciona l'accés de molts infants en situació de pobresa a determinades prestacions, com ara als ajuts de menjador no obligatori o als ajuts d'urgència social.

- La manca de consideració de la pobresa com a situació de risc també es fa present en el disseny dels criteris de determinades prestacions econòmiques que tenen per finalitat primordial

combatre situacions d'exclusió social. Per exemple, la nova prestació econòmica de dret subjectiu per a menors d'edat en situació de risc, regulada per la Llei 14/2010, està condicionada a la formalització del compromís socioeducatiu corresponent per part dels serveis socials especialitzats d'atenció als infants i està adreçada a casos que s'aproximen més a una possible situació de desemparament, que no pas de risc en sentit ampli (o, altrament, que quan es parla de risc s'està referint específicament a risc de desemparament). Així mateix, la modificació dels requisits d'accés a la mateixa renda mínima d'inserció, prevista pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, exclou de l'accés a la prestació econòmica les persones que només presentin una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de feina, que no acreditin una dificultat social o d'inserció laboral afegides i que no requereixin cap tipus d'intervenció social i continuada. L'existència de fills en situació de risc derivada de la manca d'ingressos econòmics familiars no és condició suficient o factor de discriminació positiva en l'accés a aquesta prestació.

- Pel que fa a la confrontació entre el dret subjectiu i el dret de concurrència a les prestacions econòmiques, és destacable el fet que Catalunya destina pocs recursos a prestacions econòmiques de dret subjectiu adreçades a la infància, si es compara amb la mitjana europea. Aquestes prestacions estan generalment molt centrades en determinats col·lectius d'infants (infants d'un determinat grup d'edat, infants tutelats per l'Administració, infants de famílies amb determinats ingressos econòmics, infants nascuts en parts múltiples, etc.) i en cap cas abasten la totalitat de la infància en situació de pobresa.

- Les polítiques de transferències econòmiques associades a la reducció de la pobresa infantil a Catalunya no necessàriament identifiquen l'infant com a subjecte amb dret a percebre la prestació, sinó que s'adrecen al conjunt de la família.

- La majoria de prestacions econòmiques estan subjectes al dret de concurrència, supeditades a disponibilitats pressupostàries, i no només a la situació de necessitat de la persona. Alhora, és significatiu que en els darrers temps hi hagi hagut prestacions que han passat a atorgar-se en funció de la disponibilitat pressupostària, quan abans es garantien per sota d'un determinat llindar de renda. Aquest és el cas,

per exemple, de l'ajut per part, adopció, tutela o acolliment múltiple sotmès al nivell d'ingressos, però també de la renda mínima d'inserció, que passa a estar condicionada al context econòmic i a limitacions pressupostàries.

- Si s'observa l'extensivitat de les prestacions econòmiques, es constata que Catalunya presenta una provisió de prestacions econòmiques de caràcter universal molt limitades i poc extensives al llarg de la trajectòria vital de l'infant, tot i tenir en compte que els països més exitosos en la reducció de la pobresa infantil són els que combinen una aproximació de transferències universals amb mesures focalitzades en col·lectius més vulnerables. En el cas de Catalunya, l'única prestació que qualsevol infant tenia garantida era la d'infant a càrrec menor de tres anys que atorga la Generalitat, encara que aquest ajut actualment està suspès. La resta de prestacions estan subjectes a requisits relacionats amb el nivell d'ingressos familiars o altres criteris relacionats amb determinades condicions familiars o de salut.

- Des de la perspectiva de l'extensivitat, els infants amb progenitors que no tenen una situació de residència legal regularitzada a l'Estat espanyol queden permanentment exclosos de la majoria de prestacions econòmiques (llevat dels ajuts en matèria d'educació i dels ajuts d'urgència social).

- Amb relació a **la cobertura de les prestacions econòmiques**, Catalunya presenta un sistema de prestacions caracteritzat globalment per baixos nivells de cobertura com a conseqüència dels dèficits d'universalitat de les prestacions i les restriccions dels l·lindars d'elegibilitat establerts, a més de la despesa baixa. Des d'una perspectiva evolutiva, destaca que els nivells de cobertura en la majoria de prestacions van augmentar de manera significativa entre els anys 2006 i 2010, però que a partir de l'any 2011, d'acord amb l'evolució decreixent de la despesa en algunes prestacions, aquest augment de la cobertura s'ha vist aturat o revertit. Això succeeix en prestacions tan importants per combatre la pobresa infantil com ara la renda mínima d'inserció o els ajuts de menjador escolar, entre d'altres.

- La major part de les prestacions econòmiques orientades a combatre la pobresa infantil presenta percentatges de cobertura inferiors a la proporció de població infantil que es troba en aquesta situació socioeconòmica. Per exemple, si s'analitza l'evolució del nombre de titulars,

beneficiaris i fills a càrrec de la renda mínima d'inserció, i també els nivells de cobertura de la població que experimenta risc de pobresa, s'observa que, malgrat els increments experimentats en el nombre de titulars i beneficiaris durant el període 2005-2010, i també en els nivells de cobertura, l'any 2010 només l'11,6% dels infants en situació de pobresa relativa va ser beneficiari de la renda mínima d'inserció (amb algun dels progenitors titulars d'aquesta prestació).

- Pel que fa a les beques i els ajuts que atorga el Departament d'Ensenyament, malgrat que els nivells de cobertura sobre el conjunt de l'alumnat han tendit a augmentar de manera sostinguda fins al curs 2009/2010, els nivells de cobertura sobre l'alumnat en risc de pobresa han tendit a decreïxer a partir del curs 2008/2009 en molts dels ajuts del Departament d'Ensenyament, per l'augment del nombre d'alumnat en situació de pobresa relativa.

- Catalunya se situa entre les comunitats autònomes amb nivells de cobertura més baixos en matèria d'educació. Segons dades del curs 2008/2009, poc més de l'11% dels estudiants catalans no universitaris rep algun tipus d'ajut relacionat amb l'ensenyament, mentre que a Espanya aquest percentatge puja fins al 26%.

- En el cas de les beques de menjador escolar, per exemple, més del 70% dels alumnes en situació de risc de pobresa no podrien ser perceptors de beca en cas que volguessin fer ús del servei i la sol·licitessin. Aquest fet es produeix tenint en compte que les condicions establertes pels consells comarcals en la concessió d'ajuts per discriminar positivament determinades situacions econòmiques són molt heterogènies i realment restrictives.

- Les prestacions que tendeixen a sufragar els costos d'organització de les activitats complementàries i extraescolars, i que estimulen l'accés de l'alumnat amb més dificultats econòmiques a aquestes activitats, esdevenen fonamentals per combatre les desigualtats educatives en aquest àmbit educatiu. El Síndic ha constatat que, d'ençà del desplegament de prestacions en aquest àmbit, aquestes ajudes han presentat dèficits de cobertura relacionats amb nivells d'inversió limitats i amb criteris d'elegibilitat restrictius. A més, bona part d'aquestes prestacions no s'han convocat a partir de l'any 2011 per efecte de les polítiques de reducció del dèficit públic. Previsiblement, doncs, les desigualtats d'accés a

les activitats complementàries i extraescolars s'incrementaran o, com a mínim, persistiran.

- Pel que fa als llindars d'elegibilitat de les prestacions econòmiques és interessant destacar que l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), que serveix per valorar la situació de necessitat per poder tenir dret o accés a les prestacions, se situa entre un 10% i un 40% per sota, segons la tipologia familiar, del llindar de risc de pobresa que estableix l'OCDE. Aquest fet pot comportar que, un cop establert com a llindar de renda en les prestacions, pot no ser prou comprensiu de les diferents situacions de pobresa i deixar a fora del dret a percebre prestacions infants que pateixen una situació de privació material.
- Els ingressos familiars que donen accés a la renda mínima d'inserció són inferiors a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya. Això significa que, d'acord amb el que preveu la normativa, hi ha famílies que no disposen d'ingressos suficients per garantir la seva subsistència bàsica que no tenen dret a accedir a la renda mínima d'inserció.
- Els llindars de renda són molt restrictius pel que fa als atorgaments de determinats ajuts amb dret de concurrència, circumstància que provoca que famílies amb ingressos significativament més baixos no tinguin accés a determinats ajuts.
- Observant la intensitat de les prestacions econòmiques, Catalunya, com passa amb la majoria de països del sud d'Europa i de l'Europa de l'Est, se situa entre els països amb intensitats més baixes de les seves prestacions de suport a la família. De fet, la prestació econòmica anual per infant a càrrec menor de tres anys atorgada per la Generalitat de Catalunya, de 638 euros, actualment suspesa, representava menys d'un 2% de la renda mitjana disponible d'una família amb fills o filles menors de tres anys. La migradesa de l'ajut i la baixa extensivitat entre la població infantil (només els menors de tres anys) feien que el seu impacte sobre la pobresa fos pràcticament nul (segons les simulacions realitzades a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2005-2006, aquest ajut reduïa la pobresa 0,5 punts percentuals). En qualsevol cas, la suspensió de la prestació per infant a càrrec a partir de l'any 2011 encara ha reduït més aquesta intensitat.
- Del conjunt de prestacions, alguns ajuts que ofereix el Departament d'Ensenyament sembla que tenen una intensitat més adequada. En són

exemples les beques de menjador o les bonificacions per accedir a les escoles bressol de la Generalitat. Amb tot, encara hi ha casos de famílies en situació d'una elevada precarietat econòmica que no poden accedir a determinats recursos i serveis educatius per la impossibilitat de fer front al cost de les quotes parcials que haurien de satisfer després de rebre els ajuts pertinents.

- Pel que fa al disseny i la gestió de les prestacions econòmiques, és fonamental analitzar: la informació de què disposen les famílies, la flexibilitat en el procediment d'accés a les prestacions, el període de temps que es té en compte a l'hora de valorar els ingressos familiars, el període de temps previst per a la resolució i per al cobrament de les prestacions, els requisits que donen dret a percebre aquestes prestacions, els criteris que n'ordenen la concessió o que determinen la intensitat de l'ajut i, finalment, la progressivitat, tant del llindar de renda que dóna dret a la prestació com de la intensitat d'aquesta ajuda.
- Sobre la informació de què disposen les famílies en la tramitació, si bé la sensació dels serveis socials és que la majoria de famílies amb necessitat econòmica estan ben informades dels ajuts que tenen a l'abast, convé destacar alguns dèficits, com ara l'ocorregut l'any 2011 amb el canvi en el sistema de pagament de la renda mínima d'inserció: les persones beneficiàries es van trobar sense la transferència mensual, sense haver rebut una informació prèvia amb temps suficient, i en molts casos tampoc no van rebre el xec nominatiu amb la mensualitat. També van tenir moltes dificultats per obtenir informació sobre la seva situació i sobre la forma i les previsions de pagament, tant pel volum de casos com per la manca de coneixement previ per part dels serveis socials i per la insuficiència dels serveis d'informació habilitats per l'Administració de la Generalitat.
- Sobre la flexibilitat del procediment d'accés a les prestacions existents, l'anàlisi de les queixes també posa de manifest l'existència de dèficits en l'accés a determinades prestacions per part de la població que experimenta canvis en la seva situació socioeconòmica al llarg de l'any, un cop ha finalitzat el període de sol·licitud ordinari, per exemple, en el cas de les beques de menjador escolar en algunes comarques i municipis.
- Sobre el període de temps que es té en compte a l'hora de valorar els ingressos familiars, que també limita les possibilitats de donar resposta

a situacions sobrevingudes, cal destacar que en les convocatòries de prestacions econòmiques, per comptabilitzar les rendes de la unitat familiar (o de la unitat de convivència), s'adopta com a període el darrer any finalitzat, però, de vegades, i més encara en el context actual de crisi, la situació socioeconòmica de l'any anterior pot no ajustar-se a la situació que viu la família en el present. Aquest criteri, doncs, penalitza les famílies que han vist empitjorar la seva situació socioeconòmica. Precisament, l'any 2010 es va produir una modificació en el període de càlcul per accedir a la renda mínima d'inserció, que es va reduir fins als sis mesos, i de manera transitòria, fins als quatre mesos. L'aprovació de la Llei 7/2011, del 27 de juliol, i posteriorment del Decret 384/2011, de 30 d'agost, el temps de valoració dels ingressos passava a ser novament de dotze mesos.

- Pel que fa al període de temps previst per a la resolució i per al cobrament de les prestacions, un cop es fa la sol·licitud, l'activitat del Síndic constata que de vegades és excessiu. És il·lustratiu el cas de queixes sobre la dilació en la resolució i en el cobrament de beques i ajuts per a l'estudi, per a llibres de text o per a menjador escolar, que en alguns casos es resolen un cop transcorreguts diversos mesos de l'inici de curs, i no sempre hi ha previstos els mecanismes per compensar aquestes desigualtats durant aquest període, la qual cosa dificulta el seguiment normal de l'activitat escolar dels alumnes en una situació socioeconòmica desfavorida. Aquests retards, a més, poden generar dèficits d'eficiència en el sistema de protecció social: de vegades, els serveis socials d'atenció primària han de concedir ajuts d'urgència social per garantir l'accés dels alumnes a aquests recursos i serveis educatius (llibres, menjador escolar, etc.) a famílies que, mesos després, rebran beques i ajuts pels mateixos conceptes per part del Departament d'Ensenyament i dels consells comarcals, un cop l'administració competent hagi resolt les peticions formulades.

- En el cas de la renda mínima d'inserció, la Llei 10/1997 preveia que el termini de resolució no pogués superar els dos mesos i que, en cas que se superessin, s'havia de considerar provisionalment aprovada la prestació econòmica i la persona sol·licitant havia de començar a percebre-la. La Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, i el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la renda mínima d'inserció, amplien el termini de resolució previst fins als quatre mesos, i un cop vençut aquest termini, la prestació econòmica

s'entén com a denegada. Durant l'any 2011, s'ha rebut un volum destacable de queixes relacionades amb la demora en la resolució de sol·licituds de renda mínima d'inserció.

- Sobre els requisits que donen dret a percebre aquestes prestacions, a banda dels llindars d'elegibilitat de les prestacions, convé destacar que en algunes prestacions els requisits previstos poden deixar fora d'aquest dret col·lectius amb una prevalença elevada de situacions de pobresa infantil extrema (infants amb progenitors que no tenen una situació de residència legal regularitzada a l'Estat espanyol, etc.). Fins i tot, recentment, en determinades prestacions els requisits que donen dret a percebre aquestes prestacions s'han vist endurits, com ha succeït en el cas de la renda mínima d'inserció per a la qual a mitjan 2011 es va ampliar el temps de residència mínima exigida a Catalunya, que va passar d'un a dos anys, o es va limitar el temps de percepció de la prestació.

- Sobre els criteris que n'ordenen la concessió o que determinen la intensitat de l'ajut, les bases que regulen les prestacions no sempre discriminen positivament els grups socials en un risc de pobresa infantil més elevat, com ara els adolescents, els infants en famílies monoparentals o nombroses, els infants amb progenitors inactius o aturats, etc. És més, l'activitat del Síndic de Greuges constata que ocasionalment els criteris d'accés a aquestes prestacions poden arribar a penalitzar alguns d'aquests grups de risc, com passa amb les convocatòries de beques de menjador escolar en alguna comarca, que atorguen punts addicionals als alumnes que tenen els progenitors ocupats, per les seves dificultats de conciliar en el temps de migdia la vida laboral i familiar. Pel que fa als criteris de prioritització de les sol·licituds, l'anàlisi de les queixes rebudes també posa de manifest que, en termes generals, la mesura de les rendes familiars comptabilitza els ingressos, però no acostuma a ponderar les despeses fixes relacionades amb béns de consum bàsic (habitatge, etc.).

- Sobre la progressivitat, tant del llindar de renda que dona dret a la prestació com de la intensitat de la prestació, val a dir que no sempre existeix. La ponderació de les rendes familiars a partir del nombre de membres de la unitat familiar present en moltes de les prestacions garanteix aquesta progressivitat en funció de les càrregues familiars, especialment en el procediment d'accés. En canvi, aquesta progressivitat està menys present en la intensitat de l'ajut.

- Analitzant l'impacte de les prestacions econòmiques, destaca el fet que les polítiques de transferències econòmiques són importants com a mesura per reduir la pobresa, però el seu impacte és limitat quan es despleguen de manera aïllada i no van acompanyades d'altres estratègies.

- El model català de transferències econòmiques presenta debilitats en la dotació de recursos financers i també en la focalització d'aquests en la població infantil. Aquest "biaix adult" i els baixos nivells de cobertura, d'extensivitat i d'intensitat de bona part de les prestacions econòmiques fan que el seu impacte sobre la reducció de la pobresa infantil sigui feble. De fet, a Catalunya, la gran majoria de les prestacions tenen un impacte molt reduït sobre la taxa de pobresa, especialment entre la població infantil. Les dues úniques prestacions que aconseguen reduir la pobresa infantil en més d'un punt percentual són les prestacions d'atur i les prestacions de jubilació, amb un decrement de 2 punts percentuals de la seva taxa (2005). Les polítiques d'ajuda a la família, en canvi, redueixen de manera escassa el risc de pobresa infantil, en 0,33 punts percentuals.

- Finalment, en relació amb **els beneficis fiscals** és interessant destacar que la capacitat per combatre la pobresa infantil per mitjà del sistema tributari és limitada en els tributs que graven les rendes o el patrimoni de famílies amb un determinat nivell de renda. Les actuacions de minoració que incideixin sobre aquests tributs, si bé poden resultar positives en determinats casos de pobresa moderada, són poc efectives per combatre els casos de pobresa greu o extrema.

- Amb tot, la incorporació de desgravacions, bonificacions, exempcions, etc. per als grups socialment menys afavorits contribueix a minvar les despeses que han d'assumir les famílies en situació de pobresa i a augmentar-ne la renda disponible.

Eficàcia i eficiència de les polítiques d'ajuts per lluitar contra la pobresa infantil

- Aquest informe conté una simulació a partir de les dades de l'Enquesta de condicions de vida de 2006 per avaluar l'efecte que tres tipus de prestacions (ajuts universals, ajuts condicionats a un nivell de renda i ajuts condicionats a pertànyer a un dels grups amb un risc més alt de pobresa: famílies monoparentals, famílies nombroses i amb adolescents) tenen sobre la reducció de la pobresa. El resultat d'aquesta simulació és que, si es limita l'anàlisi a les propostes que requereixen un pressupost similar al que el Govern va dedicar l'any 2005 a l'ajut a les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec, l'opció més eficaç per reduir l'abast de la pobresa és un ajut condicionat a la renda, ja que aquest dóna tots els recursos disponibles als pobres. Els ajuts dirigits als grups poblacionals amb un elevat risc de pobresa, tot i ser menys eficaços que els condicionats a la renda, també resulten més eficaços que els ajuts universals, ja que dediquen una menor part dels recursos als infants que no es troben en situació de pobresa.

- Finalment, cal destacar que els pressupostos vigents són clarament insuficients per impactar de manera notable en el risc de pobresa infantil, però suficients per situar Catalunya a la mitjana dels països del nostre entorn. Amb un pressupost equivalent al que es va dedicar per ajudar les famílies amb infants menors de tres anys a càrrec, uns 140 milions d'euros (el 2005), l'ajut més eficaç (destinar l'ajut només a les famílies amb infants pobres) aconseguiria reduir l'abast de la pobresa en 2,5 punts, mentre que l'ajut per infant a càrrec només ho fa en un 0,5%. Amb tot, si es pretén reduir la pobresa de manera significativa, cal una inversió més forta en mesures per reduir la pobresa infantil: per exemple, per reduir la pobresa infantil a la meitat, hauria calgut una inversió addicional de 531 milions d'euros destinats a ajuts condicionats a renda, equivalent al voltant de la meitat del pressupost del Departament de Benestar Social i Família el 2005 (que suposaria una tercera part del pressupost el 2012).

11. SUGGERIMENTS I RECOMANACIONS

L'article 3.1 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant estableix: "En totes les accions que concerneixen l'infant [...] la consideració principal ha de ser l'interès primordial de l'infant". Ja la Declaració sobre els drets de l'infant de 1959 deia que "l'infant ha de gaudir d'una protecció especial i de les oportunitats per al seu desenvolupament [...], i aquesta consideració de l'interès superior de l'infant ha de ser la primordial".

A la pràctica, guiar-se pel principi de l'interès superior de l'infant significa posar els infants al centre de les decisions, crear condicions adequades de vida basades en les seves necessitats, en els infants com a subjectes de drets, i facilitar que facin ús d'aquests drets. Tanmateix, es va en sentit contrari del que estableix la Convenció sobre els drets de l'infant, malgrat que quasi tots els països l'han signada i ratificada.

Des de la perspectiva de les polítiques públiques, les administracions públiques haurien de centrar la seva atenció en els infants, també en la lluita contra la pobresa. A tall d'exemple, els infants són els subjectes principals en què cal basar-se per valorar si determinades mesures o prestacions són adequades per combatre aquest fenomen, és a dir, si redueixen la pobresa que afecta els infants, si donen cobertura a les seves necessitats bàsiques i si n'afavoreixen el desenvolupament integral.

Situar els infants en el centre comporta que deixin de ser vistos com un assumpte privat dels progenitors, com una responsabilitat només d'ells. D'una banda, és certa la dependència dels infants amb relació als adults que se n'ocupen i el fet que les seves condicions de vida estan determinades per les condicions de vida (laborals, etc.) d'aquests adults. De l'altra, però, els estats també tenen la responsabilitat de proporcionar ajuda als progenitors quan no poden oferir als seus fills les condicions adequades per desenvolupar-se. No proporcionar aquesta ajuda quan és necessària deixa molts infants en situació de risc i exclusió social.

Les propostes que s'exposen a continuació pretenen situar l'infant en el centre de la planificació i la implantació de polítiques públiques, i proposar mesures perquè les adoptin els poders públics amb la finalitat d'eradicar la pobresa infantil.

Desplegament normatiu del dret dels infants a un nivell de vida adequat

1) Dret a un nivell de vida adequat

El reconeixement d'un dret específic amb relació a les situacions de pobresa està recollit per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, que, en l'article 27, reconeix als infants el dret a un nivell de vida adequat per al seu desenvolupament físic, mental, espiritual i social.

El Síndic recomana el desplegament normatiu de les previsions que conté l'article 41 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, per dotar de contingut i assegurar l'efectivitat del dret dels infants a un nivell bàsic de benestar, que els reconeix tant la Llei d'infància i com la Convenció sobre els drets de l'infant.

Així, recomana, en el sentit previst per l'article 41, l'establiment de criteris per determinar el nivell bàsic de benestar material dels infants i els adolescents que tingui en compte el deure dels estats d'assegurar al màxim possible el desenvolupament de l'infant (art. 6 Convenció), i el desenvolupament d'ajuts i de prestacions de caràcter públic i garantit que assegurin l'assoliment d'aquest nivell bàsic de benestar material.

En el desplegament d'aquest precepte, s'ha de tenir en compte la previsió de l'Estatut d'autonomia de Catalunya relativa al dret de les persones o famílies que es troben en situació de pobresa a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguiri els mínims d'una vida digna (art.24.3), i també el principi establert per orientar les polítiques públiques, tant amb caràcter general, per evitar l'exclusió social (art.42.2), com específicament en el cas de les actuacions dels poders públics adreçades als infants, en què l'Estatut disposa que els poders públics "han de garantir la protecció dels infants, especialment contra tota forma d'explotació, d'abandonament, de maltractament o crueltat i de la pobresa i els seus efectes" (art. 40.3).

2) Dret a l'educació

La Convenció reconeix, en l'article 28, el dret de l'infant a l'educació i estableix que aquest dret s'ha d'aconseguir basant-se en la igualtat d'oportunitats.

El Síndic recomana el desplegament de les previsions que conté la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), per assegurar l'equitat i fer efectiva la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris i dels declarats gratuïts.

En concret:

- L'article 50 de la LEC, en el sentit que "l'Administració educativa ha d'assegurar els recursos públics per a fer efectiva la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris i dels declarats gratuïts".

- La regulació dels ajuts per a l'accés a les activitats complementàries que preveu la Llei en situacions de socials desafavorides (art. 6.3).

- La previsió de l'existència d'un sistema de beques per a l'estudi amb l'objectiu de compensar les desigualtats econòmiques i socials i, en els ensenyaments no obligatoris, la incentivació de l'estudi (art. 6.1).

- La introducció progressiva d'un sistema d'ajuts general, en les seves diverses modalitats, "per als llibres de text i altre material escolar en l'ensenyament obligatori" (art. 6.4).

- La previsió relativa a l'atorgament d'ajuts per als serveis de menjador i transport als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats específiques reconegudes (art. 6.3), tenint en compte elements com ara la distància geogràfica existent o la renda familiar, de manera que se'n garanteixi l'accés en condicions d'igualtat.

- La previsió de l'article 202, per la qual el Departament d'Ensenyament, per raons d'oportunitat social, d'equitat o de no-discriminació per raons econòmiques, ha d'establir ajuts i atorgar beques amb relació a activitats extraescolars.

3) Dret al lleure

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant reconeix el dret de l'infant al descans i a l'esplai, al joc i a les activitats d'esbarjo adequades a la seva edat, i a participar lliurement en la vida cultural i les arts. Aquest mateix article estableix l'obligació dels estats de promoure el dret de l'infant a participar plenament en la vida cultural i artística, i d'afavorir oportunitats de participació en activitats culturals, artístiques, recreatives i d'esplai.

El Síndic recomana que s'adoptin mesures normatives per assegurar l'accés dels infants a les activitats de lleure en condicions d'equitat i sense discriminació per raons econòmiques, d'acord amb l'article 41 de la Llei d'educació i l'article 57.3 de la Llei d'infància, en el sentit de fomentar la igualtat d'accés dels infants i els adolescents a l'educació en el lleure.

4) Dret a l'habitatge

El Síndic recomana que les actuacions dels poders públics en matèria d'habitatge prenguin en consideració la situació dels infants com a col·lectiu. En concret:

- Que en la normativa d'habitatge, en els procediments d'assignació d'habitatges amb protecció oficial i, en concret, en l'establiment de contingents especials de reserva d'habitatge amb protecció oficial, es prenguin en consideració les famílies amb infants i amb rendes baixes o en situació de desprotecció.

- Que en l'atorgament de prestacions econòmiques d'urgència per al pagament del lloguer i de les quotes d'amortització hipotecària en situacions especials es reconegui com a situació específica les famílies amb infants i amb rendes baixes o en situació de desprotecció com a col·lectiu.

- Que s'estableixin bonificacions fiscals sobre les operacions que puguin acordar el creditor i el deutor hipotecari per facilitar el redreçament de deutes hipotecaris i evitar les execucions hipotecàries, especialment en casos de famílies amb infants, i que en l'ordenament jurídic s'introdueixi un sistema de redreçament de deutes en cas de sobreendeutament, voluntari i gratuït, mitjançant una comissió de caràcter administratiu que pugui elaborar un pla de redreçament del deute obligatori, tant per al deutor com per als creditors.

- Que els requisits per accedir a la xarxa d'habitatges destinats a lloguer social no siguin restrictius per a situacions de pobresa.

5) Dret a la salut

L'article 24 de la Convenció reconeix el dret de l'infant a gaudir del nivell de salut més alt possible, i d'equipaments de tractament de les malalties i de restabliment de la salut.

El Síndic recomana el desplegament de les previsions relatives a:

-Regular el dret a la prestació de farmàcia gratuïta, determinant els criteris i les condicions per accedir-hi i tenint en compte les famílies amb fills i en condició econòmica precària com a col·lectiu d'una vulnerabilitat especial.

-Completar la cartera de serveis per incloure-hi les prestacions que assegurin la plena garantia del dret al nivell de salut més alt possible dels infants i l'atenció sanitària adequada al seu nivell evolutiu.

Increment de la despesa social en polítiques adreçades a la infància

L'anàlisi de l'abast, de la intensitat i de la composició de la pobresa infantil mostra que Catalunya és similar a la resta de països del seu voltant: pateix més pobresa infantil que la majoria dels països europeus i la pobresa és superior entre la infància que per al conjunt de la població. A més, les dades evolutives sobre pobresa relativa fetes públiques per l'Institut d'Estadística de Catalunya al final de l'any 2011 evidencien que la infància representa el grup d'edat que més ha vist augmentar la seva precarietat econòmica per l'efecte de la crisi econòmica.

Davant d'aquest escenari, el Síndic recorda que els poders públics estan obligats a prestar una protecció especial a la infància, especialment als col·lectius més afectats per les situacions de pobresa, i que les transferències socials, en provisió de serveis i en prestacions econòmiques, conformen l'instrument bàsic per combatre l'impacte de la pobresa entre els infants.

En aquest sentit, però, convé recordar que Catalunya es caracteritza per uns nivells de despesa en protecció social (17,8% del PIB), en educació (4,2% del PIB) i en salut (7,2% del PIB) sensiblement inferiors als del conjunt de l'Estat espanyol i de la Unió Europea, i que, respecte a la mitjana europea, aquesta despesa presenta alhora nivells també baixos d'eficiència a l'hora de reduir la pobresa infantil.

Combatre frontalment el fenomen de la pobresa infantil, si bé també implica millorar l'eficiència dels recursos destinats a les polítiques socials, sobretot obliga els poders públics a incrementar la despesa social adreçada a la infància per reforçar la cobertura de les polítiques de transferències econòmiques i de provisió de serveis adreçades a aquest col·lectiu. En canvi, les mesures de contenció de la despesa i de

reducció del dèficit públic, derivades de la crisi econòmica vigent, han reduït o suprimit algunes d'aquestes transferències. El Síndic insisteix, doncs, en la necessitat de fer més esforços en ajuts per infant a càrrec, en beques per a l'estudi o de menjador escolar, en ajuts per a activitats extraescolars, en ajuts per a infants amb discapacitat, entre d'altres, i també en provisió d'oferta d'escoles bressol, de formació professional, de centres oberts, de centres de salut mental infantils i juvenils, i de centres de desenvolupament infantil i atenció precoç.

En aquest sentit, i tot i que ens trobem en un període de contenció de la despesa pública per efecte de la crisi econòmica, el Síndic suggereix als poders públics:

- Que garanteixin que les restriccions pressupostàries no afectin l'àmbit de la infància. Aquesta circumstància no s'ha produït enguany, per exemple, en el cas de les beques de menjador, la dotació pressupostària de les quals s'ha reduït de respecte al curs anterior.
- Que augmentin la inversió en polítiques adreçades a la infància (per mitjà, per exemple, de la dotació de beques de menjador escolar), especialment en el context actual de crisi, i com a conseqüència de la major vulnerabilitat de la infància als períodes de recessió econòmica.
- Que avaluin i millorin l'eficiència de la despesa en polítiques socials, amb l'objectiu de combatre amb més intensitat la pobresa infantil.

Disseny de plans integrals contra la pobresa infantil

En el marc d'aquest informe, s'ha exposat a bastament el caràcter multifactorial de la pobresa infantil i com aquest fenomen planteja desigualtats d'oportunitats en diferents àmbits de la vida dels infants. La cerca de solucions, doncs, passa per abordatges integrals que intentin compensar i combatre de manera directa i decidida les desigualtats socials presents en aquests diferents àmbits.

També s'ha posat de manifest que la planificació estratègica de polítiques socials en els darrers temps a Catalunya per part dels poders públics no aborda de manera específica i integral el problema de la pobresa infantil, sinó que ho fa bé per mitjà d'aproximacions sectorials centrades en determinats àmbits, bé per mitjà d'aproximacions globals a l'exclusió social no centrades en la infància, bé per mitjà de plans

globals d'infància no centrats específicament en la pobresa. El Pacte per a la infància de Catalunya o el Pacte nacional per a la inclusió social i l'eradicació de la pobresa que el Govern actual vol impulsar en són exemples. Aquesta situació pot generar dèficits no només d'eficàcia en la implantació de polítiques, sinó també dèficits de prioritització, d'intensitat i de comprensivitat en les polítiques per combatre la pobresa infantil.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges demana als poders públics:

- Que situïn el problema de la pobresa infantil en el centre de la seva agenda política, a fi que cada departament i àrea de les diferents administracions (educació, salut, esports, cultura, joventut, ocupació, serveis socials, etc.) planifiqui línies estratègiques per combatre la pobresa infantil en els àmbits d'actuació respectius.
- Que promoguin plans integrals per combatre aquest fenomen en el conjunt de Catalunya o en els diferents territoris que l'integren, per tal que les diverses actuacions endegades es puguin coordinar i puguin donar respostes compartides, més eficaces i globals, a les necessitats dels infants que es troben en aquesta situació.

Com es veurà més endavant, aquests plans integrals han d'incorporar millores en l'àmbit de les prestacions econòmiques directes i indirectes, però també en el de les polítiques de provisió de serveis.

En aquest darrer àmbit, aquest informe s'ha ocupat d'identificar i analitzar diferents mancances o necessitats de millora en el desenvolupament de polítiques clau per poder combatre de manera més eficaç la pobresa infantil, i que haurien de ser objecte d'intervenció per part dels poders públics en el marc d'aquests plans integrals.

A criteri del Síndic, aquests plans haurien d'incloure estratègies adreçades a:

1. En matèria d'ensenyament:

- Promoure l'escolarització pública de zero a tres anys i l'accessibilitat econòmica dels infants en situació de pobresa a l'educació infantil de primer cicle.
- Intensificar les polítiques d'escolarització equilibrada d'alumnat amb necessitats educatives específiques i l'aprofitament dels

instruments de planificació educativa que ofereix la normativa per combatre la segregació escolar.

- Garantir el suport específic als centres escolars amb una concentració elevada de necessitats educatives específiques.
- Promoure polítiques d'acompanyament a l'escolaritat i de millora de l'èxit escolar, especialment adreçades a l'alumnat amb més dificultats d'escolarització, que a partir del suport a l'escolarització combatin l'abandonament educatiu prematur.
- Fomentar el desplegament de l'oferta de formació professional i dels programes de qualificació professional inicial, entre d'altres.
- Combatre les barreres econòmiques presents en l'àmbit educatiu (material escolar, menjador, transport, sortides, activitats complementàries o extraescolars, etc.) i que condicionen l'accés a les oportunitats educatives dels infants.

2. En matèria de lleure educatiu:

- Dinamitzar l'accessibilitat econòmica dels infants a les activitats educatives més enllà de l'horari lectiu.
- Ampliar l'oferta de centres oberts adreçats a infants i adolescents que en garanteixen l'atenció socioeducativa en horari no lectiu.
- Promoure polítiques de desenvolupament de l'oferta educativa no formal en entorns socials desfavorits.
- Fomentar la creació d'equipaments socials i culturals en entorns socialment desfavorits (biblioteques, casals de joves, etc.).
- Promoure el reconeixement de la importància de l'educació no formal en l'àmbit de la lluita contra la pobresa infantil.
- Estimular la participació de les famílies socialment desfavorides en els àmbits de lleure educatiu familiar.

3. En matèria de suport a les famílies en la cria dels fills i de conciliació de la vida laboral i familiar:

- Intensificar el desenvolupament del treball comunitari i d'atenció domiciliària per part dels

serveis socials a les famílies amb fills en situació de pobresa.

- Garantir una dotació adequada de recursos als serveis socials d'atenció primària per poder atendre correctament les necessitats existents.
- Ampliar l'oferta d'espais familiars, centres de suport maternoinfantil, ludoteques, etc. adreçats a la primera infància, i també la provisió de serveis preventius de suport a la família, especialment per part de les administracions locals, com ara serveis i programes de suport a la criança dels fills i serveis de respir (ludoteques especialitzades, centres o cases de família, acolliments de proximitat, activitats educatives per a pares i mares o grups de pares i mares, etc.) o serveis d'ajuda al domicili per compensar dèficits d'atenció als infants en la família (suport als pares en l'organització de la llar, etc.).
- Promoure actuacions comunitàries de suport a la criança i a l'educació dels fills i d'informació i de formació als ciutadans sobre els drets dels infants a una bona criança.
- Promoure la conciliació de la vida laboral i familiar, prioritàriament per mitjà d'una racionalització dels horaris laborals, i complementàriament per mitjà de serveis educatius, de guarda i de suport a la conciliació (recollida i acompanyament a l'escola i al casal, etc.).

4. En matèria de protecció de la infància:

- Promoure la inclusió social dels infants del sistema de protecció de menors en els diferents àmbits socioeducatius i sociosanitaris per mitjà d'una intervenció adequada per part dels professionals i d'un suport adequat per part de les administracions.
- Garantir el suport socioeconòmic adequat a les famílies per evitar que siguin considerades d'alt risc social per raons estrictament socioeconòmiques.
- Augmentar les famílies acollidores amb l'objectiu d'assolir-ne un nombre que s'adeqüi a les directrius internacionals i a la normativa vigent, i introduir millores en les prestacions que reben les famílies acollidores.
- Incrementar el nombre de places residencials, especialment en centres residencials d'acció educativa intensiva, de centres residencials que atenen infants amb discapacitats o de centres

terapèutics per a infants amb problemes de salut mental, de manera que es disposi d'un excedent de places lliures suficient per dotar el sistema de la flexibilitat necessària en l'assignació de places en funció de les necessitats dels infants, i també definir amb precisió els perfils d'infants que pot atendre cada centre i establir els mecanismes per fer correspondre la proposta de mesura al recurs adequat.

- Augmentar el nombre de centres residencials d'acció educativa amb l'objectiu de reduir-ne la dimensió.
- Incrementar les dotacions dels equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) fins a eliminar l'existència de casos pendents d'estudi.
- Augmentar els recursos de serveis d'atenció a la salut mental a la infància tutelada, i especialment als infants residents en centres.
- Millorar els circuits d'atenció dels joves estrangers no acompanyats, especialment quan són expulsats del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència per majoria d'edat mèdica, malgrat que disposin de documentació que n'acredita la minoria d'edat.

5. En matèria de salut:

- Valorar l'ampliació de la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut per als infants, especialment en aspectes relacionats amb l'atenció bucodental, amb dèficits sensorials (ulleres, audiòfons, etc.), entre d'altres, que tinguin una prevalença especial entre els infants en situació de pobresa.
- Regular la farmàcia gratuïta per raó socioeconòmica i promoure l'aplicació d'aquesta mesura entre els infants en situació de pobresa.
- Ampliar l'oferta dels centres de salut mental infantil i juvenil (CSMIJ) i altres recursos específics en salut mental (hospitals de dia, serveis residencials, programes específics de salut mental, etc.), especialment entre els adolescents, d'acord amb la prevalença més gran de trastorns de salut mental entre els infants en situació de pobresa.
- Ampliar la provisió pública de serveis d'atenció precoç (CDIAP).
- Promoure l'accés de les famílies socialment desfavorides als programes de prevenció de la salut.

6. En matèria residencial:

- Desenvolupar polítiques que garanteixin l'accessibilitat als habitatges de lloguer entre les famílies en situació de precarietat econòmica amb fills a càrrec, per exemple, per mitjà de la promoció d'habitatges amb lloguer social.
- Ampliar la xarxa d'habitatges de protecció oficial i prioritzar l'accés de les famílies amb fills a càrrec en situació de pobresa.
- Promoure els programes socials d'habitatge i ampliar especialment el parc d'habitatges d'inserció i allotjaments d'acollida, com ara recursos residencials compartits d'estada temporal, per a famílies en situació de pobresa amb fills a càrrec.
- Garantir el suport de les administracions als processos de desnonament, i ampliar i agilitar els ajuts per evitar-los.
- Intensificar els esforços de detecció de les situacions d'infrahabitatge de les famílies amb fills a càrrec.
- Reforçar els plans de millora de barris amb una concentració elevada de problemàtiques socials.
- Millorar la coordinació entre els serveis socials i els serveis d'habitatges dels ajuntaments, de la Generalitat de Catalunya o d'entitats privades que gestionen habitatges d'inclusió.
- Cercar la manera de difondre entre les persones que ho necessiten els serveis d'Ofideute i de Càritas; fomentar que les entitats financeres participin i col·laborin en aquests processos d'arranjament de deutes hipotecaris; promoure els acords en què els deutors no perdin el seu habitatge, com ara la transmissió de la propietat de l'habitatge a l'entitat financera i la reconversió del préstec o el crèdit hipotecari en un contracte de lloguer assequible a favor del deutor, fins i tot amb la previsió de readquirir l'habitatge quan les circumstàncies econòmiques de la persona afectada millorin.

7. En matèria de participació política:

- Participació dels infants en situació de pobresa en el disseny de polítiques per combatre la pobresa infantil.
- Implicació dels infants socialment desfavorits en els espais de participació de la infància

establerts per les diverses administracions (consells d'infants, consells escolars, etc.).

8. Altres:

Un cop fetes aquestes consideracions, cal destacar la importància que aquests plans integrals incorporin estratègies d'intervenció primerenca, però també d'acompanyament dels infants en situació de pobresa al llarg del seu cicle vital, i també que desenvolupin actuacions amb un fort caràcter preventiu.

En aquest sentit, el Síndic també demana als poders públics:

- Que defineixin amb precisió les competències en matèria de prevenció de situacions de pobresa infantil, amb la concreció de les funcions i de les institucions que les han de portar a terme i amb l'establiment del tipus de serveis o de programes adequats per complementar les funcions parentals de les famílies.
- Que facin una reserva pressupostària suficient per complir la funció preventiva en la intervenció social: de prevenció primària i secundària des de les administracions locals.

I, en darrer terme, també cal destacar la importància que aquests plans integrals desenvolupin estratègies per:

- Promoure la coordinació entre els diferents agents socials implicats, públics i privats, en la lluita contra la pobresa infantil. El foment del treball en xarxa entre serveis socials, educatius, sanitaris, etc. o la vertebració del teixit associatiu del territori i la implicació en la formulació i la implantació de polítiques, per exemple, són fonamentals per combatre la pobresa infantil en els diferents territoris.

Desenvolupament d'una renda de suficiència econòmica garantida per als infants

L'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 estableix que: "Les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguri els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixin."

En aquest sentit, la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, amb l'objectiu de garantir ingressos econòmics dignes

per a totes les persones, estableix l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), i també determinats ajuts econòmics per a persones amb ingressos inferiors a aquest indicador, a fi que puguin arribar a nivells de renda que s'hi aproximïn. En el marc d'aquest informe, convé destacar que l'indicador esmentat, que queda fixat periòdicament per la Llei de pressupostos de la Generalitat (art. 15.2), fa referència al conjunt de la unitat familiar o convivencial i la seva quantia s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat que no té patrimoni ni ingressos (art. 15.3).

D'acord amb la disposició addicional vuitena de la Llei 1/2012, del 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012, el valor de l'IRSC, establert per l'article 15.2 de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, resta fixat en 7.967,73 euros en còmput anual, que es corresponen amb 569,12 euros si el còmput és mensual. Per infant a càrrec sense ingressos ni patrimoni, doncs, aquesta quantia s'amplia en 2.390,32 euros en còmput anual, 170,74 euros si el còmput és mensual.

A criteri del Síndic, aquesta quantia no dimensiona prou el cost real de vida d'un infant ni garanteix suficientment la cobertura de les seves despeses essencials, "les pròpies de la manutenció, les derivades de l'ús de la llar, les que faciliten la comunicació i el transport bàsics, i també totes les que són imprescindibles per a viure dignament", d'acord amb el que preveu l'article 13 de la Llei 13/2006, del 27 de juliol. Si bé l'increment del 30% de l'IRSC pot respondre, per exemple, a l'escala d'equivalència emprada per organismes internacionals com l'OCDE (un adult equival a 1, un infant menor de catorze anys equival a 0,3), el Síndic considera que la determinació de la quantia de l'IRSC no pondera adequadament les necessitats de la infància.

En aquest sentit, el Síndic demana als poders públics:

- Que, després d'establir per norma els mínims considerats essencials per garantir el dret de l'infant a un nivell de vida adequat (vegeu l'apartat 11.2), determinin la renda de suficiència econòmica que ha de disposar una família per garantir l'accés de qualsevol infant a aquests mínims establerts.
- Que, un cop definida aquesta renda de suficiència econòmica per infant, adequïn la quantia prevista per l'IRSC, a fi que l'increment previst per membre de la unitat familiar sense

ingressos, majoritàriament infants, s'ajusti a la renda necessària per donar resposta a les seves necessitats essencials.

- Que creïn una prestació específica condicionada a la renda per garantir que les famílies amb infants que no disposen dels ingressos necessaris per satisfer les necessitats essencials puguin disposar d'ingressos equivalents a l'IRSC corregit.

Cal tenir present que el sistema actual de prestacions econòmiques no dóna resposta a aquesta realitat, bé perquè no cobreix tot el cicle de vida d'un infant, bé perquè la quantia prevista no garanteix l'assoliment de la renda de suficiència econòmica per infant (com succeeix, per exemple, amb la prestació estatal per infant a càrrec per a les famílies de rendes baixes, que és de 500 euros anuals per cada fill a càrrec menor de tres anys i de 298 euros per cada fill a càrrec entre tres i divuit anys). La nova prestació econòmica per a persones menors d'edat en situació de risc, que podria fer aquest paper, està molt orientada a infants en situació de risc de desemparament (des d'una concepció restrictiva del risc).

En aquest sentit, en el marc d'aquest informe (vegeu l'apartat 9.3), s'han analitzat els efectes sobre la pobresa d'un seguit d'ajuts monetaris als infants. S'han considerat tres tipus d'ajuts monetaris: transferències universals per a tots els infants amb independència de la seva renda i les seves característiques socioeconòmiques, transferències condicionades a un nivell màxim de renda, i transferències als tres col·lectius (tipus de famílies) que, d'acord amb l'anàlisi anterior, són més vulnerables econòmicament amb independència de la seva renda. Per avaluar els efectes d'aquests ajuts s'ha comparat la distribució real de la renda amb la distribució de la renda (contrafactual) que resulta de simular l'ajut que es vol analitzar.

Els resultats d'aquestes simulacions indiquen clarament que la millor opció per pal·liar la pobresa infantil són els ajuts condicionats a la renda, ja que dediquen tots els recursos disponibles a millorar la situació dels infants pobres, sense invertir part dels recursos en infants que no ho són.

Així, per exemple, segons l'explotació elaborada per Ayllón i Ramos (2010), amb un ajut de 500 euros anuals per infant adreçat a les famílies amb ingressos equivalents o inferiors al 60% de la renda mediana (que correspon al llindar de risc de pobresa), la taxa de pobresa infantil es

reduiria en 2,5 punts percentuals i se situaria molt a prop de la taxa de pobresa infantil mitjana dels països de la Unió Europea. El cost d'aquesta prestació seria de 132,7 milions d'euros per a l'Administració, que suposa poc més del 10% del pressupost del Departament de Benestar Social i Família de l'any 2005 (1.163,78 milions d'euros), any que es correspon amb l'explotació de les dades de l'Enquesta de condicions de vida elaborada per Ayllón i Ramos (2010), o poc més del 7,5% del pressupost del Departament de Benestar i Família de l'any 2012 (1.728,5 milions d'euros).

Per exemple, segons aquesta mateixa explotació, amb un ajut de 2.000 d'euros anuals per infant, condicionat al mateix nivell de renda, la reducció de la taxa de pobresa seria de 10,6 punts percentuals, fins a la meitat. En aquest cas, el cost d'aquesta prestació seria de 530,9 milions d'euros, menys de la meitat de tot el pressupost del Departament de Benestar Social i Família de l'any 2005 (1.163,78 milions d'euros), o menys d'una tercera part del pressupost del Departament de Benestar i Família de l'any 2012 (1.728,5 milions d'euros).

En canvi, segons l'explotació estadística, amb ajuts universals, es requereixen molts més recursos financers per reduir de manera equivalent la taxa de pobresa infantil. Per reduir 2,4 punts percentuals la taxa de pobresa infantil per mitjà d'un ajut universal, aquest ha de ser de 500 d'euros anuals, amb un cost total de 608,5 milions d'euros, quasi cinc vegades més que amb un ajut condicionat al nivell de renda de la família. Igualment, per reduir 10,8 punts percentuals (la meitat) la taxa de pobresa infantil per mitjà d'un ajut universal, aquest ha de ser de 2.500 euros anuals, amb un cost total de 3.042,5 milions d'euros, quasi sis vegades més que amb un ajut condicionat.

Malgrat tot, no es pot advocar cegament a favor d'aquest tipus d'ajuts, ja que la seva eficiència i eficàcia es poden veure compromeses pels costos d'implantació, que s'han de tenir en consideració a l'hora d'escollir la forma de combatre la pobresa infantil i que poden ser més elevats en el cas d'ajuts condicionats que en el d'ajuts universals.

En qualsevol cas, val la pena recordar que, per aconseguir fites notables en la reducció de la pobresa infantil, calen molts més recursos que els que s'hi dediquen actualment. Convé recordar que la política d'ajuts a famílies amb

infants a càrrec de zero a tres anys, actualment suspesa, suposava una inversió de prop de 200 milions d'euros. Si els poders públics destinessin aquest import a una prestació econòmica per combatre la pobresa infantil, la taxa es podria reduir prop d'un 3%, fins a situar-la al voltant de la mitjana europea.

Cal recordar que la suspensió dels ajuts per infant a càrrec ha comportat l'aprovació d'un nou ajut per naixement condicionat a renda per part del Departament de Benestar Social i Família. Aquest ajut, però, disposa d'una partida pressupostària molt inferior a la que es destinava als ajuts per infant a càrrec. No es preveu, doncs, que els nivells de pobresa infantil es vegin corregits de manera significativa per aquest nou ajut.

Configuració d'un sistema integrat de prestacions econòmiques per combatre la pobresa infantil

En el marc d'aquest informe, s'ha revisat el desplegament de diferents prestacions econòmiques que incideixen sobre la pobresa infantil, i s'han identificat diversos dèficits relacionats amb la seva cobertura, intensitat, gestió o impacte, entre d'altres.

En vista d'aquesta realitat, doncs, l'anàlisi i la millora de les prestacions econòmiques és un àmbit clau de la política social per poder combatre amb més eficàcia i intensitat la pobresa infantil i els seus efectes sobre les oportunitats dels infants. Amb aquest afany, el Síndic suggereix que es creï una comissió interdepartamental i interadministrativa, integrada per representants tècnics i polítics dels departaments de Benestar Social i Família, Ensenyament, Salut i Economia i Coneixement, i també de les entitats municipalistes, que tingui per objectiu analitzar de manera conjunta les diferents prestacions existents i identificar possibles millores que s'hi puguin introduir.

A criteri del Síndic, algunes de les possibles millores són:

- Estudiar l'adequació del llindar de renda establert per l'IRSC i el grau de comprensivitat respecte de les diferents situacions de pobresa infantil existents.
- Ampliar les prestacions econòmiques de dret subjectiu a partir d'un determinat llindar de renda i establir llindars de renda que siguin equivalents a l'IRSC corregit per infant i que, a partir d'aquest nivell, garanteixin no només el

dret de qualsevol infant a percebre prestacions, sinó també que hi accedeixi de forma efectiva, de manera que la concessió no depengui tant de la disponibilitat pressupostària com de les necessitats socioeconòmiques existents.

- Ampliar l'extensivitat de les prestacions econòmiques al conjunt del cicle vital d'un infant, atès que els adolescents conformen un dels grups amb més risc de pobresa infantil.

- Aproximar la cobertura de les prestacions econòmiques a la proporció d'infants que es troben en situació de risc de pobresa, i estudiar els criteris de prioritat i d'elegibilitat per ordenar l'accés a les prestacions, amb l'objectiu d'evitar que en quedin exclosos o no prou discriminats col·lectius afectats per situacions de pobresa (població estrangera no regularitzada, famílies en situació de pobresa moderada, etc.).

- Aplicar criteris de prioritat en l'accés que discriminin positivament els col·lectius més vulnerables, que es corresponen en gran mesura amb els grups que normalment s'identifiquen com a col·lectius en risc alt de pobresa: els adolescents, els infants en famílies nombroses i en famílies monoparentals o els infants amb progenitors aturats o inactius, entre d'altres.

- Equiparar la monoparentalitat a la protecció que ja reben les famílies nombroses en la recaptació d'impostos, en l'aplicació de bonificacions, en l'atorgament d'ajuts, etc.

- Incorporar criteris de progressivitat, tant del llindar de renda que dona dret a la prestació com de la intensitat de la prestació atorgada.

- Garantir que l'import previst per a la renda mínima d'inserció s'equipari a l'IRSC corregit per infant i que els ajuts complementaris per fill s'ajustin a la renda de suficiència econòmica per infant.

- Garantir una informació adequada a les famílies que es troben en situació de pobresa i també als diferents professionals sobre el sistema de prestacions econòmiques i sobre els procediments de tramitació.

- Establir procediments flexibles d'accés a les prestacions, per permetre l'accés a la població que experimenta canvis en la seva situació socioeconòmica al llarg de l'any, i també promoure la capacitat d'adequar la intensitat de l'ajut a les condicions de vida presents.

- Graduar la intensitat de les prestacions econòmiques per garantir que les famílies disposen d'ingressos equivalents a la renda de suficiència econòmica establerta per infant.

- Ajustar al passat immediat el període de temps que es té en compte a l'hora de valorar els ingressos familiars necessaris per a l'atorgament d'ajuts condicionats a renda.

- Reduir, si convé, el període de temps previst per a la resolució i per al cobrament de les prestacions i agilitar-ne la tramitació, especialment si tenen per objectiu resoldre situacions de precarietat econòmica en el present i compensar desigualtats d'accés a determinats recursos i serveis, com passa amb els ajuts per a l'adquisició de llibres de text i material escolar o per a l'accés al menjador escolar, o amb els ajuts que pretenen evitar processos de desnonament.

- Incloure les despeses estructurals (habitatge, etc.) en la valoració de les sol·licituds de prestació econòmica.

- Aplicar descomptes en preus públics i taxes en l'accés a serveis socials i educatius (equipaments esportius, equipaments culturals, serveis educatius, etc.) condicionats a la renda familiar o a altres circumstàncies personals i familiars prevalents en les situacions de pobresa (monoparentalitat, etc.).

- Estudiar la capacitat dels poders públics d'alleujar la pobresa infantil per mitjà de beneficis fiscals (deduccions, bonificacions i exempcions de tributs, i altres mesures que es determinin).

- Adoptar polítiques i mesures concretes per compensar les situacions de desprotecció que es puguin produir arran del nou disseny de prestacions com ara la renda mínima d'inserció, a fi de cobrir les necessitats bàsiques de la població en general (i també dels infants) que s'hagi vist privada dels recursos més elementals i que hagi vist accentuada la seva situació d'exclusió social.

- Incorporar la pobresa infantil com a situació de risc en els criteris d'atorgament d'ajuts com ara la prestació econòmica per a menors d'edat en situació de risc o la renda mínima d'inserció.

Totes aquestes propostes impliquen millorar aspectes relacionats amb la gestió de la concessió d'aquesta prestació, però també un esforç financer més gran per part dels poders públics competents.

En darrer terme, el Síndic demana als poders públics que articulin un sistema integrat de prestacions econòmiques per combatre la pobresa infantil. Aquesta integració ha de permetre, d'una banda, situar les necessitats de l'infant en un lloc central com a subjecte amb dret a percebre prestació, i no només el conjunt de la unitat familiar; i de l'altra, ha de permetre focalitzar i intensificar l'esforç que fan les administracions en prestacions

econòmiques sobre els infants que pateixen situacions de pobresa i optimitzar l'impacte d'aquestes prestacions econòmiques per mitjà d'altres actuacions d'intervenció social dutes a terme pels diferents serveis socials, educatius i sanitaris. Una millor integració de les actuacions de prestació de serveis i de prestació econòmica pot contribuir a promoure més la igualtat d'oportunitats dels infants que es troben en una situació de pobresa.

SÍNDIC

**EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES**

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

