



AVALUACIÓ DEL FONS EXTRAORDINARI PER AJUTS D'URGÈNCIA SOCIAL DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA 2016

Informe definitiu

Setembre de 2017

Equip de treball: Jaume Blasco i Federico A. Todeschini

Sumari

GRAFICS I TAULES	4
<u>1. ANTECEDENTS</u>	<u>5</u>
1.1 INTRODUCCIÓ	5
1.2 L'ORIGEN DEL PROGRAMA: L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE 2015	7
1.3 L'AVALUACIÓ DEL PROGRAMA DE 2015	8
1.4 LA CONVOCATÒRIA DE 2016	10
1.5 L'AVALUACIÓ DEL PROGRAMA DE 2016	13
1.6 AGRAÏMENTS	14
<u>2. COBERTURA I DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL, PERFIL DELS BENEFICIARIS I IMPACTE</u>	<u>15</u>
2.1 EL NOMBRE DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL	15
2.2 LA COBERTURA DELS AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL	16
2.3 COM SÓN ELS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE 2016?	20
2.4 ON SÓN ELS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE 2016?	26
2.5 ELS EFECTES DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL SOBRE EL RISC DE POBRESA INFANTIL A BARCELONA	32
<u>3. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS</u>	<u>37</u>
3.1 CONCLUSIONS	37
3.2 RECOMANACIONS	40
<u>ANNEX 1. NOMBRE D'AJUTS D'EMERGÈNCIA SOCIAL I PERCENTATGE D'INFANTS I ADOLESCENTS EMPADRONATS QUE EL PERCEBEN, PER BARRIS, 2016.</u>	<u>45</u>

Gràfics i taules

GRÀFIC 2.1.1 NOMBRE D'INFANTS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA (2015 I 2016)	15
GRÀFIC 2.3.1 HISTOGRAMA DE LA RENDA EQUIVALENT DELS INFANTS BENEFICIARIS (2016)	21
GRÀFIC 2.3.2 MITJANA I DESVIACIÓ DE LA RENDA EQUIVALENT PER DISTRICTES (2016)	21
GRÀFIC 2.3.3 NOMBRE DE MEMBRES DE LES UNITATS FAMILIARS AMB ALMENYS UN PERCEPTOR DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA, 2016..	23
GRÀFIC 2.3.4 NOMBRE D'INFANTS BENEFICIARIS DE L'AJUT EN LES UNITATS FAMILIARS AMB ALMENYS UN PERCEPTOR DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA, 2016	23
GRÀFIC 2.3.5 EDAT A 31/12/2016 DELS INFANTS PERCEPTORS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL 2016.....	24
GRÀFIC 2.3.6 DISTRIBUCIÓ PER EDATS DELS INFANTS EMPADRONATS A BARCELONA A 1/1/2016	25
GRÀFIC 2.4.1 NOMBRE DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL PER DISTRICTES (2016).....	27
GRÀFIC 2.4.2 NOMBRE DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL PER BARRIS (2016).....	27
GRÀFIC 2.4.3 PERCENTATGE D'INFANTS 0-16 BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, DISTRICTES (2016).....	29
GRÀFIC 2.4.4 PERCENTATGE D'INFANTS 0-16 BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, PER BARRIS (2016).....	29
GRÀFIC 2.4.5 ASSOCIACIÓ ENTRE L'ÍNDEX RFD 2015 I EL PERCENTATGE D'INFANTS 0-16 QUE SÓN BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, PER BARRIS (2016)	30
GRÀFIC 2.4.6 ASSOCIACIÓ ENTRE EL NOMBRE D'AJUTS MENJADOR ATORGATS PER AL CURS 2016-17 I EL NOMBRE DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL A 2016, PER DISTRICTES.	31
 TAULA 1.4.1 TOPALLS DE RENDA DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, 2016	11
TAULA 2.2.1 NOMBRE D'INFANTS I DE LLARS AMB INFANTS EN RISC DE POBRESA , 2016.....	17
TAULA 2.2.2 EFICIÈNCIA EN LA FOCALITZACIÓ DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL (% DE BENEFICIARIS QUE COMPLEIXEN LES DIVERSES DEFINICIONS DE POBRESA) , 2016	18
TAULA 2.2.3 COBERTURA DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL (% DE POBLACIÓ DE MENYS DE 16 ANYS EN RISC DE POBRESA QUE PERCEP L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL) , 2016	18
TAULA 2.3.1 RENDA DELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL (2016)	20
TAULA 2.3.2 VARIACIÓ EN LA RENDA DELS BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL (2015 A 2016).....	20
TAULA 2.4.1 NOMBRE DE BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL PER DISTRICTES (2016).....	26
TAULA 2.4.2 PERCENTATGE D'INFANTS 0-16 EMPADRONATS QUE SÓN BENEFICIARIS DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, PER DISTRICTES (2016).....	28
TAULA 2.5.1 REDUCCIÓ DE LA BRETXA DE POBRESA DE LES UNITATS FAMILIARS PERCEPTORES DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL SEGONS LLINDAR DE POBRESA, 2016	32
TAULA 2.5.2 REDUCCIÓ DE LA BRETXA DE POBRESA DE LES UNITATS FAMILIARS PERCEPTORES DE L'AJUT D'EMERGÈNCIA SOCIAL, SEGONS LLINDAR DE POBRESA, 2016	33
TAULA 2.5.3 REDUCCIÓ DE LA BRETXA DE POBRESA DE BARCELONA APORTADA PER L'AJUT D'EMERGÈNCIA DE 2016, SEGONS LLINDAR DE POBRESA	34
TAULA 2.5.4 COST D'ESTENDRE L'AJUT D'EMERGÈNCIA DE 2016 A TOTA LA POBLACIÓ OBJECTIU (EN INFANTS), SEGONS LLINDAR DE POBRESA	35

1. Antecedents

1.1 Introducció

A Catalunya, el risc de pobresa infantil es troba entre els més alts de l'entorn europeu, amb un 24,0% d'infants i adolescents que viuen sota el llindar de risc de pobresa l'any 2016, això és, que habiten en llars amb ingressos inferiors al 60% de la mediana catalana. El risc de pobresa infantil és notablement més alt que el de la població de 18 a 64 anys (19,0%), i especialment, que la dels majors de 65 anys (15,0%). La taxa de risc de pobresa en les llars d'un sol adult amb un o més fills dependents arriba fins al 40,4%¹.

A la ciutat de Barcelona, aquesta situació es concreta l'any 2015 amb un 31,2% d'infants de menys de 16 anys en risc de pobresa, i un 14,1% en risc de pobresa severa, la qual cosa correspon a 65.833 i 29.728 infants, respectivament, prenent com a llindars de referència el 60% i el 30% de la renda neta mediana de la ciutat. Per a llars d'una persona, aquests llindars se situen en 10.450,0 € i 5.025,0 € anuals². Per a una família de dos adults i dos fills menors de 14 anys, els llindars són de 21.945,0 € i 10.552,0 € nets.

Això no obstant, aquests indicadors de risc de pobresa relativa reflecteixen les desigualtats en la distribució de la renda, més que no pas el percentatge de llars que no poden assolir uns estàndards mínims de vida. Per complementar-ho, la taxa AROPE combina criteris de renda amb altres criteris de carència material i exclusió social. Seguint aquest indicador, s'estima que l'any 2016 hi havia a Catalunya un 25,1% d'infants i adolescents en situació de pobresa. Entre aquests menors, un 6,0% del total que es trobaven en una situació de privació material severa, una categoria que es refereix als infants que no disposen de 4 o més ítems d'una escala de 9, que inclou ítems bàsics tals com no poder fer front a despeses imprevistes, no poder mantenir l'habitatge a una temperatura adequada durant els mesos freds, o no poder fer vacances fora de casa almenys una setmana a l'any³.

El Baròmetre de la Infància i les famílies a Barcelona de 2014, l'últim realitzat fins a la data, inclou també la bateria de preguntes en què es basa AROPE. Hi destaca que un 27,9% dels menors de la ciutat vivien en llars que es declaren "amb dificultats o moltes dificultats per arribar a finals de mes", un percentatge que atenyia el 49% en el cas de les famílies monoparentals. Concretament, un 13,4% de les llars amb menors reconeixia haver tingut algun endarreriment en l'any anterior a l'enquesta a l'hora de pagar l'import mensual del lloguer o la hipoteca (un 20,5% en el cas de les llars monoparentals). El Baròmetre indicava, igualment, la major prevalença de la pobresa infantil a Barcelona respecte Catalunya.

¹ IDESCAT, Enquesta de Condicions de Vida 2016

² Calculats sobre la base de la "matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible" que l'Agència Tributària va facilitar a l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, amb informació agregada, per tipologies de llar, dels ingressos nets de totes les llars de la ciutat a l'exercici fiscal de 2015.

³ Id.

Concretament, el 14,2% dels menors de 16 anys a la ciutat habitaven en llars amb carència material severa, per un 8,7% a Catalunya i un 9,6% a Espanya (dades de 2014).

D'entre els resultats del Baròmetre de 2014 cal destacar igualment que l'1,4% de menors de la ciutat vivia en llars on no es podien permetre un àpat de carn, pollastre o peix (o l'equivalent per vegetarians) cada dos dies, i el 6,6% declarava que no es podia permetre comprar roba nova que no fos de segona mà. Més recentment, l'informe "la salut i els seus determinants en l'alumnat adolescent de Barcelona", de 2016, revela que el 10,4% dels alumnes de 2n d'ESO de la ciutat i el 12,6% dels de 4rt d'ESO manifesten que "algunes vegades" o "sempre/sovint" van a l'escola o a dormir amb gana perquè a casa seva no hi ha prou menjar.

Aquestes elevades taxes de pobresa infantil (per comparació a altres grups d'edat i a altres països) s'expliquen, d'una banda, pels elevats nivells d'atur i ocupació inestable i precària (el Baròmetre de 2014 mostrava que un 8,1% de les llars amb infants de Barcelona cap dels progenitors tenia feina). De l'altra, per un sistema de protecció de la infància que no és universal (a diferència d'altres països europeus), i es basa en prestacions que només cobreixen les famílies amb llindars de renda molt baixos (i que, per tant, deixen fora bona part de la població en risc) i, generalment, amb uns ajuts de quantia insuficient per ajudar les llars a sortir de la situació de pobresa. Les dades de l'Enquesta de Condicions de Vida de 2015 mostren que les transferències socials (que inclouen tant prestacions contributives com ajuts no contributius) impacten poc en la reducció de la taxa de risc de pobresa d'infants i adolescents a Catalunya, per comparació amb la resta de grups d'edat. Així, la reducció de la pobresa que aconsegueixen les transferències socials en el grup d'edat 0-17 se situa en 6,1 punts percentuals, per 14,3 punts percentuals del grup de 18-64 anys i 73,2 punts percentuals en els majors de 65 anys.

Amb la finalitat de "pal·liar les situacions de vulnerabilitat d'infants i adolescents en situació de necessitat, de manera que la situació familiar no comporti impediments per a cobrir necessitats bàsiques imprescindibles en matèria d'alimentació, higiene i material escolar", l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el desembre de 2014 un "pla de rescat social", que incloïa un fons d'ajut d'emergència social per a infants en situació de pobresa. Malgrat la naturalesa ocasional d'aquests ajuts, motivada per la urgència generada per l'agreujament de la pobresa infantil ocasionada per la crisi econòmica, aquest fons ja s'ha convocat tres anys consecutius, els anys 2015, 2016 i 2017.

En aquest document descrivim i presentem l'avaluació dels resultats de la convocatòria dels ajuts d'emergència social de l'any 2016.

1.2 L'origen del programa: l'ajut d'emergència social de 2015

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

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

En una primera fase, els criteris de selecció dels beneficiaris es van determinar d'acord amb la necessitat d'iniciar el fons amb caràcter d'urgència, i per tant, reduir el màxim els temps de comprovació de mitjans econòmics dels candidats. Per aquest motiu, es van seleccionar dos criteris de comprovació immediata que fossin indicatius del risc d'exclusió social i de renda baixa: primer, l'existència d'un informe social dels serveis socials municipals que identificués el risc d'exclusió de la llar, i segon, que l'infant fos beneficiari d'una beca menjador, la qual cosa implicava, al seu torn, disposar d'una renda inferior a un determinat llindar (per exemple, per sota els 16.451 € anuals per a una família de 4 membres). Essent criteris relativament eficients, des del principi de la implementació de l'ajut ja havien mostrat tenir alguns inconvenients: primer, que les llars amb informe social eren aquelles que combinaven el risc d'exclusió social amb el fet d'haver-se adreçat voluntàriament als serveis socials, les quals constituïen un subconjunt del total de llars en risc d'exclusió social. I, segon, que hi havia situacions en què infants de famílies per sota el llindar de renda de les beques menjador podien no ser perceptors de la beca: per exemple, els infants de 0 a 3 anys no escolaritzats, els estudiants d'ESO, o els qui dinaven a casa.

La cerca de candidats per al programa es va realitzar adreçant una carta als 6.600 beneficiaris (corresponents a 4.500 famílies) identificats mitjançant el creuament de les bases de dades dels serveis socials municipals, d'una banda, i de les beques menjador, de l'altra. Si bé un 18% dels infants identificats no van sol·licitar l'ajut, previsiblement per haver canviat de domicili, d'altres inicialment no identificats ho van fer. Fonamentalment, es tractava de germans de 0 a 3 o 12 a 16 anys dels infants inicialment identificats, o infants d'altres llars que complien els criteris però que per error o per no ser usuaris de serveis

socials no havien rebut la carta. Diverses famílies, en conèixer l'existència de l'ajut, van sol·licitar l'informe social per poder-lo percebre i van esdevenir, per tant, nous usuaris de serveis socials. Els 40 centres de serveis socials de Barcelona van identificar aproximadament uns 2.500 infants de famílies amb informe de serveis socials que complien els criteris de renda de la beca menjador però que no la percebien, dels quals una part va reclamar percebre l'ajut. En aquest procés, es van exhaurir els 7.500 ajuts previstos, restant algunes famílies sol·licitants a l'espera d'una eventual ampliació del pressupost del programa, que finalment es va produir un cop constituït el nou govern de la ciutat, al setembre de 2015. En el conjunt de convocatòries i ampliacions de 2015, l'ajut va atendre 11.015 infants.

1.3 L'avaluació del programa de 2015

L'avaluació de la primera fase de l'ajut, realitzada per Ivàlua, va concloure que:

- La **focalització en les llars més pobres havia estat força exitosa**, degut essencialment a que els requeriments per ser considerat beneficiari estaven molt centrats en els més vulnerables. Entre el conjunt de perceptors de beca menjador (que constituïen un subconjunt d'infants amb rendes baixes respecte el total d'infants de la ciutat), les famílies amb menor renda i amb necessitats socials greus havien estat les que havien tingut major probabilitat de percebre l'ajut. Entre els perceptors de l'ajut d'emergència també eren més freqüents les estructures de la llar associades a un major risc de pobresa (monoparentals i famílies nombroses), la presència d'una persona discapacitada a la llar i, sobretot, la condició reconeguda de "necessitat social greu", acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic: el 90,6% dels perceptors de l'ajut d'emergència social, respecte un 9,8% dels no perceptors.
- **L'eficiència horitzontal (és a dir, grau de cobertura respecte la població objectiu) va ser relativament baixa**, ja que un percentatge molt significatiu de famílies en situació de vulnerabilitat econòmica no havien percebut l'ajut. Els 11.015 atesos a 2015 suposaven, aproximadament, un 15,5% dels infants en risc de pobresa de la ciutat. Amb relació al conjunt de demandants de beca menjador la cobertura a 2015 va ser del:
 - 39,3% per als infants en famílies en risc de pobresa severa (renda equivalent inferior al 25% de la mediana de Catalunya)
 - 23,4% per als infants en famílies en risc de pobresa greu (renda equivalent superior al 25% i inferior al 40% de la mediana de Catalunya)
 - 10,0% per als infants en famílies en risc de pobresa moderada (renda equivalent superior al 40% i inferior al 60% de la mediana de Catalunya)

– 86,1% per als infants en famílies en “necessitat social greu” acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic en el procés de sol·licitud de beca menjador.

- **L'impacte de l'ajut en la reducció d'infants en risc de pobresa es va concentrar en els indicadors de pobresa més extrema.** Un ajut de 1.200 € anuals per infant beneficiari hauria contribuït a reduir en 1,8 punts el percentatge de llars en risc de pobresa total; en 7,4 punts la taxa de risc de pobresa greu, i en 11,6 punts la taxa de risc de pobresa severa. L'impacte real, va ser lleugerament menor, ja que els ajuts a 2015 havien estat, de mitjana, de 995,6 € anuals.
- La bretxa de pobresa (la suma de les distàncies entre la renda equivalent i el llindar de pobresa per a cada unitat familiar que es troba per sota el llindar de la pobresa) de les famílies beneficiaries de l'ajut d'emergència social havia estat de 55,9 milions abans de l'ajut i de 47,8 milions després de l'ajut, la qual cosa representa una reducció del 14,5%. D'altra banda, la bretxa de pobresa per a les totes les llars sol·licitants d'ajut menjador al curs 2014-15 era de 189 milions d'euros. **Els ajuts d'emergència social de 2015 van representar una transferència total a aquestes llars de 9,3 milions d'euros i, per tant, una reducció de la bretxa de pobresa del 4,9%**
- La major part dels professionals de serveis socials municipals que van participar en els grups de discussió destacaven un efecte ambigu de l'ajut: per a determinats usuaris, havia relaxat la relació de determinats usuaris amb els serveis socials i havia permès centrar-se en el pla de treball a mig i llarg termini, més enllà de les urgències econòmiques. Per a altres, això no obstant, l'ajut havia interferit negativament en els plans de treball, ja que les famílies havien interromput la relació amb els serveis socials un cop obtenien els diners que necessitaven sense condicions.
- Finalment, diversos professionals de serveis socials consultats criticaven la confusió generada en el procés de gestió de l'ajut, i la sobrecàrrega de tasques administratives que els havia suposat, ja que en aquesta primera fase se'ls havien assignat les funcions de comunicació i interlocució amb els sol·licitants i els beneficiaris, i de detecció dels possibles beneficiaris per a la segona fase de l'ajut.

1.4 La convocatòria de 2016

L'any 2016 l'ajut es torna a convocar amb el nom de “fons extraordinari per ajuts puntuals d'urgència social per a famílies amb infants i/o adolescents menors de 16 anys”, amb una dotació inicial 10,8 M d'euros. L'anunci de l'aprovació del fons es publica al BOPB el 10 de juny de 2016. La partida inicial es va ampliar per a donar cobertura a tota la demanda que complia els requeriments de l'ajut, fins a arribar als 22,6 M d'euros i 19.213 infants beneficiaris.

La quantia de l'ajut es va mantenir en els 100 € mensuals per infant i/o adolescent a càrrec i, malgrat que la convocatòria es va retardar a mitjan any, l'ajut es va concedir amb efectes retroactius a data d'inici 1 de gener de 2016, si en aquella data es complien els requisits per percebre'l. A diferència de l'any anterior, els imports corresponents als mesos anteriors a la concessió de l'ajut es van prorratejar en els mesos successius. Es va mantenir també l'obligatorietat de dedicar l'ajut a alimentació, material escolar, higiene i roba. Finalment, es va incorporar l'atorgament d'un títol de transport als adolescents de 15 anys que els permetia fer gratuïtament un nombre il·limitat de desplaçaments en tots els mitjans de transport públic, durant 90 dies consecutius des de la primera validació (T-jove) i dins la zona tarifària on residissin.

El principal canvi amb relació a la convocatòria de 2016 es va produir en el dispositiu d'accés, ja que enlloc de vincular l'elegibilitat per a l'ajut d'emergència social a la percepció d'un ajut menjador, es van establir a la convocatòria uns topalls de renda per unitat familiar propis (si bé coincidents amb els de l'ajut menjador), talment que en demanar l'ajut els sol·licitants havien d'autoritzar la comprovació de les seves dades tributàries, la qual l'IMSS realitzaria mitjançant la passarel·la d'interoperabilitat amb l'Agència Tributària espanyola.

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

Els principals requeriments que constaven a la convocatòria de 2016 per poder accedir a l'ajut van ser els següents:

- Estar **empadronats a la ciutat de Barcelona** a data 1 de gener de 2016 i haver-hi residit al llarg de tot l'any 2016 sense interrupcions.
- Disposar d'una **valoració social acreditativa de la situació de necessitat** elaborada pels serveis socials de Barcelona que, com hem dit, per als qui eren usuaris de serveis socials amb anterioritat a l'anunci de l'ajut s'havia realitzat mitjançant una consulta al sistema informàtic. Les persones no usuàries que complissin els criteris de renda podien sol·licitar la tramitació de la valoració en el marc d'una atenció social, dins del termini d'un mes entre l'anunci de l'ajut i la data límit per presentar les sol·licituds. El document per a la realització de la valoració social estava compost pels següents ítems: composició i estructura familiar; situació laboral; situació residencial; salut i altres circumstàncies especials. Un cop "analitzades les dades i valorada la situació de la unitat de convivència", els professionals de serveis socials havien d'acreditar o no acreditar "que la persona sol·licitant i, per tant, els menors a càrrec es troben en situació de fragilitat social".
- Finalment, formar part d'una **unitat familiar amb un nivell de renda personal inferior a un determinat topall**. El llindar de renda màxima disponible per a la unitat familiar mínima (un adult i un infant) es va establir en 1,5 vegades la renda de suficiència de Catalunya (IRSC), és a dir, 11.951,60 € anuals. Aquest topall s'incrementava en una quantitat fixa de 2.987,89 € (0,25 vegades el topall de la unitat familiar mínima) per cada membre computable addicional (infant o adult). Aquest criteri és el mateix que se segueix en les convocatòries dels ajuts de menjador. Concretament, els topalls de renda publicats a l'anunci del BOPB de 10 de juny de 2016 són els següents:

Taula 1.4.1 Topalls de renda de l'ajut d'emergència social, 2016

Membres de la unitat familiar	Nivell de renda (ingressos bruts)
2	11.951,60
3	14.939,49
4	17.927,39
5	20.915,29
...	...

Cal destacar que aquests topalls de renda són més elevats que els de la convocatòria de l'ajut de 2015. Tot i que a 2015 no es realitzava una comprovació directa de la renda als sol·licitants, era condició necessària que un infant fos beneficiari de l'ajut

menjador en el curs 2015-16, la qual cosa implicava, al seu torn, una renda inferior a un determinat topall. Per exemple, per a una família de 4 membres, el topall a 2015 era de 16.451 € anuals, el qual s'ha incrementat en un 9,0% a 2016, fins als 17.927,39. Es dona la circumstància que els topalls de renda de l'ajut menjador per al curs 2016-17 s'han incrementat en la mateixa proporció, i per tant els topalls de renda de l'ajut d'emergència social de 2016 i els de l'ajut menjador per al curs 2016-17 són idèntics. Això no obstant, hi ha algunes diferències entre ambdós ajuts tant en el sistema de càlcul de la renda com en la consideració dels membres de la llar computables.

- L'anunci del BOPB resulta molt inespecífic sobre el mètode de càlcul de la renda familiar, i només especifica que la taula de topalls fa referència a "ingressos bruts". A diferència del que és habitual en aquest tipus de convocatòries:
 1. No s'estableix qui són els membres computables de la unitat familiar (és a dir, qui compta com a membre de la unitat familiar i si se sumen els ingressos de tots els membres, amb independència de si es tracta dels progenitors, els germans majors d'edat, i/o els ascendents dels progenitors).
 2. No s'especifica com es calcula la renda de la unitat familiar en casos de separació o divorci dels progenitors amb custòdia compartida i/o la presència d'un nou cònjuge que convisqui amb l'infant beneficiari.
 3. No es determinen les caselles o conceptes tributaris que s'empren per determinar els "ingressos bruts" dels membres computables.

En una comunicació directa amb els responsables de l'IMSS, se'ns explica que:

1. Els membres que compten com a integrants de la unitat familiar i per als quals es computen ingressos són el pare, mare o tutor/s legal; que es compten com a integrants però no es computen els ingressos dels fills menors de 25 anys, i que no es compten altres membre de la llar com ara els ascendents dels progenitors, els seus cònjuges si no són progenitors dels infants beneficiaris, els infants d'aquests cònjuges, o altres familiars adults que hi convisquin.
2. En casos de custòdia compartida, només es computen els ingressos del progenitor que sol·licita l'ajut.
3. Els ingressos que determinen la renda, en el cas dels declarants de l'IRPF, es determinen per la base imposable general (no es computa, per tant, la base imposable de l'estalvi). En el cas dels no declarants i no obligats a declarar es computen els ingressos imputats facilitats per l'Agència Tributària i s'hi sumen altres ingressos exempts de tributació que es consulten al Servicio

Público de Empleo, l'Instituto Nacional de la Seguridad Social i al registre de la Renda Mínima d'Inserció. En aquells casos en què no consti cap dada econòmica, es requereix al sol·licitant una declaració jurada dels seus ingressos durant l'exercici 2015.

1.5 L'avaluació del programa de 2016

En aquest document presentem els resultats de l'avaluació de la convocatòria de l'ajut d'emergència social de 2016. El document s'estructura en tres parts: a la primera part analitzem la cobertura i distribució territorial de l'ajut d'emergència social i descrivim les característiques socials i econòmiques de les famílies que han percebut l'ajut a 2016. La segona part estima l'impacte de l'ajut en termes de reducció de la pobresa infantil. Finalment, l'informe clou amb un capítol de conclusions i recomanacions.

Per realitzar aquestes anàlisis, hem emprat informació provinent de quatre fonts:

- L'extracció del **registre de beneficiaris del fons extraordinari per ajuts d'urgència social** de l'Ajuntament, realitzada en data 27 de juny de 2017 (per tant, amb posterioritat al tancament de l'exercici 2016, i amb les dades completes de tots els beneficiaris). Aquesta base de dades identifica les famílies perceptores de l'ajut; el nombre de menors en la unitat familiar beneficiaris de l'ajut; el sexe, l'any de naixement i la nacionalitat de cada infant beneficiari; el total d'euros atorgats per cada infant i unitat familiar; els membres de la unitat familiar que no siguin fills de 25 o més anys d'edat a 31/12/2016 ni altres adults que no siguin els progenitors; els ingressos totals de la unitat familiar; i el districte, el barri i el codi postal de residència. Igualment, en l'aplicació de l'Ajuntament de Barcelona s'hi registra informació resultant de la consulta a l'Agència Tributària sobre els sol·licitants de l'ajut. Concretament, la base imposable general dels declarants el 2015 (o la capçalera d'imputacions de renda en el cas dels no declarants), el tipus de tributació (individual o conjunta), l'estat civil del declarant i, si escau, la presència d'una persona a la unitat familiar amb un grau de discapacitat reconegut (sense especificar-ne el grau).
- El **registre de sol·licitants de beca menjador dels curs 2015-16**, del qual n'és titular el Consorci d'Educació de Barcelona. Dissortadament, el CEB només ha identificat els infants perceptors de l'ajut d'emergència social que, a més, eren perceptors d'una beca menjador, i no hi ha inclòs la informació addicional sobre la unitat familiar que ens havia facilitat l'any anterior, com ara la condició de família nombrosa o monoparental, la condició de família en "situació de necessitat social greu" acreditada pels Serveis Socials municipals o per l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic, o la renda declarada. Per aquest motiu, en aquest informe no hem

pogut replicar les anàlisis de cobertura i impacte basades en els perceptors de la beca menjador que es van realitzar en l'avaluació de l'ajut de 2015.

- La **matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible**, amb informació fiscal de 2015, que l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona va obtenir de l'Agència Tributària. Aquesta base de dades conté la quantitat de llars que hi ha Barcelona en un seguit de trams de renda neta declarada segons el tipus de llar (classificades pel nombre d'adults, infants fins a 13 anys, i adolescents de 14 a 18). Per tant, permet estimar llindars de pobresa relativa propis de la ciutat de Barcelona i determinar el grau de cobertura de l'ajut d'urgència respecte el total de famílies amb infants en situació de pobresa.
- L'**Enquesta de Condicions de Vida de 2015**, realitzada per l'Institut Nacional de Estadística, que ens ha permès estimar una funció per convertir els ingressos bruts anuals del registre de beneficiaris en renda neta disponible, i per tant calcular els nivells de cobertura i impacte emprant la matriu de llars de Barcelona provinent de l'Agència Tributària.

1.6 Agraïments

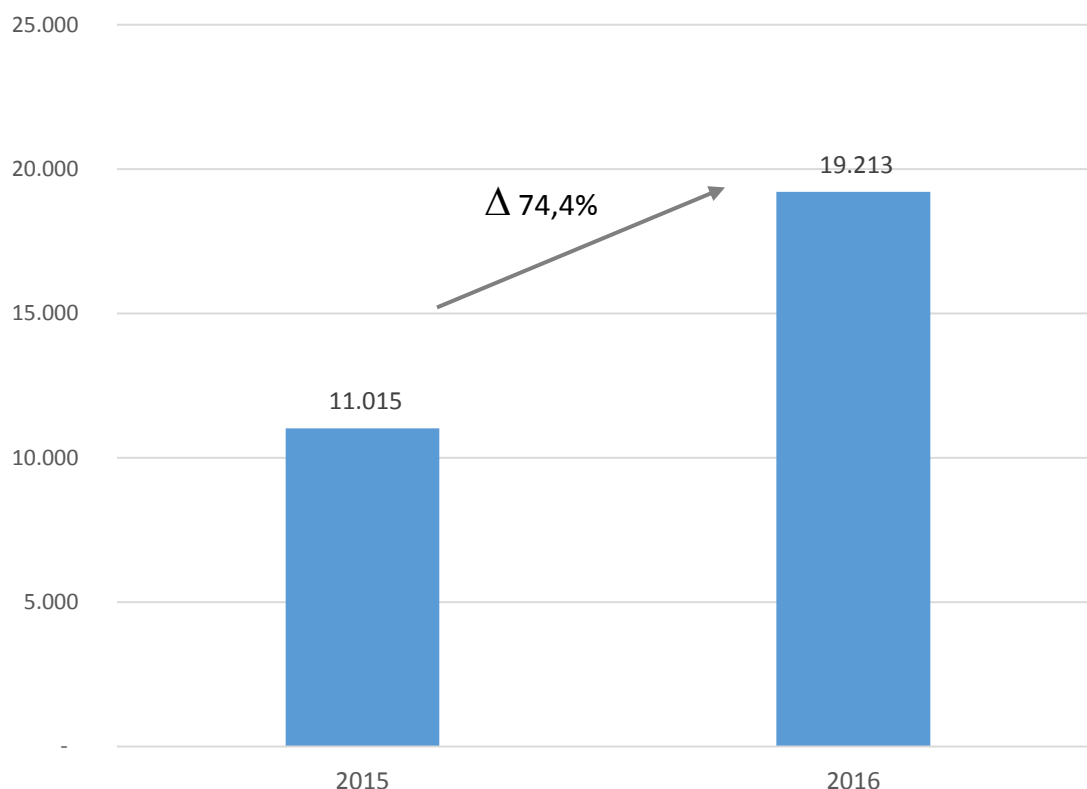
Volem agrair, molt especialment, l'ajut i informació prestada per Xavier Ruiz, tècnic de Gestió de Sistemes d'Informació de l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, Lluís Torrens; Director de Planificació i Innovació de l'Àrea de Drets Socials, per la informació sobre la distribució de renda de les famílies de Barcelona; i Irene Cussó, per la informació facilitada per al càlcul dels llindars de pobresa absoluta a Barcelona.

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

2.1 El nombre de beneficiaris de l'ajut d'emergència social

L'any 2016 es van atorgar **19.213 ajuts d'emergència social**. Això implica un creixement del 74,4% respecte les 11.015 de l'any 2015)⁴.

Gràfic 2.1.1 Nombre d'infants perceptors de l'ajut d'emergència (2015 i 2016)



Els ajuts de 2016 es van distribuir entre un total de **11.061 unitats familiars diferents** (amb una mitjana de 1,74 ajuts per llar, de mitjana), mentre que els de 2015 van beneficiar 6.479 unitats familiars (1,70 ajuts per llar). Per tant, en nombre d'unitats familiars, el creixement ha estat del 70,7%.

De mitjana, l'ajut va ser el 2016 de **1.168,8 € anuals per infant i de 2.030,2 € per unitat familiar, amb una despesa total de 22.455.860,0 €**. L'any 2015 la despesa havia estat d'aproximadament 11,2 M €, la qual cosa implica un **increment del 100,5%** (és a dir, s'ha

⁴ La dada de 2015 prové de l'informe d'avaluació dels ajuts de 2015. Això no obstant, en notes de premsa de l'Ajuntament, s'ha informat que el total d'ajuts atorgats a 2015 varen ser 10.921, això és, 80 ajuts menys.

doblat), la qual cosa implica que a més del nombre d'ajuts s'ha incrementat també la quantia mitjana per infant (de 995,6 € a 1.168,8 €).⁵

2.2 La cobertura dels ajuts d'emergència social

Cobertura respecte la població infantil i adolescent

Els **19.213 infants amb ajut d'emergència social atorgats l'any 2016** representen un **8,9%** del total de 215.688 menors de 16 anys que hi havia empadronats a Barcelona a data 1 de gener de 2016⁶. L'any 2015 van representar un 5,1% dels infants empadronats.

Cobertura respecte a la població infantil i adolescent en risc de pobresa

Per poder estimar la cobertura amb referència a la població objectiu, això es, els infants i adolescents que es troben en risc de pobresa i privació material, cal determinar abans quants menors de 16 anys es troben en aquesta situació.

Per fer-ho, hem calculat el llindar de risc de pobresa de la ciutat sobre la base de la "matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible" que l'Agència Tributària va facilitar a l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, amb informació agregada, per tipologies de llar, dels ingressos nets de totes les llars de la ciutat a l'exercici fiscal de 2015.

Seguint el criteri convencional pel qual el "**llindar de risc de pobresa**" (és a dir, els ingressos per sota els quals es considera que una llar és en risc de pobresa) se situa en el 60% de la renda mediana equivalent de la ciutat i el "**llindar de risc de pobresa severa**" en el 30%, hem estimat que aquests llindars se situen en els **10.450,0 € i 5.025,0 € anuals, respectivament**. Aquests llindars corresponen a les llars formades per una sola persona adulta, i s'han de multiplicar per un coeficient de correcció segons el nombre i edat dels membres que habiten a la unitat familiar. El llindar de risc de pobresa per a una família de dos adults i dos fills menors de 14 anys, per exemple, és de 21.945, 0 € nets⁷. Cal destacar que aquest llindar és lleugerament superior al que IDESCAT estima per al conjunt de Catalunya sobre la base de la Enquesta de Condicions de Vida (9.667,3 €, l'any 2015, per una persona)⁸.

⁵ L'any 2015 es va produir una discontinuïtat en l'atorgament de l'ajut, ja que exhaurida la dotació inicial no es va poder ampliar fins a la constitució del nou consistori, ja al darrer trimestre. Per aquest motiu diversos beneficiaris van percebre ajuts que no abastaven els 12 mesos de l'any.

⁶ Dades del padró extretes de www.bcn.cat/estadistica

⁷ Concretament, es multipliquen per un factor de $1+0,5*(\text{membres de 14 o més anys}-1)+0,3*(\text{membres de menys de 14 anys})$, que correspon al criteri de l'escala d'equivalència de la OCDE modificada.

⁸ Tot i que no es detalla a l'informe, hem realitzat les estimacions emprant la mostra de la ECV de 2016 per a la ciutat de Barcelona. Això no obstant, els llindars de pobresa resultants eren molt elevats i poc coherents amb altres fonts, motiu pel qual hem descartat emprar aquesta mostra.

D'altra banda, hem determinat un llindar de pobresa absoluta (és a dir, no derivat de la mediana de la distribució de rendes del conjunt dels ciutadans, sinó d'una estimació dels ingressos necessaris per a un estàndard de vida mínim) sobre la base de **l'Índex de la Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC), que la Generalitat fixa en 7.967,7 €** per persona, i al qual hem aplicat el mateix coeficient de correcció pel nombre i edat dels membres de la unitat familiar que als llindars de risc de pobresa relativa.

Sobre la base d'aquests llindars hem estimat que hi ha a la ciutat de Barcelona 41.806 unitats familiars amb menors de 16 anys en risc de pobresa, en les quals habiten 65.833 infants i adolescents. Entre elles, n'hi ha 18.377 que es troben en risc de pobresa severa, en les quals hi ha 29.728 infants i adolescents⁹. Això implica que un 31,2% dels menors de la ciutat es troben en risc de pobresa; i un 14,1% dels infants i adolescents, en risc de pobresa severa. Si fem el criteri de l'IRSC, estimem que un 22,7% dels infants es troben en situació de pobresa absoluta (taula 2.2.1).

Taula 2.2.1 Nombre d'infants i de llars amb infants en risc de pobresa, 2016

	Infants*	%	Unitats familiars
Total	211.025	100,0%	
En risc de pobresa (<60% mediana)	65.833	31,2%	41.806
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	29.728	14,1%	18.377
En situació de pobresa absoluta (<IRSC)	47.949	22,7%	29.895

En segon lloc, és necessari determinar la proporció d'ajuts d'emergència social que, efectivament, s'assignen a unitats familiars i infants que es troben en cadascuna de les categories de risc de pobresa. Atès que l'ajut d'emergència està condicionat a un topall de renda vinculat a l'IRSC la correspondència és molt elevada pel llindar de risc de pobresa (que és superior a l'IRSC): un 99,9% dels infants beneficiaris compleixen aquest criteri.

Un 97,3% compleixen també el criteri de pobresa absoluta, ja que es troben sota el llindar de renda determinat per l'IRSC. Cal recordar que tot i que tant el criteri d'accés a l'ajut d'emergència social com el criteri de pobresa absoluta que hem emprat es basen en l'IRSC, la correcció pel nombre i edats dels membres que componen la unitat familiar és diferent, motiu pel qual la correspondència no és del 100%.

⁹ La matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible conté informació per infants fins a 13 anys i adolescents de 14 a 18. Hem emprat la ECV per estimar la proporció d'infants 0-16 respecte el total de 0-18.

Finalment, un 77,4% dels infants es troben en risc de pobresa severa, que és el criteri més restrictiu, ja que té el llindar de renda més baix (Taula 2.2.2).

Taula 2.2.2 Eficiència en la focalització de l'ajut d'emergència social (% de beneficiaris que compleixen les diverses definicions de pobresa), 2016

	Infants	%
Beneficiaris	19.177	100%
En risc de pobresa (<60% mediana)	19.174	99,9%
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	14.841	77,4%
En situació de pobresa absoluta (<IRSC)	18.654	97,3%

*Informació sobre 19.177 dels 19.213 infants perceptors de l'ajut, ja que n'hi ha 36 que habiten en unitats familiars sobre les quals no consta informació dels ingressos a la base de dades.

Combinant ambdues estimacions (el nombre d'unitats familiars i infants que es troben en risc de pobresa a Barcelona, segons diversos criteris i llindars, i la proporció dels beneficiaris de l'ajut que compleixen cadascun dels criteris de pobresa), hem estimat que l'ajut d'emergència social de 2016 va donar cobertura a:

- Un **29,1% dels infants en risc de pobresa de la ciutat**
- Un **49,9% dels infants en risc de pobresa severa** de la ciutat
- Un **38,9% dels infants que habiten en llars amb una renda per sota l'Índex de Renda de Sufficiència de Catalunya (IRSC)**

Taula 2.2.3 Cobertura de l'ajut d'emergència social (% de població de menys de 16 anys en risc de pobresa que percep l'ajut d'emergència social), 2016

	Infants que perceben l'ajut	Infants a Barcelona	Cobertura (en %)
En risc de pobresa (<60% mediana)	19.174	65.833	29,1%
En risc de pobresa severa (<30% mediana)	14.841	29.728	49,9%
En situació de pobresa absoluta (<IRSC)	18.654	47.949	38,9%

Cal destacar, d'una banda, que l'ajut ateny una proporció molt considerable de la població infantil en situació de pobresa, fins a pràcticament el 50% en el cas de menors de 16 en pobresa absoluta. Això no obstant, l'eficiència de la focalització de l'ajut és limitada: resten aproximadament 15.000 infants en risc de pobresa severa sense rebre l'ajut, alhora que hi ha uns 4.300 infants en situació de pobresa no severa que l'estan percebent¹⁰.

Atès que el 2016 es va concedir l'ajut a tots els sol·licitants que complien els requeriments, això es deu, probablement, a que hi ha una part de la població en risc de pobresa severa que no s'assabenta de l'existència de l'ajut.

Cobertura respecte a la població infantil i adolescent que percep ajuts menjador

Finalment 66,3% dels infants beneficiaris d'ajut menjador a Barcelona del curs 2015-16, van rebre, alhora, l'ajut d'emergència social a 2016 (14.894 de 22.464). És destacable que, malgrat els topalls de renda l'any 2016 són els mateixos per ambdós ajuts, hi hagi fins a un terç dels beneficiaris de la beca menjador que no opten a l'ajut d'emergència social. Si bé en part es pot deure a les diferències en el còmput de la renda entre ambdós ajuts, el principal motiu rau, molt probablement, en què una part de la població elegible no sol·licita l'ajut d'emergència social, bé perquè no se n'assabenta, bé perquè pensa que no compleix els requeriments o que no la necessita. L'any 2015, els ajuts d'emergència social havien cobert el 34,2% dels beneficiaris d'ajut menjador (6.734 de 19.703).

¹⁰ Existeixen diferències entre el tipus de famílies en la matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible i el registre de beneficiaris del fons d'emergència. En aquest darrer, únicament comptem amb informació dels ingressos dels progenitors dels menors (i no de cap altre adults de la llar) i únicament coneixem el nombre de progenitors i fills menors de 25 anys vivint a la llar. Per tant, no podem comptabilitzar els ingressos d'altres persones ni la seva presència a la llar. A més a més, el registre de beneficiaris conté informació sobre la renda bruta, que hem hagut de transformar en renda neta disponible utilitzant l'ECV com a referència. De la matriu de llars de Barcelona per tipus de llar i trams de renda neta disponible també vàrem eliminar aquelles famílies sense informació de renda i també les famílies on es desconeixia el nombre de membres (tipus de llar "999").

2.3 Com són els perceptors de l'ajut d'emergència social de 2016?

Els 19.177 infants perceptors de l'ajut d'emergència social sobre els quals disposem d'informació completa mostren el següent perfil (taules 2.4.1 i 2.42 i gràfics 2.4.1 a 2.4.3):

Renda

- **Una renda familiar de 7.065,5 € anuals**, de mitjana, que correspon a una **renda equivalent de 3.337,1 € anuals per persona**.
- **La renda familiar mitjana dels beneficiaris ha crescut en 582,7 €** des de la convocatòria de **2015**, és a dir, **un 9,0%**. Això es deu a l'increment d'un ordre similar en els topalls de renda per accedir a l'ajut entre 2015 i 2016 (taula 2.4.2).

Taula 2.3.1 Renda dels beneficiaris de l'ajut d'emergència social (2016)

	Mitjana	Mínim	Màxim
Renda estimada total	7.065,5 €	0 €	26.215,9 €
Renda unitària ¹¹	1.825,0 €	0 €	10.138,3 €
Renda equivalent OCDE ¹²	3.337,1 €	0 €	15.597,4 €

N=19.177 infants beneficiaris¹³

Taula 2.3.2 Variació en la renda dels beneficiaris de l'ajut d'emergència social (2015 a 2016)

	2016	2015	Increment (absolut)	Increment (%)
Renda estimada total	7.065,5 €	6.482,8 €	582,7 €	+9,0%
Renda equivalent OCDE	3.337,1 €	3.147,7 €	189,4 €	+6,0%

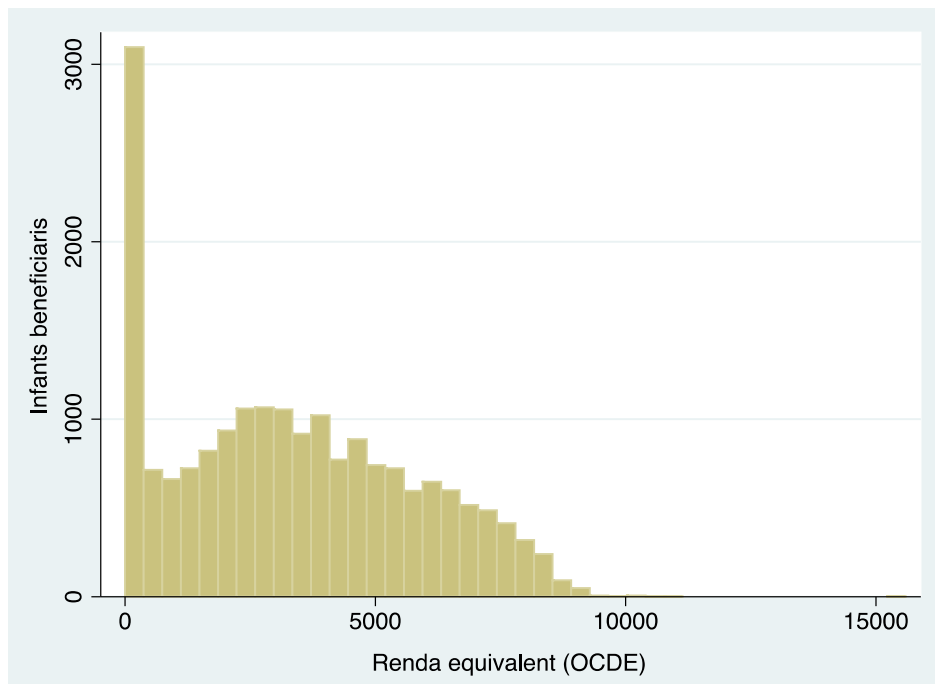
- **La distribució de la renda equivalent mostra un pic màxim en els valors propers a zero** (2.266 infants habiten en llars sense renda i 3.360 ho fan en llars amb renda equivalent inferior als 500 € anuals), i a continuació una distribució en campana amb el pic situat entre els 2.600 i els 3.350 € (gràfic 2.3.1).

¹¹ La renda unitària es calcula dividint la renda de la unitat familiar pel nombre de membres que la componen

¹² La renda equivalent pondera la renda pel nombre de membres de la llar o unitat de consum, sobre la base de la següent fórmula: $\text{renda equivalent} = \text{renda} / (1 + 0,5 * (\text{membres de 14 o més anys} - 1) + 0,3 * (\text{membres de menys de 14 anys}))$, coneguda com a escala d'equivalència de la OCDE modificada.

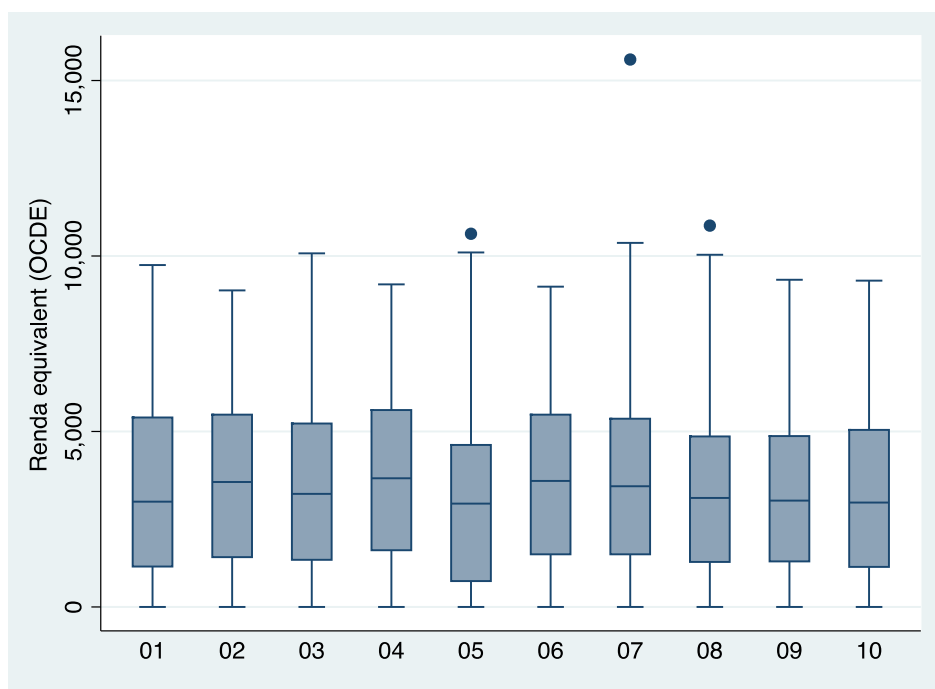
¹³ Els valors mitjans estan calculats per als 19.177 infants beneficiaris de l'ajut. Considerant que diversos infants poden correspondre a una mateixa unitat familiar, també té interès conèixer la mitjana per unitats familiars: de les 11.035 per a les quals disposem d'informació completa, la renda estimada total mitjana és de 6.555,9 €, mentre que la renda unitària és de 1.916,5 € i la renda equivalent de 3.342,4 €.

Gràfic 2.3.1 Histograma de la renda equivalent dels infants beneficiaris (2016)



- Per districtes, la mitjana de la renda equivalent anual és màxima a Les Corts (3.718,1 €) i mínima a Sarrià-Sant Gervasi (3.066,2 €), essent aquests dos districtes els que, amb diferència, tenen un menor nombre d'infants beneficiaris (279 i 266, respectivament). A la resta de districtes, la mitjana es troba entre els 3.233,9 € de Sant Andreu i els 3.559,5 de Gràcia.

Gràfic 2.3.2 Mitjana i desviació de la renda equivalent per districtes (2016)

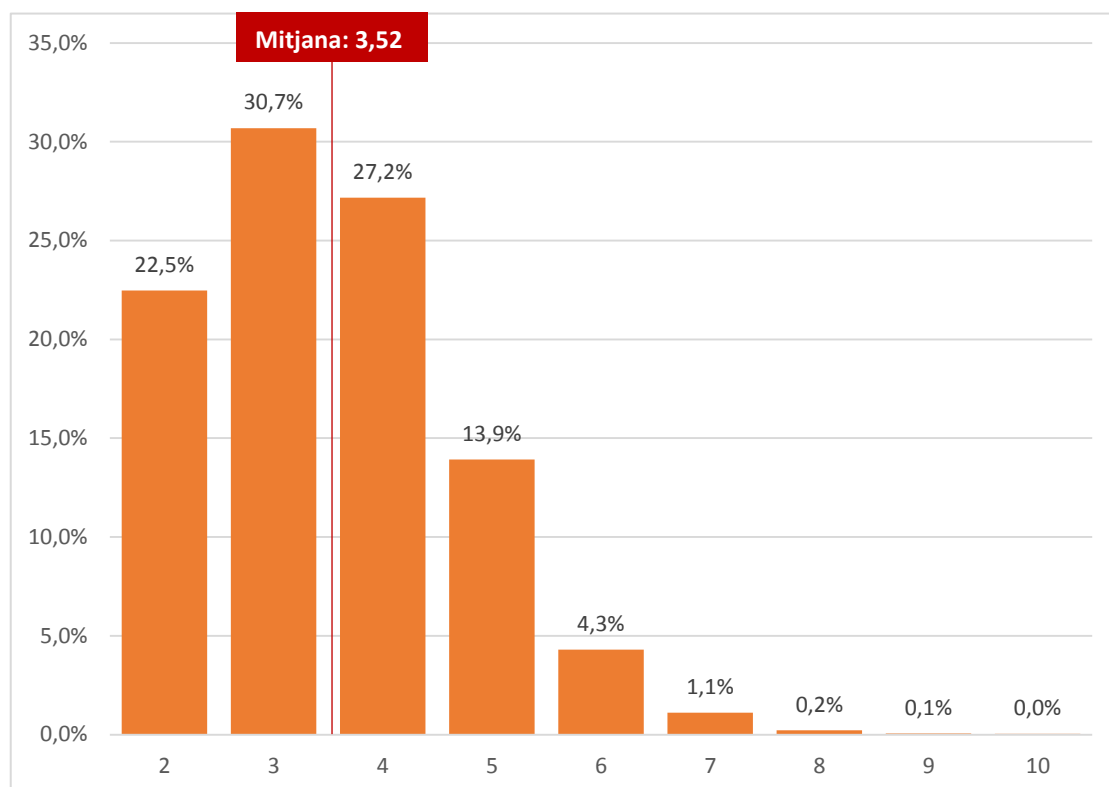


Estructura de la llar

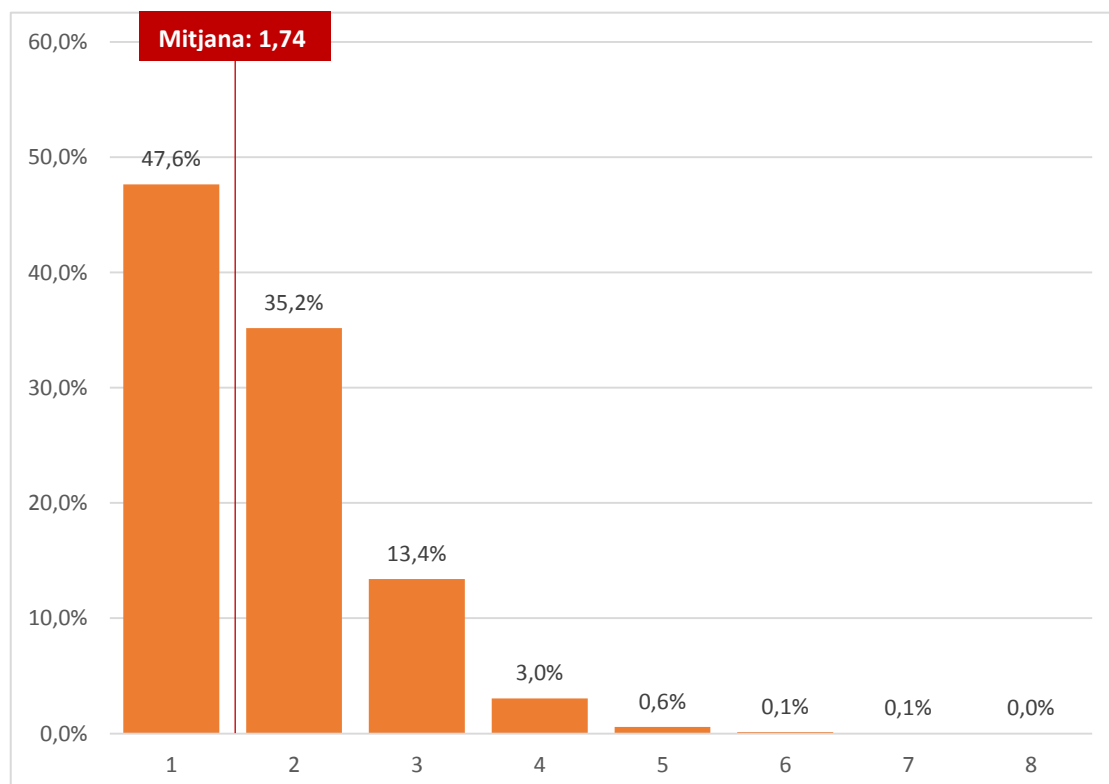
Les “unitats familiars” beneficiàries de l’ajut estan formades pels menors de 16 anys beneficiaris de l’ajut, el pare i/o mare (o tutor/a) resident a la llar, i els fills de 25 o menys anys d’edat que hi convisquin. Per tant, no hi figuren alguns membres que poden formar part de la mateixa llar (com ara avis, germans majors de 25, o el/la cònjuge del progenitor dels infants beneficiaris). De les 11.035 unitats familiars amb almenys un infant beneficiari de les quals disposem d’informació completa:

- De mitjana, **les unitats familiars beneficiàries de l’ajut compten amb 3,52 membres**. Les unitats familiars més freqüents són les de 3 membres (30,7% de les unitats amb almenys un infant beneficiari), seguides de les de 4 (27,2%); (gràfic 2.3.3).
- De mitjana, **a les unitats familiars beneficiàries hi ha 1,74 infants que perceben l’ajut**. El més habitual és que n’hi hagi només un (47,6% de les unitats familiars) seguit de dos (35,2%) (gràfic 2.3.4).
- En un **42,4% de les unitats familiars beneficiàries hi consta un sol progenitor o tutor**. No es tracta necessàriament de llars monoparentals, ja que per atènyer aquesta condició cal que el menor depengui econòmicament d’una sola persona, mentre que la presència d’un sol progenitor pot correspondre a separacions amb custòdia compartida en què el progenitor absent abona una pensió alimentària.
- En un **23,9% de les unitats familiars beneficiàries hi resideixen 3 o més fills** (de fins a 25 anys, comptant tant els beneficiaris de l’ajut i els no beneficiaris per ser majors de 16 anys), per la qual cosa conformarien famílies nombroses.

Gràfic 2.3.3 Nombre de membres de les unitats familiars amb almenys un perceptor de l'ajut d'emergència, 2016



Gràfic 2.3.4 Nombre d'infants beneficiaris de l'ajut en les unitats familiars amb almenys un perceptor de l'ajut d'emergència, 2016



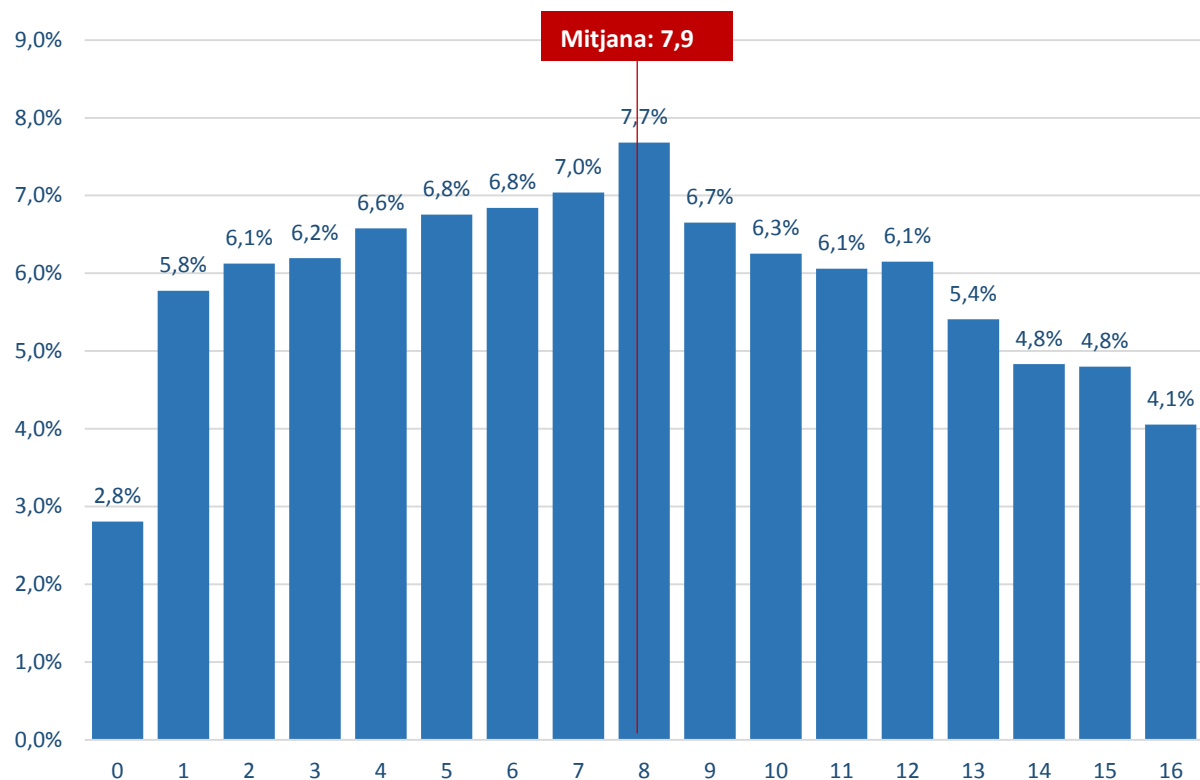
Nacionalitat

El 89,5% dels infants perceptors de l'ajut eren de nacionalitat espanyola. Això representa un increment notable respecte el 73,2% dels beneficiaris de 2015.

Edat dels infants

Els infants perceptors de l'ajut d'emergència social a 2016 tenien 7,9 anys de mitjana, essent els 8 anys (complets a data 31/12/2016) l'edat més freqüent (gràfic 2.3.5)

Gràfic 2.3.5 Edat a 31/12/2016 dels infants perceptors de l'ajut d'emergència social 2016

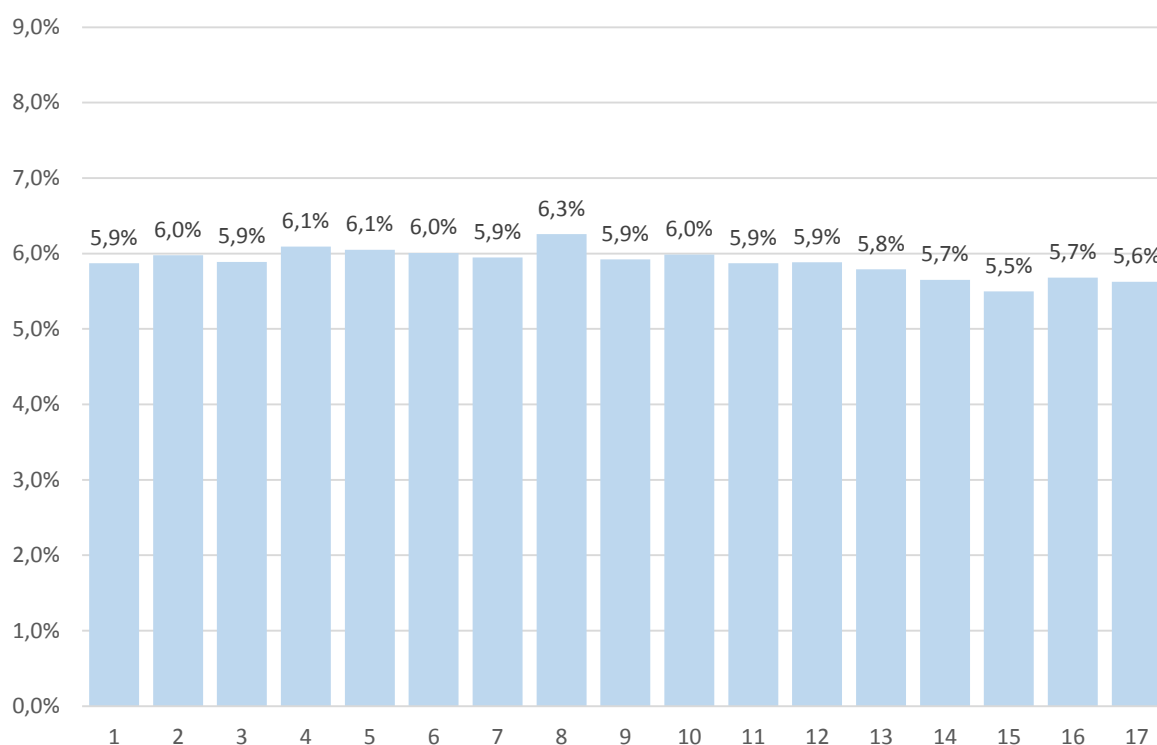


Si comparem aquesta distribució amb la dels infants empadronats a Barcelona per edats, destaca especialment el baix nombre d'infants de 0 anys entre els beneficiaris (gràfic 2.3.6), la qual cosa s'explica pel fet que en el moment de la convocatòria poden no haver nascut i que si es tracta del primer fill és menys probable que els progenitors coneguin l'existència de l'ajut.

Destaca igualment la forma de campana de la distribució dels beneficiaris, que no es troba entre el conjunt d'infants de la ciutat. Una possible explicació per a la menor proporció d'infants de 13 i més anys entre els beneficiaris és la connexió entre els ajuts d'emergència i

els ajuts menjador l'any 2015, ja que els ajuts menjador són molt poc freqüents entre els alumnes d'ESO. En aquest sentit, els alumnes que no van accedir l'any passat a l'ajut d'emergència per la via de l'ajut menjador l'any anterior, podrien tenir una major probabilitat de desconèixer l'existència de l'ajut d'emergència el 2016.

Gràfic 2.3.6 Distribució per edats dels infants empadronats a Barcelona a 1/1/2016



2.4 On són els perceptors de l'ajut d'emergència social de 2016?

Els 19.209 infants perceptors de l'ajut d'emergència social per als quals coneixem el domicili es distribueixen desigualment per la ciutat:

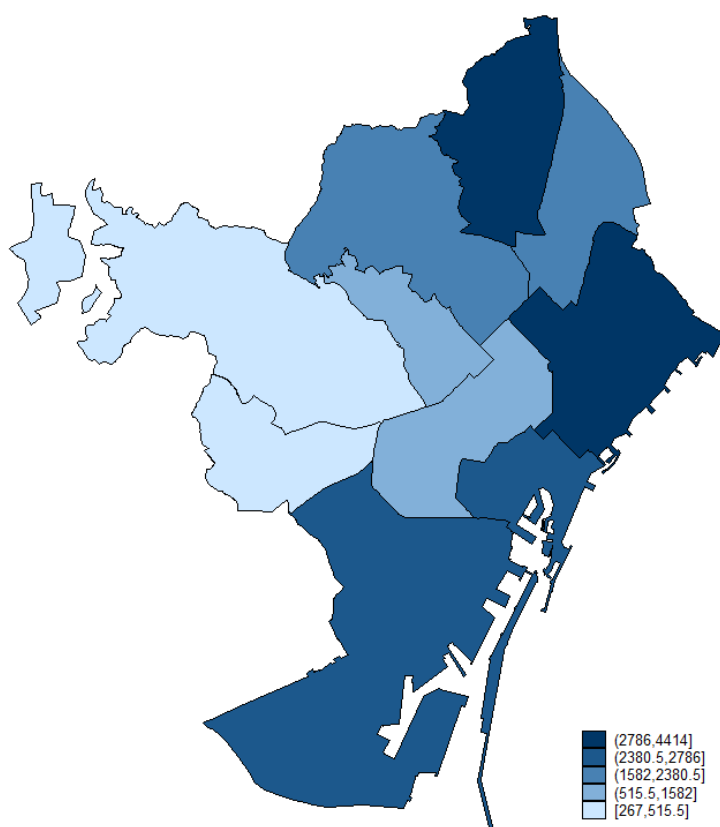
- Per districtes, **el 23,0% dels beneficiaris resideixen al districte de Nou Barris**. El segueixen Sant Martí, Sants-Montjuic, Ciutat Vella i Sant Andreu, que concentren entre el 15% i el 10% dels beneficiaris. Finalment, L'Eixample, Gràcia, Les Corts i Sarrià-Sant Gervasi, allotgen entre el 6,0 i l'1'4% dels perceptors de l'ajut (taula 2.4.1 i gràfic 2.4.1)

Taula 2.4.1 Nombre de beneficiaris de l'ajut d'emergència social per districtes (2016)

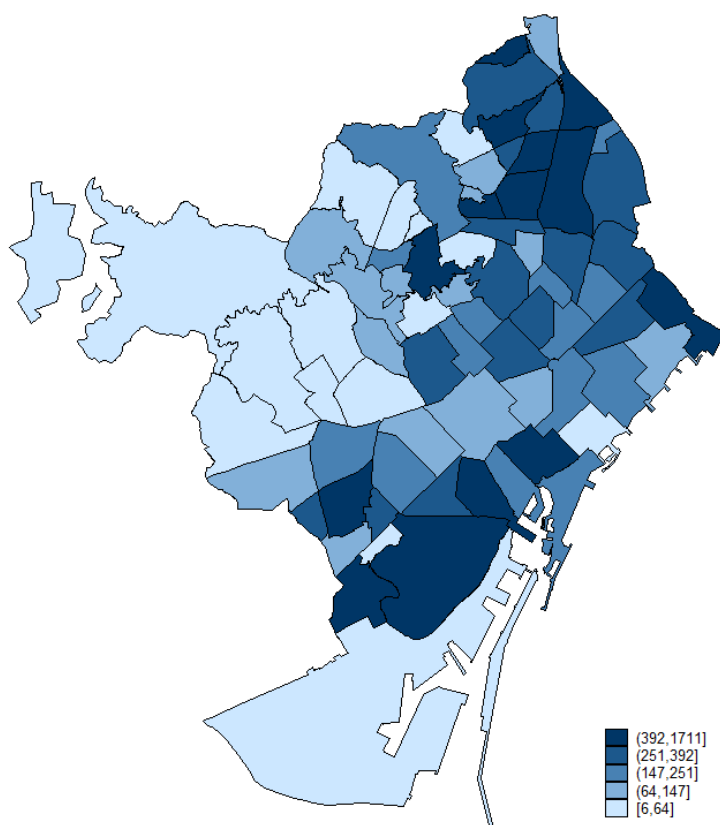
Districte	Nombre de beneficiaris	Percentatge de beneficiaris
Sarrià-Sant Gervasi	267	1,4%
Les Corts	279	1,5%
Gràcia	752	3,9%
Eixample	1.157	6,0%
Horta-Guinardó	2.007	10,4%
Sant Andreu	2.167	11,3%
Ciutat Vella	2.594	13,5%
Sants-Montjuic	2.699	14,1%
Sant Martí	2.873	15,0%
Nou Barris	4.414	23,0%
Barcelona	19.209	100,0%

- Per barris, **la major concentració de beneficiaris es produeix al Raval (1.711 infants, el 8.9% del total), El Besòs i el Maresme (895; 4,7%), i el Poble-Sec (828; 4,3%)**. A l'extrem contrari del rang, les Tres Torres i Pedralbes destaquen per ser els únics (d'entre els barris amb més de 1.000 infants menors de 16 anys) en què hi ha menys de 10 infants amb ajuts concedits (gràfic 2.4.2). L'Annex 1 conté la informació per a tots els barris de la ciutat.

Gràfic 2.4.1 Nombre de beneficiaris de l'ajut d'emergència social per districtes (2016)



Gràfic 2.4.2 Nombre de beneficiaris de l'ajut d'emergència social per barris (2016)



La distribució de nombre ajuts respon, en part, al nombre d'habitants de cada districte o barri. Per tant, en termes de cobertura resulta més informatiu conèixer el percentatge dels infants i joves de 0 a 16 anys empadronats que reben l'ajut.

El nombre d'infants amb ajut d'emergència social ateny un màxim del 21,6% al districte de Ciutat Vella; seguit del 18,1% de Nou Barris i el 11,3% de Sants-Montjuïc. Els districtes de Sarrià- Sant Gervasi (1,0%), Les Corts (2,4%) i Eixample (3,5%) són els de menor proporció d'infants beneficiaris (taula 2.4.2 i gràfic 2.4.3)

Taula 2.4.2 Percentatge d'infants 0-16 empadronats que són beneficiaris de l'ajut d'emergència social, per districtes (2016)

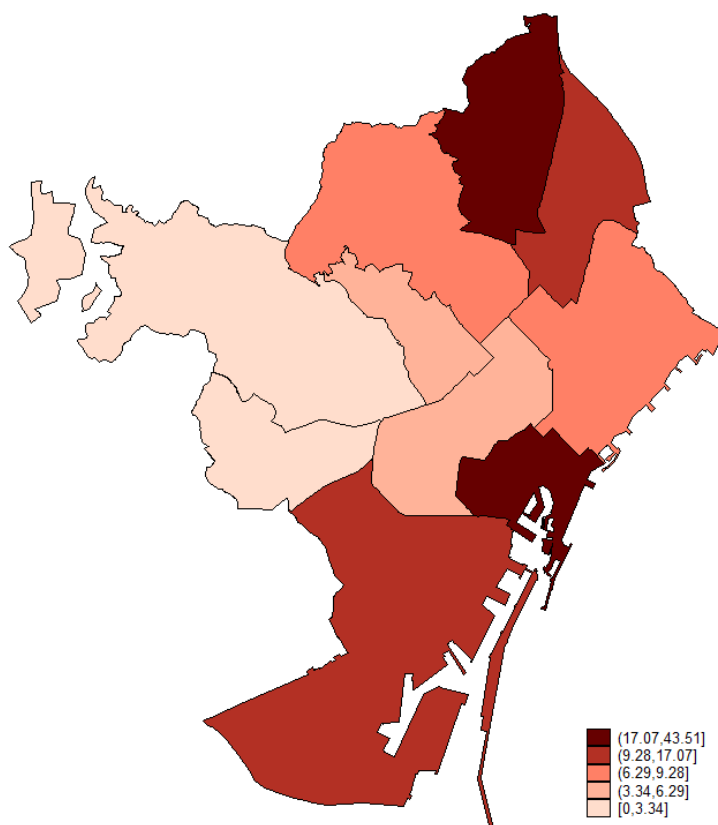
Districte	Nombre d'infants 0-16 empadronats	% que són perceptors de l'ajut d'emergència social
Sarrià-Sant Gervasi	12.003	1,0%
Les Corts	32.783	2,4%
Eixample	23.944	3,5%
Gràcia	11.469	4,7%
Sant Martí	26.626	8,1%
Horta-Guinardó	16.165	8,6%
Sant Andreu	23.273	9,7%
Sants-Montjuïc	24.421	11,3%
Nou Barris	22.229	18,1%
Ciutat Vella	35.632	21,6%
Barcelona	228.545	8,4%

Per barris, destaquen especialment els cinc en què més d'un terç dels infants i joves de 16 i menys empadronats anys són beneficiaris d'un ajut d'emergència social. Es tracta de Torre Baró (43,5%); Can Peguera (38,4%), Ciutat Meridiana (35,3%) i Vallbona (34,1%), al districte de Nou Barris, i Baró de Viver (35,1%) al districte de Sant Andreu (gràfic 2.4.4)

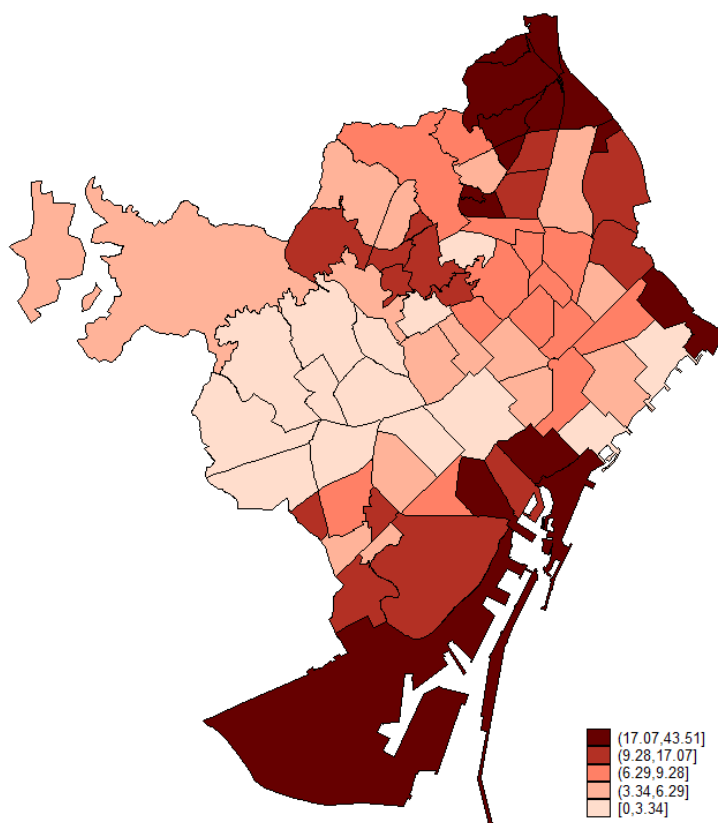
Per contra, Pedralbes, les Tres Torres, Sant Gervasi- La Bonanova; Sant Gervasi-Galvany (al districte de Sarrià Sant Gervasi) i la Vila Olímpica del Poble Nou (a Sant Martí) són els únics amb menys d'un 1% dels infants i joves de 16 i menys anys perceptors de l'ajut.

La cobertura per al conjunt de barris de la ciutat es mostra a l'Annex 1.

Gràfic 2.4.3 Percentatge d'infants 0-16 beneficiaris de l'ajut d'emergència social, districtes (2016)



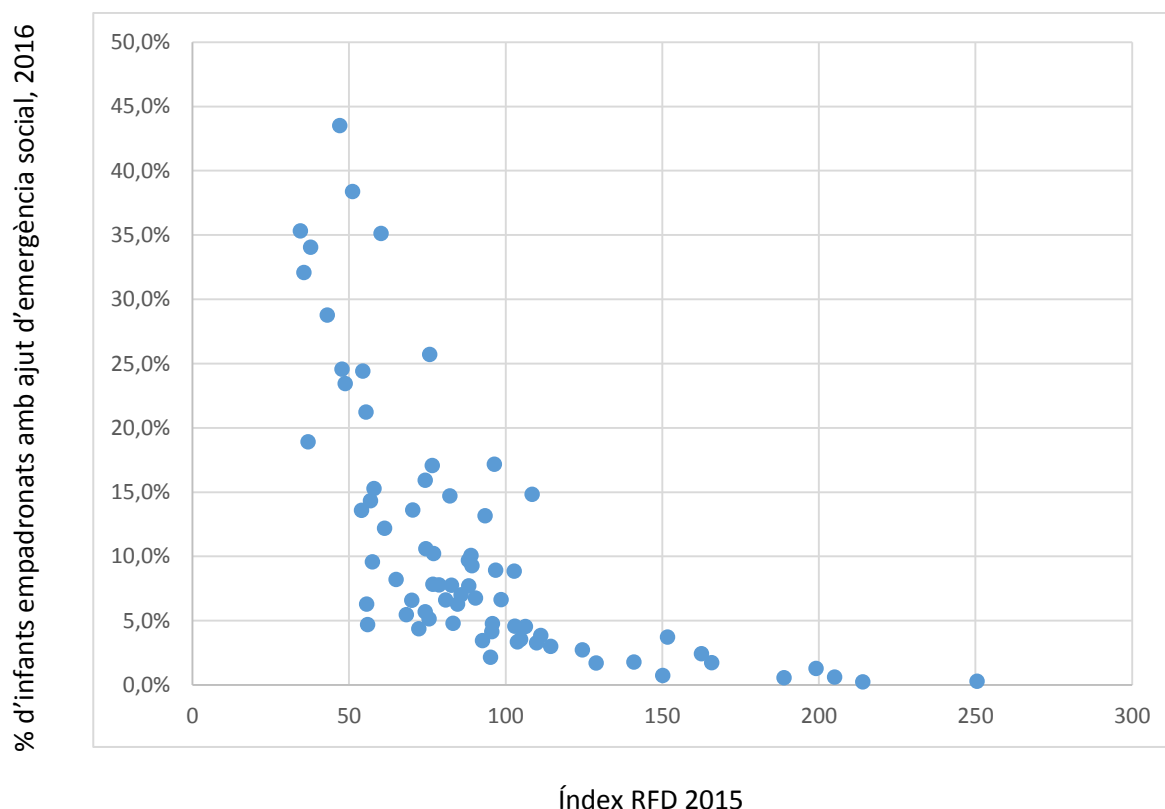
Gràfic 2.4.4 Percentatge d'infants 0-16 beneficiaris de l'ajut d'emergència social, per barris (2016)



En el gràfic 2.4.5 s'hi mostra l'associació entre l'índex de la renda familiar disponible (RFD; per barris i per a l'any 2015) i el percentatge d'infants i joves empadronats al barri que són perceptors de l'ajut d'emergència social a 2016. S'hi observa, d'una banda, que per a valors de l'índex superiors a 110, el percentatge de perceptors de l'ajut és sempre inferior al 5%¹⁴.

Això no obstant, entre els barris amb un índex RFD inferior a 100 la variabilitat en la cobertura dels ajuts és molt elevada. Destaca, per exemple, el cas de la Guineueta, amb un índex de renda familiar disponible del 55,9 i una cobertura de només el 4,7%, mentre que a Baró de Viver, amb un índex RFD de 60,2, la cobertura de l'ajut ateny el 35,1%. A la Marina del Prat Vermell, amb un índex RFD de 36,9 la cobertura de l'ajut és del 18,9%, mentre que a Torre Baró, amb un índex de renda superior (47,1) la cobertura és del 43,5%.

Gràfic 2.4.5 Associació entre l'índex RFD 2015 i el percentatge d'infants 0-16 que són beneficiaris de l'ajut d'emergència social, per barris (2016)



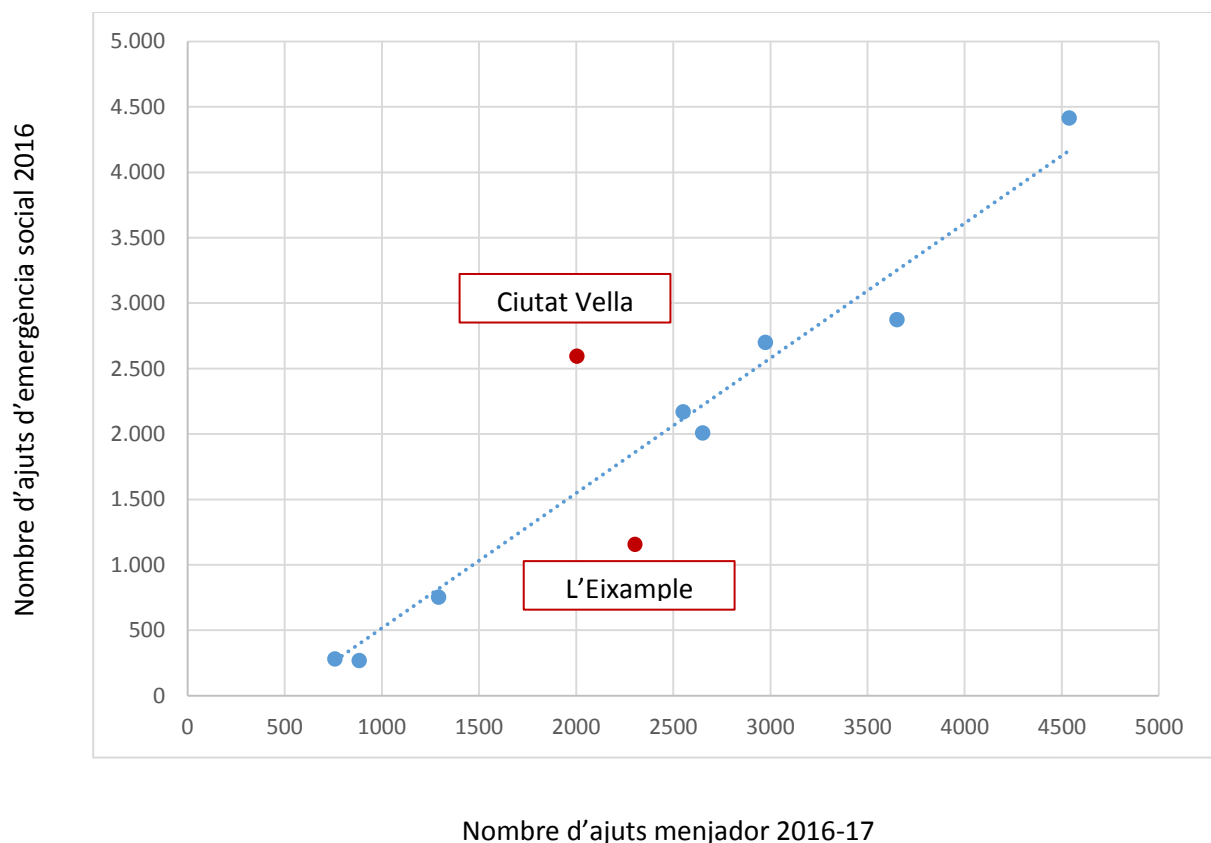
Les possibles explicacions per a aquesta variabilitat són múltiples. D'una banda, l'índex RFD captura la mitjana de renda del barri, per la qual cosa un mateix valor pot reflectir una renda homogeniament baixa o una distribució heterogènia que inclogui rendes molt baixes fins a molt altes. Per exemple, el Barri Gòtic, amb un índex RFD del 108,5, presenta una cobertura de l'ajut d'emergència social del 14,8%, força més elevada que la de barris amb RFD molt menors, ja que en aquest barri hi habiten famílies amb un rang de rendes molt

¹⁴ Font de les dades sobre la RFD: www.bcn.cat/estadistica

divers, incloent-hi moltes de pobres. D'altra banda, existeix també la possibilitat que una part de la variabilitat s'expliqui per les diferències entre barris en la taxa d'accés a l'ajut (motivada, per exemple, per diferents nivells d'ús dels serveis socials previ a l'ajut o de la difusió informal –boca-orella– entre famílies de l'existència de l'ajut).

Finalment, en el gràfic 2.4.6 mostrem l'associació, per districtes, entre el nombre d'ajuts menjador concedits per al curs 2016-17 i el nombre d'ajuts d'emergència social de l'any 2016. Donat que ambdós ajuts s'adrecen a la població infantil i es basen, fonamentalment, en criteris de necessitat econòmica i amb topalls de renda idèntics, s'esperaria que la correlació fos elevada. Efectivament, l' R^2 és del 0,88, si bé destaca que dos districtes s'allunyen de la recta de regressió: Ciutat Vella, que té força més ajuts d'emergència dels que caldria esperar atès el nombre d'ajuts menjador, i l'Eixample, que en té menys. Dissortadament, no disposem d'aquesta mateixa informació per barris.

Gràfic 2.4.6 Associació entre el nombre d'ajuts menjador atorgats per al curs 2016-17 i el nombre de beneficiaris de l'ajut d'emergència social a 2016, per districtes.



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

L'impacte sobre el nombre d'infants en risc de pobresa

L'ajut d'emergència social té un impacte sobre el nombre i proporció d'infants que es troben en risc de pobresa. En termes absoluts, **l'ajut d'emergència social de 2016 va fer passar 46 infants d'una situació de risc de pobresa a una lliure de pobresa (la qual cosa implica una reducció del 0,2%** respecte el conjunt d'infants en risc de pobresa beneficiaris de l'ajut), mentre **que 2.225 infants van passar d'una situació de risc de pobresa severa a una de risc de pobresa (reducció del 15,0%)**. Finalment, 1.336 infants que habitaven en unitats familiars amb rendes inferiors a l'IRSC van passar a viure en unitats familiars amb rendes superiors a aquest llindar (reducció del 7,2%) (taula 2.5.1).

En síntesi, els salts de categoria es concentren en els infants més pobres, és a dir, els que passen d'una situació de pobresa severa (per sota el 30% de la mediana de Barcelona) a una altra de moderada (rendes d'entre el 30 i el 60%). Això no obstant, per a totes tres definicions de pobresa, la major part dels infants romanen en el mateix nivell de pobresa previ a l'ajut, malgrat que la intensitat de la pobresa es redueix, lògicament, en tots els casos.

Taula 2.5.1 Reducció de la bretxa de pobresa de les unitats familiars perceptores de l'ajut d'emergència social segons llindar de pobresa, 2016

	Abans de l'ajut	Després de l'ajut	Reducció (infants)	Reducció (%)
En risc de pobresa	19.174	19.128	46	0,2%
En risc de pobresa severa	14.841	12.616	2.225	15,0%
Pobresa absoluta (<IRSC)	18.654	17.318	1.336	7,2%

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

Amb relació al conjunt de la població objectiu (vegeu la taula 2.2.3), la reducció assolida per l'ajut d'emergència social és d'un 0,1% de la població infantil en risc de pobresa, un 7,5% de la població infantil en risc de pobresa severa i un 2,8% del nombre d'infants que habiten a la ciutat en unitats familiars amb rendes inferiors a l'IRSC.

L'impacte sobre la bretxa de pobresa

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

En el cas de les unitats familiars que han percebut l'ajut d'emergència social a 2016, **la bretxa de pobresa era de 159,4 M d'€ abans de l'ajut d'emergència social**. És a dir, caldria assignar-los-hi aquesta quantitat per a què totes les famílies perceptores de l'ajut que tenien una renda inferior al llindar de pobresa arribessin just fins al llindar de pobresa. Després de sumar-hi la quantia de l'ajut d'emergència social efectivament percebuda, **la bretxa de pobresa dels perceptors s'ha reduït fins als 137,0 M d'€, és a dir un total de 22,4 M d'€, que equivalen a una reducció del 14,1%** (taula 2.5.2)¹⁵

Taula 2.5.2 Reducció de la bretxa de pobresa de les unitats familiars perceptores de l'ajut d'emergència social, segons llindar de pobresa, 2016

	Abans de l'ajut	Després de l'ajut	Reducció (€)	Reducció (%)
En risc de pobresa	€ 159.430.681	€ 137.030.497	€ 22.400.184	14,1%
En risc de pobresa severa	€ 53.702.668	€ 37.653.625	€ 16.049.043	29,9%
Pobresa absoluta (<IRSC)	€ 106.070.671	€ 84.996.202	€ 21.074.469	19,9%

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

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

¹⁵ Cal destacar que la quantia de la reducció de la bretxa de pobresa és uns 55.000 € inferior a la quantia total dels ajuts d'emergència de 2016. Això es deu, a les 21 unitats familiars que salten des d'una renda inferior al llindar de pobresa abans de l'ajut a una de superior després de l'ajut (i en què, per tant, l'ajut d'emergència no les situa just al llindar de pobresa sinó lleugerament per sobre); les 26 famílies sobre les quals no disposem d'informació d'ingressos i, finalment, les 3 unitats familiars que perceben l'ajut tot i que ja tenien una renda superior al llindar de pobresa abans de percebre'l.

Finalment, la bretxa és de 106,1 M d'€ si la referència és l'IRSC, que es redueix fins als 85,0 M d'€ després de l'ajut. Això vol dir que **l'ajut indueix una reducció de la bretxa de pobresa absoluta (IRSC) de 21,1 M d'€, que equival a un 19,9%.**

D'altra banda, si prenem com a referència el conjunt de la població objectiu, és a dir, totes les famílies amb infants de Barcelona per sota els diferents llindars de pobresa (taula 2.5.3):

- La bretxa de pobresa per al conjunt totes les unitats familiars barcelonines en risc de pobresa és de 478,8 M d'€. Els ajuts d'emergència social de 2016 van representar una aportació a la reducció de la bretxa de 22,4 M d'€, que equival una reducció del 4,7%. **Seria necessària una assignació addicional de 456,4 M d'€ per eradicar la pobresa del conjunt de famílies amb infants en risc de pobresa de Barcelona.**
- Per a les famílies amb infants en risc de pobresa severa, estimem que la bretxa total de Barcelona és de 119,6 M d'€. En aquest cas, **la reducció de la bretxa de 16,0 milions aportada per l'ajut d'emergència representa un 13,4% del total, amb la qual cosa faltarien 103,6 M d'€ addicionals per cobrir la pobresa severa de la ciutat.**
- Finalment, la bretxa de Barcelona fins al llindar de la renda de suficiència determinada per l'IRSC és de 271,4 M d'€. **L'aportació a la reducció de la bretxa de 21,1 M d'€ representa un 7,8% del total, i serien necessaris 250,3 M d'€ addicionals per fer arribar totes les famílies fins a l'IRSC.**

Taula 2.5.3 Reducció de la bretxa de pobresa de Barcelona aportada per l'ajut d'emergència de 2016, segons llindar de pobresa

	Bretxa de pobresa total (Barcelona)	Aportació de l'ajut a la reducció de la bretxa	Reducció de la bretxa aportada per l'ajut(%)	Bretxa restant
En risc de pobresa	478,8 M€	22,4 M€	4,7%	456,4 M€
En risc de pobresa severa	119,6 M€	16,0 M€	13,4%	103,6 M€
Pobresa absoluta (<IRSC)	271,4 M€	21,1 M€	7,8%	250,3 M€

Finalment, resulta igualment rellevant conèixer quin seria el cost d'estendre un ajut d'import equivalent a l'actual (1.200 €/any) a tots els infants que habiten en llars sota els diversos llindars de pobresa i que actualment no estan coberts (taula 2.5.4):

Taula 2.5.4 Cost d'estendre l'ajut d'emergència de 2016 a tota la població objectiu (en infants), segons llindar de pobresa

	Població coberta	Població objectiu estimada	Població objectiu no coberta	Cost d'estendre l'ajut
En risc de pobresa	19.174	65.833	46.659	€ 55.990.800
En risc de pobresa severa	14.841	29.728	14.887	€ 17.864.400
Pobresa absoluta (<IRSC)	18.654	47.949	29.295	€ 35.154.000

El cost addicional seria de 56,0 M d'€ per cobrir tots els infants en risc de pobresa actualment no atesos, de 17,9 M d'€ per a tots els infants en risc de pobresa severa, i de 35,2 M d'€ per a tots els infants que habiten en llars amb rendes inferiors al IRSC que actualment no perceben l'ajut.

Limitacions de les estimacions estàtiques

Al llarg d'aquest capítol hem assumit que l'impacte de l'ajut sobre la renda de les unitats familiars és mecànic, talment que si una família disposa d'una renda X i rep un ajut de quantia Y, passa a disposar d'una renda X+Y.

A la pràctica, els ajuts poden induir canvis en el comportament de les persones, talment que el sol fet de rebre un ajut, o fins i tot d'anticipar que el rebran en el futur, pot canviar el comportament laboral i, per tant, afectar la seva renda. És possible que algunes persones treballin menys si obtenen en forma d'ajut uns diners que abans havien d'obtenir treballant, o si temen que puguin perdre el dret a l'ajut si els seus ingressos derivats de la feina augmenten. També és possible l'efecte contrari, és a dir, que la cobertura de certes necessitats bàsiques amb l'ajut d'emergència social els alliberi temps per cercar una feina, o per buscar-ne una millor, o bé per obtenir alguna qualificació que els permeti progressar laboralment, amb la qual cosa l'ajut podria induir un increment de la renda. Aquest tipus d'efecte és tant més probable com més continuat sigui l'ajut en el temps.

Per escatir l'existència, direcció i magnitud d'aquest tipus d'efecte caldria disposar d'un grup de comparació similar al dels beneficiaris en els quals poder mesurar el comportament

laboral i la renda obtinguda i comparar-lo amb el dels beneficiaris. Dissortadament, aquest tipus d'exercici excedeix l'abast d'aquest estudi.

Una altra qüestió rellevant per avaluar l'ajut és conèixer el seu efecte sobre el patró de consum de les famílies, atès que l'objectiu és cobrir necessitats bàsiques en alimentació, material escolar, higiene i roba dels infants. El fet que l'ús de la targeta estigui limitat a aquest tipus de béns (i que la família pugui ser sotmesa a una inspecció de les factures i tiquets per verificar-ho) no implica necessàriament que les famílies beneficiàries n'augmentin el consum, ja que poden emprar la targeta per adquirir exactament el mateix tipus i quantitat de béns que ja adquirien abans de l'ajut, i dedicar la renda alliberada a comprar altres béns i serveis que no hi tinguin res a veure. De fet, ni tant sols hi ha garantia que l'ajut impliqui un increment de la despesa en els infants de la unitat familiar.

De nou, l'efecte de l'ajut sobre el consum i el benestar dels infants i de la resta de la unitat familiar requeriria una avaluació d'impacte amb grup de comparació, a més d'un instrument de mesura del consum de les famílies.

3. Conclusions i recomanacions

3.1 Conclusions

Respecte la convocatòria de 2015, els canvis en el dispositiu d'accés semblen haver resolt els problemes d'administració de l'ajut que havien motivat les queixes dels professionals dels serveis socials l'any anterior: primer, enlloc de vincular l'elegibilitat a la percepció d'un ajut menjador, s'ha establert un mecanisme de comprovació de renda propi i uns topalls de renda per unitat familiar per poder accedir a l'ajut propis (si bé coincidents amb els de l'ajut menjador). Segon, es va intentar simplificar el procediment als sol·licitants realitzant una prospecció prèvia al sistema informàtic de serveis socials a fi de detectar *ex ante* les unitats familiars que complien els criteris de vulnerabilitat i no requerir-los-hi, per tant, una valoració addicional (si bé la convocatòria estava oberta a les famílies que complissin el criteri de renda i que no fossin usuàries de serveis socials, les quals havien de demanar una valoració social).

Cal destacar, tanmateix, que la convocatòria de l'ajut és molt inespecífica sobre el mètode de càlcul de la renda familiar, i només especifica que la taula de topalls fa referència a "ingressos bruts". A diferència del que és habitual en aquest tipus de convocatòries no s'estableix qui compta com a membre de la unitat familiar i si se sumen els ingressos de tots els membres, amb independència de si es tracta dels progenitors, els germans majors d'edat, i/o els ascendents dels progenitors; no s'especifica com es calcula la renda de la unitat familiar en casos de separació o divorci dels progenitors amb custòdia compartida i/o la presència d'un nou cònjuge que convisqui amb l'infant beneficiari; i no es determinen les caselles o conceptes tributaris que s'empren per determinar els "ingressos bruts" dels membres computables.

En segon lloc, l'ajut de 2016 destaca pel creixement amb relació a l'any anterior tant en el pressupost com del nombre d'infants beneficiaris: l'any 2016 es van atorgar 19.213 ajuts d'emergència social, la qual cosa implica un creixement del 74,4% en relació amb les 11.015 ajuts de l'any 2015. La despesa en l'ajut es va doblar des de 2015: dels aproximadament 11,2 M € a 22,5 M €. Això es deu tant al creixement en el nombre d'ajuts, com de la quantia mitjana per infant (de 995,6 € a 1.168,8 € anuals).

Fruit d'aquest creixement en la cobertura, els beneficiaris són, de mitjana, una mica menys pobres que el 2015, ja que els topalls de renda per poder percebre l'ajut s'han incrementat. La renda familiar mitjana de les llars amb beneficiaris és de 7.065,5 € anuals, que correspon a una renda equivalent de 3.337,1 € anuals per persona. Aquesta renda familiar és 582,7 € més alta que el 2015 (un 9,0%). Això es deu a l'increment d'un ordre similar en els topalls de renda per accedir a l'ajut entre 2015 i 2016. Amb relació al perfil dels beneficiaris destaca, igualment, que el 89,5% dels infants perceptors de l'ajut eren de nacionalitat espanyola. Això representa un increment notable respecte el 73,2% dels beneficiaris de 2015.

D'igual manera que succeïa l'any 2015, els ajuts es distribueixen pel territori de forma molt desigual, reflectint la desigual distribució de la pobresa i, potser, l'accés desigual a l'ajut entre la població en risc de pobresa. En termes del percentatge d'infants beneficiaris respecte el total d'infants empadronats, destaquen especialment els cinc barris en què més d'un terç dels infants i joves de 16 i menys empadronats anys són beneficiaris d'un ajut d'emergència social: Torre Baró (43,5%); Can Peguera (38,4%), Ciutat Meridiana (35,3%) i Vallbona (34,1%), al districte de Nou Barris, i Baró de Viver (35,1%) al districte de Sant Andreu.

Les variacions en la cobertura per barris no s'expliquen únicament per les diferències de renda, ja que entre els barris amb un índex de renda familiar disponible inferior a la mitjana la variabilitat en la cobertura dels ajuts és molt elevada. Existeix la possibilitat que una part de la variabilitat s'expliqui per les diferències entre barris en la taxa d'accés a l'ajut motivades, per exemple, per diferents nivells d'ús dels serveis socials previ a l'ajut o variacions en la difusió informal de l'existència de l'ajut –boca-orella– entre famílies.

Una segona conseqüència de l'increment de la dotació dels ajuts l'any 2016 és l'increment de la cobertura: gairebé un terç dels infants en risc de pobresa i la meitat dels infants en risc de pobresa severa de la ciutat perceben l'ajut d'emergència social. En el marc d'aquest estudi d'avaluació hem calculat els llindars de pobresa monetària relativa propis de la ciutat de Barcelona, sobre la base de la matriu de dades tributàries a les quals va tenir accés l'Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament. Sobre la base d'aquests llindars de pobresa, hem pogut establir que l'ajut de 2016 ha donat cobertura a un 29,1% dels infants en risc de pobresa de la ciutat i un 49,9% dels infants en risc de pobresa severa de la ciutat

Tot i que la cobertura és elevada, l'eficiència de la focalització de l'ajut és limitada: resten aproximadament 15.000 infants en risc de pobresa severa sense rebre l'ajut, mentre que hi ha uns 4.300 infants en situació de pobresa no severa que l'estan percebent. Atès que el 2016 es va concedir l'ajut a tots els sol·licitants que complien els requeriments, això es deu, probablement, a que hi ha una part de la població en risc de pobresa severa que no s'assabenta de l'existència de l'ajut.

L'ajut d'emergència social té un impacte limitat en reduir el nombre d'infants en risc de pobresa, i més important en reduir el nombre d'infants en risc de pobresa severa. En termes absoluts, l'ajut d'emergència social de 2016 va provocar que 46 infants passessin d'una situació de risc de pobresa a una lliure de pobresa, la qual cosa implica una reducció del 0,2% respecte el conjunt d'infants en risc de pobresa beneficiaris de l'ajut. Per contra, 2.225 infants passessin d'una situació de risc de pobresa severa a una de risc de pobresa (reducció del 15,0%).

L'impacte de l'ajut en la reducció de la intensitat de la pobresa infantil de les famílies perceptores és més rellevant. La bretxa de pobresa, que és un indicador que suma les distàncies entre la renda neta actual i el llindar de pobresa de cadascuna de les unitats

familiars que es troba sota el llindar de pobresa, s'ha reduït, entre els perceptors de l'ajut, dels 159,4 als 137,0 M d'€: un total de 22,4 M d'€, que equivalen a una reducció del 14,1%. La bretxa de pobresa severa era de 53,7 M d'€ abans de l'ajut i de 37,7 M d'€ després de l'ajut, la qual cosa implica una reducció de 16,0 milions (29,9%).

Per al conjunt de totes les unitats familiars barcelonines en risc de pobresa a Barcelona (incloent les perceptores i les no perceptores de l'ajut) la bretxa de pobresa era de 478,8 M d'€ i els ajuts d'emergència social de 2016 van representar una aportació a la reducció de la bretxa de 22,4 M d'€, que equival una reducció del 4,7%. Per a les famílies amb infants en risc de pobresa severa, la bretxa total de Barcelona és de 119,6 M d'€. En aquest cas, la reducció de la bretxa de 16,0 milions aportada per l'ajut d'emergència representa un 13,4% del total.

En conseqüència, caldria multiplicar per 20 la dotació pressupostària de l'ajut (això és, un increment d'uns 450 M d'€) per arribar a eliminar la pobresa infantil de la ciutat, i per 4,5 (uns 104 M d'€ addicionals) per eliminar la pobresa severa.

Igualment, destaquem que el cost d'estendre un ajut d'igual magnitud al de 2016 a tota la població objectiu seria de 56,0 M d'€ per cobrir tots els infants en risc de pobresa actualment no atesos i de 17,9 M d'€ per a tots els infants en risc de pobresa severa que actualment no perceben l'ajut.

Finalment, cal recordar que les estimacions de l'efecte estàtic de l'ajut sobre el nombre d'infants en risc de pobresa i sobre la intensitat de la pobresa són insuficients per estimar l'impacte de l'ajut. L'impacte de l'ajut sobre la renda de les unitats familiars no és mecànic, ja que els ajuts poden induir canvis en el comportament laboral de les persones, i per tant, afectar la seva renda. És possible que algunes persones treballin menys si l'ajut els proveeix uns diners que abans havien d'obtenir treballant, o si temen que puguin perdre l'ajut si els seus ingressos derivats de la feina augmenten. També és possible que la cobertura de certes necessitats bàsiques amb l'ajut els alliberi temps per cercar una feina, o per buscar-ne una millor, amb la qual cosa l'ajut indueixi un increment de la renda.

També seria rellevant conèixer l'efecte de l'ajut sobre el patró de consum de les famílies, atès que l'objectiu és cobrir necessitats bàsiques en alimentació, material escolar, higiene i roba dels infants. El fet que l'ús de la targeta estigui limitat a aquest tipus de béns no implica necessàriament que les famílies beneficiàries n'augmentin el consum, ja que poden emprar la targeta per adquirir exactament el mateix tipus i quantitat de béns que ja adquirien abans de l'ajut, i dedicar la renda alliberada a comprar altres béns i serveis.

3.2 Recomanacions

En el moment de redactar aquest informe ja s'ha aprovat i executat el “fons extraordinari per a ajuts puntuals d'urgència social” de 2017. Els canvis més destacats que s'han introduït el 2017 són:

1. S'ha restringit l'accés a nous beneficiaris, establint el requeriment que les persones beneficiàries fossin usuàries de Serveis Socials amb expedient obert abans del 31/12/2016 i disposessin d'una valoració social acreditativa de la situació de necessitat social realitzada abans de l'1/1/2017; és a dir, s'ha tancat la possibilitat que persones no prèviament usuàries o diagnosticades per serveis socials sol·licitin l'ajut, encara que tinguin una renda inferior als topalls per accedir-hi i compleixin la resta de requisits de la convocatòria. Els topalls de renda per poder accedir l'ajut es mantenen respecte la convocatòria de 2016.
2. La incorporació d'un fons complementari de 100 € mensuals addicionals per a aquelles unitats familiars a les quals s'hagi assignat l'ajut d'urgència social i que, a més, tinguin la condició de monoparentals.

Finalment, cal destacar que es manté a la convocatòria de 2017 la indefinició respecte la fórmula de còmput de la renda dels sol·licitants que hem descrit a la convocatòria de 2016.

Sobre la base dels resultats de l'avaluació de l'ajut 2016 i de les reformes introduïdes l'any 2017, suggerim les següents modificacions en el disseny de l'ajut d'emergència social:

- 1. Especificar a la convocatòria els criteris de determinació de la renda familiar dels sol·licitants, que idealment haurien de ser coherents amb els d'altres ajuts dirigits a la mateixa població objectiu, especialment els ajuts menjador.** D'una banda, l'actual indefinició resulta poc transparent i, eventualment, podria donar lloc a reclamacions per part de sol·licitants no atesos. D'altra banda, la concordança amb altres convocatòries d'ajuts evitaria la desorientació dels potencials beneficiaris per la diversitat de criteris en l'atorgament d'ajuts d'una mateixa administració dirigits a poblacions objectiu similars. A més, l'harmonització facilitaria la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les mateixes administracions, ja que la comprovació de l'el·ligibilitat per a un dels ajuts podria ser emprat per a l'altre sense necessitat de repetir el tràmit. Entre els criteris actualment emprats en la convocatòria dels ajuts menjador hi destaca (convocatòria per al curs 2017-18):
 - 1) La definició dels membres computables: “Es consideren membres computables (a més de l'alumne beneficiari) els familiars que hi convisquin (pare, mare, si escau tutor/a legal o persona encarregada de la guarda i protecció del menor, germans menors de 25 anys o els de més edat, quan es tracti de persones amb discapacitat física, psíquica o

sensorial, així com ascendents). En cas de viduitat, divorci o separació legal o de fet dels pares, tindrà si escau, la consideració de membre computable de la unitat familiar el nou cònjuge o persona unida per anàloga relació, que convisqui amb l'alumne beneficiari, la renda del qual s'inclourà dins del còmput de la renda de la unitat familiar (...) Es considera que els membres de la unitat familiar són aquells que conviven en el mateix domicili en data 31 de desembre de 2016. En casos de custòdia compartida s'inclou l'altre sustentador amb el/la que es comparteix la custòdia. En aquest supòsit es consideren com a membres de la unitat familiar únicament els ex cònjuges i els fills comuns”.

2) Càlcul de la renda equivalent: “El llindar es calcularà en funció dels membres computables de la unitat familiar i per l'agregació de les unitats de consum que es detallen a continuació:

- Primer adult (sustentadors principals): 9.667,30 €
- Segon adult (sustentadors principals): 4.833,60 €
- Altres adults que integren la unitat familiar diferents dels sustentadors principals: 2.416,80 €
- Per cada nen/a de la unitat familiar: 2.900,20 €”

Els factors del segon adult corresponen al 50% del primer, i els dels infants al 30%, la qual cosa es correspon amb l'escala de la OCDE. Els adults no sustentadors computen 0,25 enlloc del 0,5 que correspondria segons l'escala estàndard.

3) Càlcul de la renda: “Per a la determinació de la renda dels membres computables que hagin presentat declaració per l'impost sobre la renda de les persones físiques, es procedirà de la manera següent: Primer, se sumará la base imposable general amb la base imposable de l'estalvi, excloent-ne els saldos nets negatius de guanys i pèrdues patrimonials corresponents de 2012 a 2015, i el saldo net negatiu de rendiments de capital mobiliari de 2012, 2013, 2014 i 2015 a integrar a la base imposable de l'estalvi. Segon, a aquest resultat es restarà la quota resultant de l'autoliquidació. Per a la determinació de la renda dels membres computables que obtinguin ingressos propis i no hagin presentat declaració per l'impost sobre la renda de les persones físiques, se seguirà el procediment descrit en l'apartat primer del punt, i del resultat obtingut es restaran els pagaments a compte efectuats”. En qualsevol dels dos casos, s'hi sumen els ingressos no

subjectes a IRPF provinents de la Renda Mínima d'Inserció (RMI) o equivalent; pensions, o pensió per aliments dels fills, en cas de divorci. Finalment, “s’aplicarà una deducció de la renda familiar del cinquanta per cent en els ingressos aportats per qualsevol dels membres computables de la família diferents dels sustentadors principals.”

- 4) Criteris d'exclusió per patrimoni o activitats econòmiques: “podran optar als ajuts les unitats familiars en què la suma de tots els rendiments nets reduïts del capital mobiliari més el saldo net positiu de tots els guanys i pèrdues patrimonials pertanyents als membres computables de la família, excloent les subvencions rebudes per a l'adquisició o rehabilitació de l'habitatge habitual i, en el seu cas, la renda bàsica d'emancipació, no superi 1.700 €.” Igualment, no podran optar als ajuts les unitats familiars en què “la suma dels valors cadastrals de les finques urbanes dels membres computables que componen la unitat familiar, exclos l'habitatge habitual, superi els 42.900 €”. En el cas de les activitats econòmiques, “podran optar als ajuts les unitats familiars amb uns ingressos obtinguts pels membres computables de la unitat familiar que no superin la quantitat de 155.000,00 €”

Es dóna la circumstància que en la convocatòria dels ajuts menjador per al curs 2017-18 s'estableix que la percepció de l'ajut d'emergència social és motiu per accedir a l'ajut de menjador de quantia màxima sense cap comprovació addicional. Aquest mecanisme d'accés tindria sentit si la percepció de l'ajut d'emergència social depengués de criteris objectius de necessitat social més enllà de la renda però, en realitat, succeeix justament el contrari: els criteris de necessitat social són tinguts en compte en el mecanisme d'accés dels ajuts menjador i no en el d'emergència social. Per tant, semblaria més adequat que la percepció de la quantia màxima de l'ajut menjador donés dret a l'ajut d'emergència social, i no a l'inrevés. Tal com està establert actualment el sistema, es podria donar la circumstància que una unitat familiar beneficiària de l'ajut d'emergència social accedís a un ajut menjador màxim pel sol fet de ser beneficiària de l'ajut d'emergència quan, d'acord amb la seva renda, li correspongués un ajut del 50%, mentre que una família de renda inferior i amb algun atribut de vulnerabilitat detectat, però sense ajut d'emergència, percebés únicament un ajut menjador del 50%. En tot cas, suggerim que hi hagi uns criteris comuns en ambdues convocatòries per a la mesura de la renda i que els topalls per accedir a l'ajut d'emergència social siguin iguals o més baixos que els dels ajuts menjador. Complementàriament, l'accés d'una llar a un ajut menjador de quantia màxima podria ser emprat com a criteri per a l'accés a un ajut d'emergència social.

2. **En cas que no s'harmonitzin els criteris d'estimació de la renda amb els dels ajuts menjador, incloure en el càlcul de la renda la base imposable de l'estalvi, un topall de renda derivada de l'estalvi i/o del patrimoni immobiliari; i la renda dels dos progenitors o tutors en cas de custòdia compartida.** Més enllà de la coherència amb altres ajuts, creiem que la mesura de la renda seria més vàlid si integrés totes les fonts de renda de les famílies, incloent la renda derivada de l'estalvi. Igualment, sembla convenient establir topalls patrimonials o de renda derivada de l'estalvi per excloure dels ajuts d'emergència social aquelles unitats familiars amb rendes baixes temporals i patrimonis mobiliaris o immobiliaris relativament alts, tal com es fa actualment amb els ajuts menjador. Finalment, creiem que computar la renda d'ambdós progenitors en els casos de custòdia compartida resulta en una millor estimació del risc de pobresa dels infants que habiten i depenen de dues llars, si bé es poden introduir factors de correcció per incorporar el cost de mantenir dos habitatges.
3. **Fer una major difusió per millorar la focalització.** Un element clau en la millora de l'eficiència de la focalització és la comunicació amb els beneficiaris potencials per garantir que la població atesa es correspongui i cobreixi la totalitat de la població objectiu inicialment definida. La literatura especialitzada destaca la importància que la població susceptible de rebre l'ajut tingui coneixement de la mesura, dels requisits per accedir-hi, que han de ser fàcilment comprensibles, i del calendari per sol·licitar-la. Hem identificat diferències de cobertura entre barris no explicades per la diferència de renda, que semblen indicar que les formes de transmissió informal (especialment el boca-orella) i l'ús dels serveis socials varien entre territoris i influeixen en l'accés a l'ajut. Per aquest motiu, sembla necessària una estratègia de comunicació a la població diana amb mitjans formals (campanyes informatives, tríptics, etc.) per intentar arribar a tota la població objectiu i, si escau, restringir els criteris d'accés per contenir el cost dels ajuts i focalitzar-los en la població amb major risc de pobresa.
4. **Cercar mecanismes de reducció del cost de l'ajut no lineals.** Tenint en compte les restriccions pressupostàries, és rellevant explorar mecanismes adequats per ajustar la quantia de l'ajut als diferents nivells de necessitat de les unitats familiars i que alhora resultin en una reducció del cost del programa d'ajuts:
 - a) **Reduir la quantia de l'ajut per fill addicional:** actualment, cada fill addicional incrementa l'ajut en una quantitat fixa de 100 € mensuals. Això no obstant, els costos per mantenir cada infant addicional són decreixents, ateses les economies d'escala en la llar. De forma alternativa, és podria limitar el màxim d'ajuts per llar (per exemple a 3).

- b) **Restringir la mida de la població diana i concentrar la transferència en les famílies més vulnerables**, canviant els requisits per accedir a l'ajut. Per exemple, es pot fixar un topall de renda més baix per poder accedir a l'ajut o introduir indicadors de privació severa que ajudin a focalitzar els recursos en les famílies que estan en situació de pobresa severa.
 - c) **Introduir un sistema de quanties variables per trams de renda**: una forma de mantenir la cobertura de la població diana, contenir el cost, intentar mantenir l'impacte, i reduir els incentius negatius que pot generar un ajut no condicionat sobre les famílies, és passar d'un sistema de topall i quantia únics com l'actual a un de topalls i quanties múltiples, talment que la quantia de l'ajut decreixi a mesura que augmenta la renda, fins a un topall màxim en què les famílies ja no tenen dret a cap ajut. Per exemple, els ajuts menjador actuals constitueixen una versió molt simple de sistema amb "phase out", ja que inclouen dues quanties diferents (de 3 i 6 € diaris) i el llindar de renda per poder accedir a la quantia màxima és el 60% del llindar per poder accedir a la quantia més baixa. D'aquesta manera, la quantia s'ajusta a la necessitat i el cost es conté sense reduir el nombre de beneficiaris.
5. **Modular la quantia de l'ajut específic per a unitats familiars monoparentals d'acord amb la renda, o substituir-lo per un tractament privilegiat en el càlcul de la renda**. La incorporació d'un fons complementari de 100 € mensuals addicionals per a aquelles unitats monoparentals a les quals s'hagi assignat l'ajut d'emergència social motiva que una unitat familiar monoparental rebi el doble d'ajut que una de biparental amb independència del seu grau de necessitat. De nou, sembla adequat modular les quanties a la intensitat de pobresa i, per tant, adequar la quantia de l'ajut complementari a la renda de la unitat familiar monoparental. Alternativament, es pot substituir l'ajut per una fórmula de càlcul de la renda equivalent que privilegiï les unitats familiars monoparentals (per exemple, dividint la renda per un factor superior a l'1,3 que correspondria d'acord amb l'escala d'equivalència de la OCDE, o bé restant una quantia fixa a la renda de la llar pel fet de ser monoparental). En el primer cas, el resultat és un ajut de major quantia per a les famílies monoparentals que compleixen els criteris per ser beneficiàries de l'ajut d'emergència social. En el segon cas, s'aconsegueix que l'ajut abasti famílies monoparentals de renda superior als topalls actuals, que altrament no haguessin pogut accedir a l'ajut. Ambdues fórmules es poden combinar.

Annex 1. Nombre d'ajuts d'emergència social i percentatge d'infants i adolescents empadronats que el perceben, per barris, 2016.

	Barri	Núm. ajuts concedits	% d'infants 0-16 empadronats amb ajut concedit	Núm. infants 0-16 empadronats 1/1/2016
1	El Raval	1.711	25,7%	6.653
2	El Barri Gòtic	216	14,8%	1.456
3	La Barceloneta	251	17,1%	1.470
4	Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	416	17,2%	2.424
5	El Fort Pienc	147	3,6%	4.134
6	La Sagrada Família	290	4,8%	6.094
7	La Dreta de l'Eixample	103	1,7%	5.955
8	L'Antiga Esquerra de l'Eixample	88	1,7%	5.191
9	La Nova Esquerra de l'Eixample	231	3,3%	6.912
10	Sant Antoni	298	6,6%	4.497
11	El Poble Sec	828	15,9%	5.202
12	La Marina del Prat Vermell – AEI Zona Franca	31	18,9%	164
13	La Marina de Port	655	13,6%	4.814
14	La Font de la Guatlla	60	4,8%	1.253
15	Hostafrancs	285	14,7%	1.937
16	La Bordeta	139	5,7%	2.443
17	Sants - Badal	300	10,2%	2.932
18	Sants	401	7,7%	5.199
19	Les Corts	168	2,7%	6.140
20	La Maternitat i Sant Ramon	105	3,3%	3.196
21	Pedralbes	6	0,3%	2.133
22	Vallvidrera, el Tibidabo i les Planes	37	3,7%	997
23	Sarrià	64	1,3%	5.022
24	Les Tres Torres	8	0,2%	3.343
25	Sant Gervasi - la Bonanova	26	0,6%	4.608
26	Sant Gervasi - Galvany	48	0,6%	7.954
27	El Putxet i el Farró	84	1,8%	4.702
28	Vallcarca i els Penitents	91	3,8%	2.369
29	El Coll	110	10,1%	1.093
30	La Salut	54	3,0%	1.796
31	La Vila de Gràcia	297	4,6%	6.520
32	El Camp d'en Grassot i Gràcia Nova	200	4,6%	4.387
33	El Baix Guinardó	215	6,8%	3.180
34	Can Baró	117	9,7%	1.208
35	El Guinardó	392	7,8%	5.057
36	La Font d'en Fargues	33	2,2%	1.527
37	El Carmel	656	14,3%	4.579
38	La Teixonera	167	10,6%	1.577
39	Sant Genís dels Agudells	117	13,2%	889
40	Montbau	28	4,4%	641
41	La Vall d'Hebron	28	3,4%	812

	Barri	Núm. ajuts concedits	% d'infants 0-16 empadronats amb ajut concedit	Núm. infants 0-16 empadronats 1/1/2016
42	La Clota	9	9,3%	97
43	Horta	245	6,6%	3.706
44	Vilapicina i la Torre Llobeta	282	8,2%	3.435
45	Porta	403	12,2%	3.310
46	El Turó de la Peira	537	23,4%	2.290
47	Can Peguera	132	38,4%	344
48	La Guineueta	99	4,7%	2.114
49	Canyelles	57	6,3%	905
50	Les Roquetes	633	24,6%	2.578
51	Verdun	384	21,2%	1.809
52	La Prosperitat	510	13,6%	3.755
53	La Trinitat Nova	386	32,1%	1.203
54	Torre Baró	258	43,5%	593
55	Ciutat Meridiana	638	35,3%	1.806
56	Vallbona	95	34,1%	279
57	La Trinitat Vella	535	28,8%	1.859
58	Baró de Viver	170	35,1%	484
59	El Bon Pastor	377	15,3%	2.468
60	Sant Andreu	442	5,2%	8.579
61	La Sagrera	302	7,8%	3.853
62	El Congrés i els Indians	132	6,6%	2.006
63	Navas	209	7,0%	2.980
64	El Camp de l'Arpa del Clot	368	7,8%	4.727
65	El Clot	244	6,3%	3.879
66	El Parc i la Llacuna del Poblenou	180	8,9%	2.016
67	La Vila Olímpica del Poblenou	13	0,7%	1.799
68	El Poblenou	246	4,1%	5.930
69	Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou	70	2,4%	2.883
70	El Besòs i el Maresme	895	24,4%	3.665
71	Provençals del Poblenou	282	8,8%	3.189
72	Sant Martí de Provençals	197	5,5%	3.599
73	La Verneda i la Pau	378	9,6%	3.945
Total	Barcelona	19.209	8,4%	228.545