



**Què funciona**  
contra la pobresa?  
Àmbit Pobresa infantil

Presentació

# Què funciona contra la pobresa infantil?

Un projecte per a la millora de la presa de decisions en polítiques d'infància i exclusió social

**ivàlua** ✓

Institut Català d'Avaluació  
de Polítiques Públiques

**unicef** 

per a cada infància



Generalitat  
de Catalunya  
**Departament**  
d'Economia  
i Hisenda





# Què funciona contra la pobresa infantil?

Un projecte per a la millora de la presa de decisions en polítiques d'infància i exclusió social

Informe Definitiu:  
**Octubre 2022**

Àmbit temàtic:  
**Presentació del projecte**

Projecte impulsat per:  
**Ivàlua, Departament d'Economia i Hisenda i UNICEF Comitè Catalunya**

Síntesi realitzada per:  
**Gabriel González-Bueno, Quima Oliver i Ricart, i Roger Garcia Rodoreda (UNICEF).  
Jordi Sanz (Ivàlua)**

Coordinació  
**Ivàlua**



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:



## Índex

1. Per què cal abordar la pobresa infantil ara i aquí? .....	5
2. Quina és la situació actual de la pobresa infantil a Catalunya? .....	7
3. Quines són les polítiques públiques per mitigar la pobresa infantil?.....	10
4. Què és la perspectiva 'Què funciona'? Quin és el seu valor afegit en combatre la pobresa infantil?.....	14
5. La primera síntesi d'evidència: sobre la importància de les intervencions dirigides a l'etapa 0-3 dels infants.....	18

**“A child may be born in poverty, but poverty is never born in a child”**

**Dr Wess Strafford**

Malgrat el consens generalitzat del conjunt dels actors polítics i socials en la importància de garantir la igualtat d'oportunitats de tots els infants i adolescents<sup>1</sup>, la pobresa infantil continua sent una de les xacres més importants de la nostra societat.

Des d'un punt de vista discursiu s'han aconseguit avenços sobre la importància de posar focus en la infància i l'adolescència a l'hora d'abordar la pobresa, d'aquí que hagi arrelat el concepte de “pobresa infantil”. No obstant, aquest camí no ha estat fàcil -ni continua sent fàcil- degut, principalment a la presència de cert “negacionisme” d'aquesta realitat i que pren diferents formes<sup>2</sup>.

Una primera està directament relacionada a com observem el fenomen de la pobresa. En ocasions impera un imaginari que en el cas dels països rics o desenvolupats no s'ajusta a la realitat. Així, com que sovint aquí no sovintegen les expressions més extremes de la pobresa infantil que es donen a d'altres latituds –desnutrició, manca d'accés a subministraments bàsics com l'aigua i l'electricitat, i a serveis essencials de salut o educació- s'arriba a posar en dubte l'existència a casa nostra d'infants en situació de pobresa.

La pobresa, però cal observar-la tenint en compte “l'ara i l'aquí”. Així, per definir-la i mesurar-la cal posar-la en relació amb el context econòmic i social en què es produeix. A Catalunya, com passa als països desenvolupats, la pobresa té més a veure amb la idea d'exclusió social i la manca d'oportunitats que no pas amb extremes privacions de caràcter material. Això no vol dir que als països rics no es donin casos de pobresa extrema. En conseqüència, en general, ser un infant o adolescent que viu en situació de pobresa a Catalunya

“ (...) no significa necessàriament passar gana, però sí tenir moltes més possibilitats d'estar malnodrit; no significa no accedir a l'educació, però sí tenir dificultats per fer front a les despeses que se'n deriven, tenir més possibilitats d'abandonar els estudis i que sigui molt més difícil tenir accés als estudis mitjans o superiors. Ser pobre no significa no tenir un sostre on aixoplugar-se però sí viure en un habitatge

---

<sup>1</sup> D'acord amb el que preveu la Convenció sobre els Drets de l'Infant de les Nacions Unides (1989), és infant tota persona menor de 18 anys.

<sup>2</sup> Una bona anàlisi la trobem a Marí-Klose, P. (2019) *La infància que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Ed. Catarata. Madrid.

amuntegat on no existeixen espais adequats per a estudiar o per a disposar d'intimitat, i on es pateix fred o les humitats poden deteriorar l'estat de salut. (...) no significa no poder anar al metge, però sí tenir problemes per pagar alguns tractaments i accedir a prestacions no contemplades per la sanitat pública”<sup>3</sup>.

La pobresa també pot afectar negativament les relacions familiars i condicionar les expectatives personals i professionals dels infants i adolescents que la pateixen. Així mateix, es fa prou evident que la pobresa infantil genera major desprotecció, menor autoestima i pitjors relacions socials, tenint en compte, a més, que no es tracta únicament d'una experiència individual, sinó col·lectiva, ja que hi ha una tendència social a que les persones que viuen aquesta situació es concentrin en uns determinats entorns, el que, alhora, impacta de nou en l'individu.

En segon lloc, també s'ha discutit el concepte de pobresa infantil pel fet que els nens i les nenes no viuen sols i que la seva pobresa és una conseqüència de la de les seves famílies. Si bé és cert que els nens i nenes pobres viuen en famílies pobres i que aquesta situació deriva també de factors i causes més àmplies (com la realitat del mercat de treball, les polítiques de suport familiar, etc.), això no treu que a l'hora d'abordar la pobresa infantil calguin polítiques i enfocaments específics que posin focus en els infants i adolescents, els seus drets i a les especials necessitats dels diferents moments del seu desenvolupament. No només això, sinó que reduir la pobresa infantil és clau per reduir la pobresa del conjunt de la societat.

Els infants i adolescents, doncs, han de ser una prioritat a l'hora d'analitzar i abordar la pobresa. Els arguments són diversos, però bàsicament podem centrar-los en els següents:

- Els infants, els més afectats per la pobresa: des de fa anys, en els països desenvolupats la pobresa té rostre d'infant. Això vol dir, entre altres coses, que la infància i l'adolescència és el grup d'edat que presenta unes pitjors dades pel que fa a la pobresa o exclusió social.
- Un moment vital crític: que els nens o les nenes visquin en situació de pobresa té uns efectes en moltes de les esferes de la seva vida (salut física i psíquica, desenvolupament cognitiu, resultats educatius, inclusió i participació social, etc.), d'aquí que parlem de pobresa com un fenomen multidimensional. Pel moment de desenvolupament en què es troben i el grau de dependència d'altres persones, els infants

---

<sup>3</sup> Arias, M., Bello A., Von Bredow, M., González-Bueno, G. (2010). UNICEF España.

són molt vulnerables a tot el que passa al seu entorn i la vivència de la pobresa té uns impactes molt diferents als de la població adulta.

- Efectes més enllà de la infància: sovint, viure la pobresa en l'etapa infantil genera conseqüències que s'arrossegueuen al llarg de tota la vida de la persona. Fins i tot, la pobresa s'arriba a transmetre de generació en generació, raó per la qual acabar amb aquest cicle intergeneracional de la pobresa necessita que posem focus de manera prioritària en els infants que es troben en situació de pobresa.

Definir i mesurar la pobresa infantil esdevé una tasca complexa, igual que succeeix amb el concepte general de pobresa. Històricament s'ha posat en relació amb la manca de recursos monetaris per adquirir productes i aconseguir així un nivell de benestar. Amb aquest criteri es defineix un llindar per sota del qual es considera que la persona es troba en situació de pobresa. Això és el que mesura, precisament, la taxa de risc de pobresa, que indica el percentatge de persones que viuen en llars amb una renda inferior al 60% dels ingressos familiars medians<sup>4</sup>.

No obstant, des de ja fa anys aquesta visió ha estat superada i es reconeix que **la pobresa infantil és multidimensional**: si bé parlem de privació material també s'identifica com clau l'accés a serveis bàsics i factors vinculats a l'exclusió i la discriminació. També es posa de relleu la necessitat d'un enfocament basat en els drets humans a l'hora de definir la pobresa, mesurar-la i donar-hi resposta.

A títol il·lustratiu, UNICEF va definir la pobresa infantil com una privació dels recursos materials, espirituals i emocionals necessaris per sobreviure, desenvolupar-se i prosperar, el que impedeix als infants i adolescents el gaudir dels seus drets, assolir el seu ple potencial o participar a la societat com a membres plens i en condicions d'igualtat<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En concret, la taxa de pobresa infantil es defineix com el percentatge d'infants que viuen en llars amb una renda disponible equivalent inferior al 60% dels ingressos medians corresponents al tipus de llar. A Catalunya, d'acord amb les darreres dades de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV 2021), aquest llindar se situa en 23.723,60 €, per a una família de dos adults i dos infants.

<sup>5</sup> UNICEF (2004). *Estado Mundial de la Infancia 2005. La infancia amenazada*. Nova York. En aquesta mateixa línia, la 61a. Assemblea General de les Nacions Unides, celebrada l'any 2007, va definir la pobresa infantil de la següent manera: “*Els nens i nenes que viuen en la pobresa estan privats de nutrició, aigua i sanejament, accés als serveis bàsics de salut, refugi, educació, participació i protecció, i encara que l'escassetat severa de béns i serveis és perjudicial per a tots els éssers humans, suposa una amenaça i un dany més gran per als*

En conseqüència, l'anàlisi de la pobresa infantil també ha passat de realitzar-se des de perspectives estrictament econòmiques a fer-ho de manera més vinculada a l'exclusió social. Així, mentre que la pobresa fa referència als recursos de què disposa una persona per participar en el consum i garantir-se unes condicions de vida adequades, les situacions d'exclusió estan vinculades a aquells elements que determinen la inclusió d'una persona en la societat i que no depenen únicament de la insuficiència d'aquests recursos<sup>6</sup>.

En aquesta línia funciona l'indicador europeu de risc de pobresa o exclusió social (AROPE) per analitzar la pobresa més enllà d'aspectes estrictament monetaris. La taxa AROPE (acrònim de l'anglès *At Risk of Poverty and social Exclusion*) és un indicador que complementa el mesurament de la pobresa basada en termes monetaris amb aspectes d'exclusió. Combina així factors de renda (pobresa relativa) amb la privació material severa i la baixa intensitat de treball<sup>7</sup>.

Per tant, tota acció encaminada a donar resposta a la pobresa infantil i adolescent ha de tenir en compte l'especificitat i multidimensionalitat del fenomen.

---

*infants, que els deixa sense la capacitat d'exercir els seus drets, assolir el seu ple desenvolupament i de participar plenament com a membres de la societat”.*

Més recentment, l'Observatori de la Infància de Catalunya ha definit la pobresa infantil com *“aquella situació multifactorial que va més enllà d'una carència econòmica circumstancial o conjuntural, que situa a l'infant en desavantatge per gaudir d'uns mínims de qualitat de vida. Una situació on l'infant es veu privat dels recursos i suports necessaris per a sobreviure, desenvolupar-se i poder prosperar, cosa que els impedeix gaudir dels seus drets, assolir el seu ple potencial o participar de la societat com a individus i ciutadans plens i en igualtat de condicions, i viure el que és considerada una vida adequada en la societat de referència”.*

<sup>6</sup> Ikuspegiak-Observatorio Infancia Pais Vasco (2013). *Pobreza infantil en Euskadi*. San Sebastián: Centro de Documentación y Estudios SIIS.

<sup>7</sup> La taxa AROPE és el percentatge d'una determinada població que es troba com a mínim en alguna d'aquestes situacions: en risc de pobresa o té privació material severa o, en el cas dels Infants, viu en una llar de baixa intensitat de treball.

# 1. Per què cal abordar la pobresa infantil ara i aquí?

## **La pobresa infantil: una vulneració de la Convenció sobre els Drets de l'Infant**

La pobresa i la desigualtat que viuen molts nens, nenes i adolescents a Catalunya té un impacte directe en les seves ments i en els seus cossos. Afecta moltes esferes de la seva vida -present i futura-, i sovint es transmet de generació en generació. Això fa que calgui abordar-les de manera prioritària.

Hi ha un argument ètic a considerar: no és admissible que en països rics i desenvolupats, que compten amb amplis recursos, continuïn havent-hi unes xifres tan elevades d'infants en situació de risc de pobresa i exclusió. Però, no només això. L'abordatge de la pobresa infantil no depèn de la bona voluntat de les administracions i institucions, sinó que és una obligació legal derivada de l'aprovació i ratificació de la Convenció sobre els Drets de l'Infant (CDI) de les Nacions Unides<sup>8</sup>. La CDI, el tractat internacional més ratificat de la història, recull els drets econòmics, socials, culturals, civils i polítics dels nens, nenes i adolescents, a qui reconeix com a subjectes i ciutadans de ple dret.

Des del moment en què l'Estat Espanyol va ratificar-la, la CDI és una norma vinculant del nostre ordenament jurídic i totes les administracions han de vetllar per al seu compliment, el que les obliga a adoptar totes les mesures necessàries per donar efectivitat als seus drets (art. 4 de la CDI).

La pobresa impacta sobre un ampli conjunt dels drets dels infants, els condiona i sovint esdevé un fre per a la seva realització, d'aquí que parlem de la pobresa com a vulneració dels drets d'infants i adolescents. Reduir la pobresa infantil és prioritari per garantir als nens, nenes i adolescents un nivell de vida adequat per al seu desenvolupament físic, mental, espiritual i social (art. 27 de la CDI). Però aquest no és l'únic dret de la CDI que en viure en situació de pobresa queda amenaçat. Així, sense ànim exhaustiu, podem incloure en aquesta llista el dret a la no discriminació (art. 2), el dret a la vida, la supervivència i el desenvolupament (art. 6), el dret a la participació (art. 6), l'accés a la informació (art. 17), el dret al més alt nivell de salut (art. 24), el dret a l'educació (art. 28), el dret al descans, l'esbarjo, al joc i a participar en la vida cultural i artística (art. 31), etc. En definitiva, la lluita contra la pobresa infantil és clau per garantir a tots els nens i nenes un bon començament de la vida i assegurar el seu desenvolupament.

---

<sup>8</sup> Aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989, va ser ratificada per Espanya el 30 de novembre de 1990 i entrà en vigor el 5 de gener de 1991 (BOE núm. 313, de 31 de desembre de 1990).



D'altra banda, la CDI no només obliga a actuar prioritàriament contra la pobresa infantil, sinó que també proporciona el marc general des del qual abordar-la. Aquest marc no és altra que el dels drets. La perspectiva de drets no només ha de formar part del “què?” (lluita contra la pobresa), sinó del “com?": no tot s'hi val en nom de la lluita contra la pobresa infantil, sinó que cal tenir en compte en tot moment el conjunt de drets inherents als infants, individualment i col·lectiva considerats.

### **La lluita contra la pobresa infantil: avançar en pro de l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible**

Més enllà d'una obligació jurídica, abordar la pobresa infantil és imprescindible per avançar cap a una societat i un desenvolupament humà més equitatiu i sostenible. La reducció de la pobresa en el conjunt de la societat comença amb els infants.

Tenint en compte que la pobresa situa els infants i adolescents en situació de desavantatge en el seu present i alhora molt sovint esdevé una trampa que els atrapa de per vida no invertir i no abordar adequadament la pobresa i la desigualtat en la infància, més enllà de suposar una vulneració dels drets, té un greu impacte sobre el conjunt de la societat i un cost que no ens podem permetre. La pobresa i la desigualtat suposen un llast per al creixement econòmic i limiten les oportunitats perquè aquest creixement es tradueixi alhora en una reducció de la pobresa. No només això, sinó que esdevenen un clar factor de desafecció política i d'instabilitat social. Per tant, no hi ha decisió més rendible socialment i econòmicament que invertir ens els nens, nenes i adolescents.

Per totes aquestes raons, la lluita contra la pobresa infantil juga un paper clau per donar compliment a l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible de les Nacions Unides, l'actual marc global de desenvolupament que crida a l'acció de tots els països<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Aprovada l'any 2015 per les Nacions Unides, els seus 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) i 169 fites són el resultat de l'esforç i voluntat de la comunitat internacional per definir una agenda mundial equitativa i sostenible socialment, econòmic i ambiental per contribuir a fer realitat els drets humans per a tothom. L'Agenda 2030 ha suposat un canvi de paradigma perquè la seva universalitat reclama el compromís de tots els estats, de manera que tots els països, sigui quin sigui el seu nivell de desenvolupament, han de fer-se-la seva i aterrar-la a tots els nivells administratius i territorials.

Per un anàlisi dels reptes relacionats amb l'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya:

- UNICEF Comitè Catalunya (2018). *No val a badar. L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya*  
<https://www.unicef.es/cat/noticia/agenda-2030-catalunya>
- UNICEF Comitè Catalunya (2020). *L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya. 10 anys per*

Precisament, l'ODS 1<sup>10</sup> de l'Agenda 2030 fa referència a l'erradicació de la pobresa a tot el món i en totes les seves formes i recull, dins de les seves fites, la necessitat d'erradicar la pobresa infantil i obtenir-ne resultats tangibles, el que posa de relleu el consens internacional existent al respecte.

## 2. Quina és la situació actual de la pobresa infantil a Catalunya?<sup>11</sup>

Malgrat que la crisi econòmica del 2008 i les decisions polítiques que van reduir la despesa social van tenir un impacte molt important sobre els infants catalans, la pobresa infantil a Catalunya és quelcom estructural, molt elevada fins i tot en moments de bonança econòmica. La pobresa infantil situa Catalunya al furgó de cua de la UE<sup>12</sup>, amb unes dades molt pitjors que la majoria dels 27 països que l'integren. Així, doncs, quina és la situació a Catalunya?<sup>13</sup>

---

a l'acció

<https://www.unicef.es/cat/publicacion/la-agenda-2030-en-clave-de-infancia-en-cataluna-10-anos-para-la-accion>

- UNICEF Comitè Catalunya (2022). *No val a badar. L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya. Actualització de l'estat dels indicadors*

<https://www.unicef.es/cat/publicacion/agenda-2030-infancia-cataluna>

<sup>10</sup> L'Agenda 2030 també inclou l'ODS 8 (treball digne i creixement econòmic) i l'ODS 10 (reducció de les desigualtats).

<sup>11</sup> Tenint en compte quin és l'objectiu d'aquest document, aquest apartat no pretén ser un anàlisi exhaustiu de la realitat de la pobresa infantil a Catalunya, sinó apuntar algunes dades. Per a un anàlisi de la pobresa a Catalunya poden consultar-se, sense ànim d'exhaustivitat, els següents documents:

- Síndic de Greuges (2012). *Informe sobre la pobresa infantil a Catalunya*. Barcelona
- FOESSA (2022). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña*. Madrid
- Ayllón, S., Ramos, X. (2022). *Informe sobre el bienestar i el progrés social a Catalunya*. Monografia 28. Generalitat de Catalunya. Dep. d'Economia i Hisenda. Barcelona

<sup>12</sup> Si observem les dades per països que publica Eurostat, la taxa AROPE catalana, corresponent a les persones de menys de 18 anys (31,8%), només és superada a la UE per Romania (41,5%), Espanya (la dada del conjunt de l'Estat és del 33,4%), Bulgària (33%), i Grècia (32%).

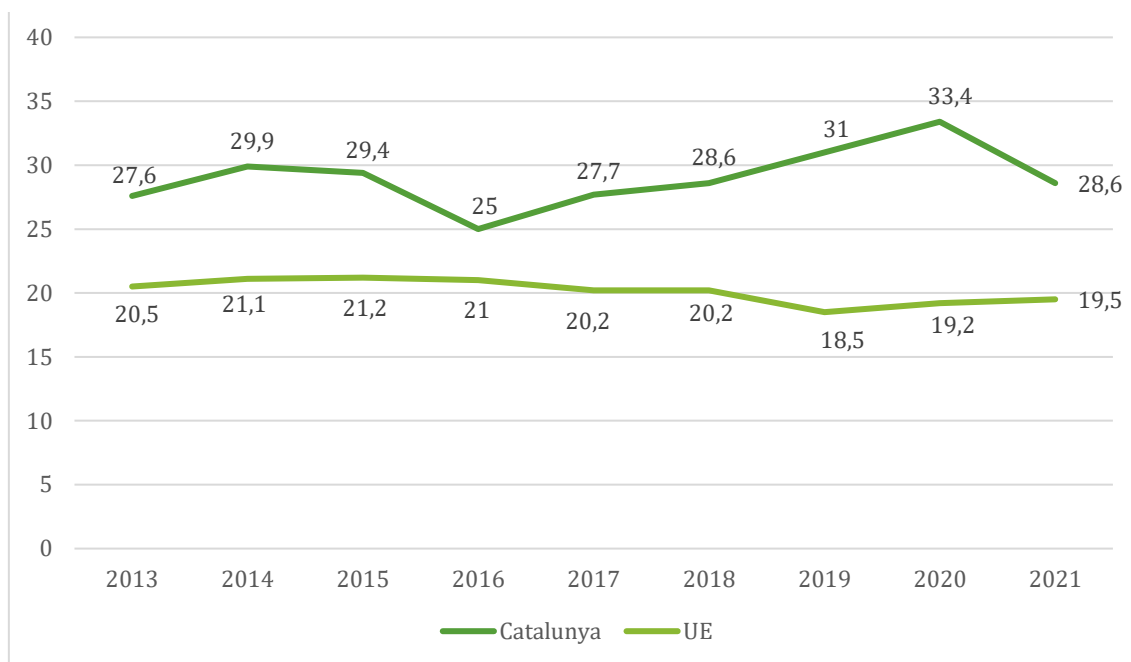
<sup>13</sup> Veure els següents documents:

- UNICEF Comitè Catalunya (2018). *No val a badar. L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya*. Barcelona.
- Mayordomo, E. "Agendar l'equitat". *L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya. 10 anys per a l'acció* (2020). UNICEF Comitè Catalunya. Barcelona.
- UNICEF Comitè Catalunya (2022). *L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya. Actualització de l'estat dels indicadors*.

## Els infants, els més castigats per la pobresa

Segons l'Enquesta de Condicions de Vida 2021, la darrera disponible, el **28,6% del infants i adolescents a Catalunya estan en risc de pobresa (400.400)**. Aquesta dada ens situa lluny del conjunt de la UE (gràfic 1).

Gràfic 1: Evolució de la taxa de risc de pobresa dels infants (<18 anys) (%). Catalunya i UE, 2013-2021.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT i EUROSTAT

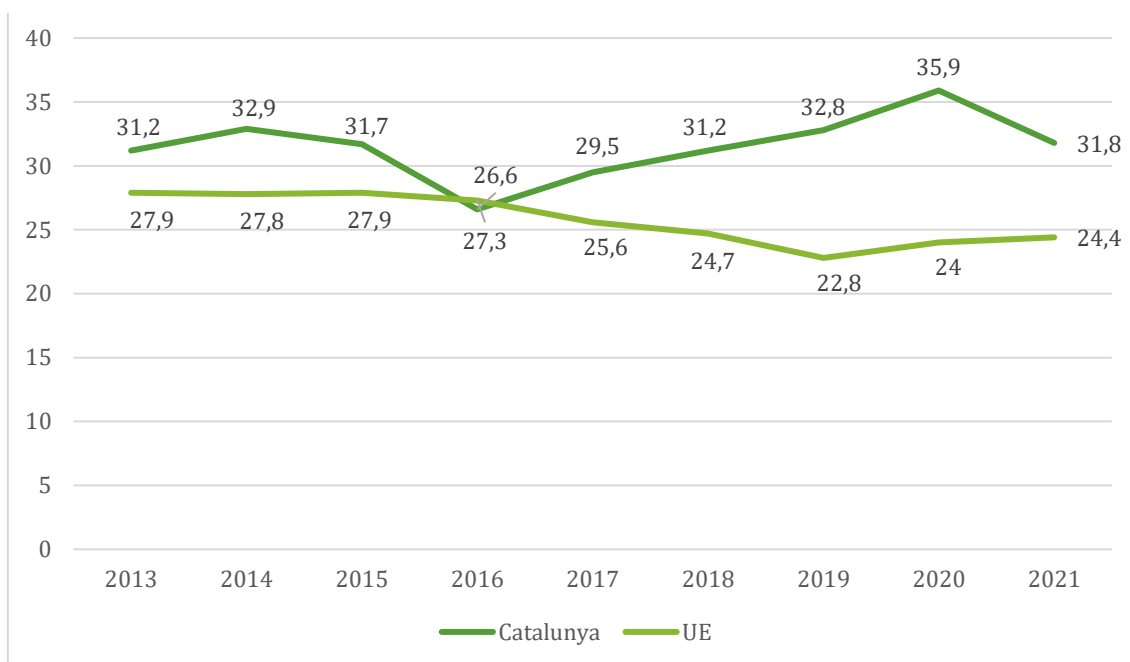
Si comparem aquesta dada amb la d'altres grups d'edat veurem com la pobresa infantil se situa gairebé 9 punts percentuals per sobre de la del conjunt de la població catalana (19,9%) i més de 12 en el cas de les persones de més de 65 anys (16,1%).

Si ens fixem en la composició de la llar, el 24,3% de les llars amb fills o filles dependents estan en risc de pobresa, gairebé 9 punts percentuals per sobre que en el cas de les llars sense fills dependents (15,4%). La situació de les famílies monoparentals (o monomarentals) és molt pitjor, ja que més de la meitat es troben en risc de pobresa (51,9%).

En relació amb la taxa AROPE<sup>14</sup>, el percentatge és del 31,8% (446.500), més de 7 punts percentuals per sobre del conjunt de la UE (24,4%). (Gràfic 2)

<sup>14</sup> L'edició 2021 de l'Enquesta de Condicions de Vida inclou un canvi metodològic pel que fa referència a la taxa AROPE, canvi que afecta a dos dels seus components, en concret, el de baixa intensitat en el treball i el de privació material i social severa. Més informació a la nota de premsa de l'ECV 2021 publicada per l'IDESCAT i disponible a aquest enllaç:

Gràfic 2: Evolució de la taxa de risc de pobresa o exclusió social (AROPE) dels infants (<18 anys). Catalunya i UE, 2013-2021.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT i EUROSTAT

Pel que fa les privacions, el 16'9% dels nens i nenes menors de 16 anys viuen en llars que no poden mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada. El 22,3% ho fan en llars que declaren presentar retards en el pagament de les despeses relacionades amb l'habitatge principal, el 42,5% en llars que no poden fer-se càrrec de despeses imprevistes, i el 9,1% no poden permetre's disposar d'un ordinador personal.

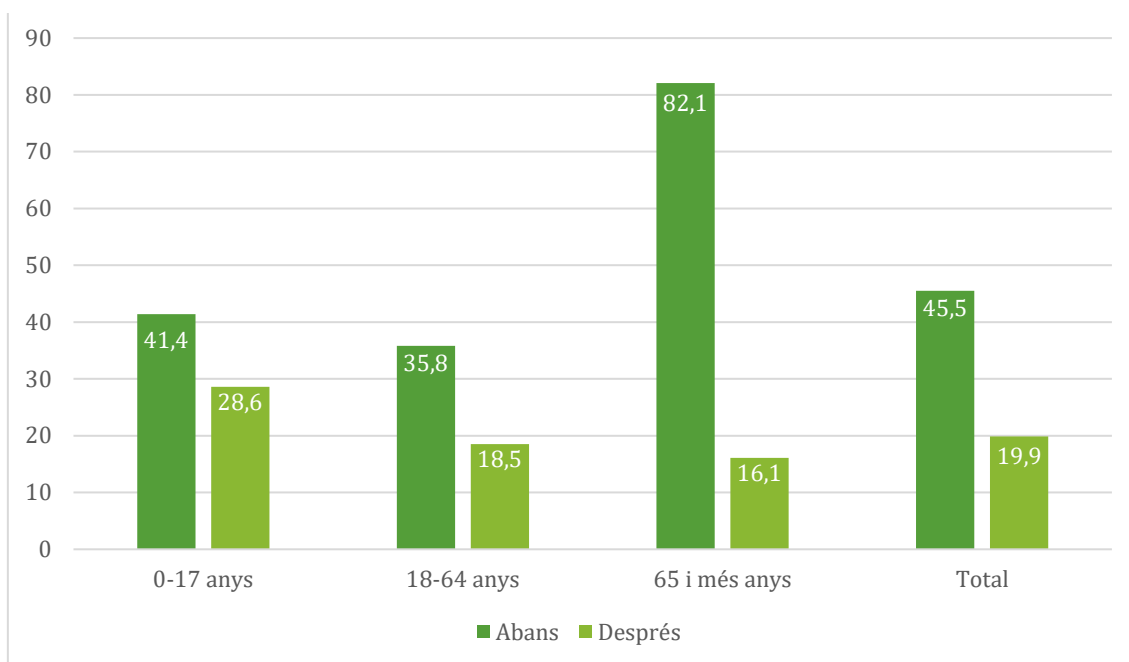
### I què passa amb les polítiques públiques?

Més enllà del fet que la inversió en protecció social a Catalunya és del 0,8% del PIB<sup>15</sup>, cal tenir en compte que les transferències socials aconsegueixen reduir menys la pobresa entre infants i adolescents (menys de 13 punts), quan en el conjunt de la població arriba a gairebé els 26 punts i a 66 en el cas dels majors de 65 anys. (gràfic 3). Això posa de manifest que les actuals polítiques de transferències socials tenen un impacte limitat a l'hora de reduir la pobresa entre el grup d'edat d'infants i adolescents.

<https://govern.cat/govern/docs/2022/06/29/09/45/4b8baeeb-b0c4-4df8-8295-59231096742a.pdf>

<sup>15</sup> Segons les dades publicades a IDESCAT, que es corresponen a l'any 2014, la inversió en prestacions de protecció social en família i fills és del 0,8% del PIB.

Gràfic 3. Taxa de risc de pobresa abans i després de les transferències socials, per grups d'edat. Catalunya, 2021



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT

D'aquesta manera, es posa de manifest la necessitat urgent d'abordar la pobresa infantil i adolescent des de tots els àmbits i de manera transversal, per donar resposta a una problemàtica que, com s'ha indicat, no només suposa una vulneració de drets dels nens, nenes i adolescents, sinó que també suposa un llast que perjudica al conjunt de la societat.

### 3. Quines són les polítiques públiques per mitigar la pobresa infantil?

Tal com s'ha exposat en les seccions anteriors, la pobresa infantil és multidimensional i no es defineix només a partir de l'absència d'unes condicions materials específiques sinó que s'expressa en factors diversos. Com a conseqüència, les polítiques i programes que s'utilitzen per fer-hi front també són molts i diversos i busquen combatre-la a través de la intervenció en molts àmbits i a través de diferents mecanismes.

Una de les dimensions que permet ubicar les intervencions segons la seva lògica és la distinció *predistribució - redistribució*. Aquesta s'utilitza en general per classificar polítiques pensades per reduir la pobresa i les desigualtats socials, i per tant també és útil per classificar les polítiques per combatre la pobresa infantil.

- Les **polítiques predistributives** són intervencions pensades per actuar sobre les causes de les desigualtats. Aquest tipus d'intervencions emfatitzen que si es vol reduir la pobresa i les desigualtats cal incidir sobre els factors que les generen *ex-ante*. L'objectiu és evitar certes desigualtats a partir d'accions preventives per tal que siguin menys necessàries les correccions redistributives posteriors.
- Les **polítiques redistributives, en canvi**, són intervencions pensades per corregir les desigualtats generades pel mercat. Aquestes polítiques intervenen sobre els efectes del mercat *ex-post*, és a dir, corregint els desequilibris que genera. L'Estat i les administracions a través de la recaptació d'impostos i la transferència de recursos intervenen amb l'objectiu de reduir les desigualtats de rendes.

Les polítiques de predistribució i redistribució són, a la pràctica, complementàries. Tanmateix, la distinció és útil per definir quin es el focus de les diverses intervencions per combatre la pobresa infantil (prevenció vs. correcció) així com per entendre: de quina manera contribueixen a combatre-la, quines implicacions tenen i en quins casos i contextos són més efectives. Aquesta distinció permet també considerar com les mesures d'infància (no enfocades directament als infants en situació vulnerable) funcionen per combatre la pobresa infantil.

A partir d'aquest esquema general, dues recomanacions de la Unió Europea, la Recomanació de la Comissió, de 20 de febrer de 2013, *Invertir en la infància: trencar el cicle dels desavantatges*, i la més recent *Recomanació del Consell de juny de 2021 per la qual s'estableix una Garantia Infantil Europea*, concreten l'ampli repertori de les polítiques que calen per abordar la pobresa dels nens, nenes i adolescents d'una manera integral.

A la Recomanació del 2013, es divideixen les intervencions en tres eixos fonamentals que permeten establir una tipologia general de mesures per lluitar contra la pobresa i l'exclusió social de la infància: **l'accés a recursos adequats, l'accés a serveis assequibles i de qualitat, i la participació infantil.**

Pel que fa a l'**accés a recursos adequats**, se centra, al seu torn, en dos aspectes:

- **El suport a l'ocupació dels adults** a les famílies en què hi viuen nens i nenes. Una ocupació estable, de qualitat i adequadament remunerada és un element clau perquè els ingressos de les llars i la seva estabilitat es constitueixin en la primera barrera de protecció de tota la llar contra la pobresa. Les polítiques d'ocupació, salarials i, de manera més concreta, les que promouen la inclusió activa, la formació per a l'ocupació i el suport a la reinserció a l'ocupació després dels permisos

maternals i parentals, en són algunes. Però, en el cas de famílies amb infants, juntament amb aquestes mesures són indispensables altres directament relacionades, com són les polítiques de conciliació entre la vida familiar i la laboral, la flexibilitat de les jornades, els permisos laborals, o les polítiques actives de no discriminació per raó de gènere. També hi juguen un paper clau, tant en l'accés a l'ocupació com en l'accés a serveis, aquelles mesures orientades als nens i nenes, especialment als més petits, com l'educació i la cura de la primera infància.

- **Les prestacions**, que actuen com a suport als ingressos familiars, són un instrument emprat per les administracions públiques a l'hora de prevenir i lluitar contra la pobresa infantil. Juntament amb les prestacions de naturalesa econòmica, se'n poden proporcionar d'altres en espècie i relacionades amb drets i necessitats concrets, com per exemple l'alimentació, la cura dels infants i adolescents, l'educació, la salut, l'habitatge, el transport, o l'accés a les activitats esportives o socioculturals. En aquest àmbit, a l'hora de dissenyar les prestacions, alguns elements s'han demostrat crítics per a la seva eficàcia: l'import, la cobertura, la durada, els nivells de condicionalitat o les possibles barreres per accedir-hi.

Pel que fa a l'**accés a serveis**, els àmbits principals d'intervenció contra la pobresa i l'exclusió social es poden resumir en els següents punts:

- **L'accés a serveis d'educació i cura de la primera infància, de qualitat i inclusius.** Això passa per garantir que siguin assequibles, gratuïts per a les llars amb menys recursos, que s'adaptin a les necessitats de les famílies (especialment tenint en compte les de les dones) i dels infants, i que siguin capaços de detectar les necessitats d'atenció primerenca especialitzada.
- **La millora de l'impacte dels sistemes educatius en la igualtat d'oportunitats**, que han de promoure l'èxit escolar de tots els nens, nenes i adolescents. És necessari augmentar la capacitat dels sistemes educatius per trencar el cicle generacional de la pobresa, cosa que exigeix evitar l'abandonament prematur (molt més present entre els nois que entre les noies) i garantir que tots els infants i adolescents puguin beneficiar-se de les eines digitals i tinguin accés a materials educatius, a través de beques i ajuts quan sigui necessari.
- La garantia que tots els nens i les nenes puguin exercir el seu dret universal a l'**atenció sanitària**, en particular a través de la prevenció de malalties i la promoció de la salut, així com de l'accés a serveis sanitaris de bona qualitat. En aquest àmbit cal prestar especial atenció a aspectes com ara la discapacitat i la salut mental, especialment

l·ligats a la pobresa, o a la prevenci3 de conductes de risc relacionades amb les addiccions o embarassos no desitjats en l'adolescència.

- **L'accés a un habitatge digne** és un element clau de la lluita contra la pobresa, no només per la gran quantitat de renda familiar que s'orienta al lloguer o compra de l'habitatge, sinó per la necessitat dels nens, nenes i adolescents de viure en un entorn segur i estable per al seu desenvolupament, del que l'habitatge és una part fonamental. En aquest àmbit s'inclourien també l'accés als serveis relacionats, com els energètics.
- El reforç i la millora dels **Serveis Socials** orientats a les famílies amb fills i, específicament, els de protecció de nens, nenes i adolescents. D'una banda, això exigeix prevenir i actuar de forma primerenca en les situacions de risc social, evitant en la mesura dels possible que aquestes es converteixin en situacions de desemparament (per exemple, ajudar les famílies a desenvolupar les seves habilitats parentals), i de l'altra, evitar solucions que passin per la institucionalització residencial dels infants i adolescents, en favor de solucions familiars o comunitàries quan es produeix el desemparament.
- L'accés a una **alimentació adequada i sostenible** és un repte per a moltes famílies, en particular per aquelles amb rendes baixes. Dos aspectes són fonamentals en aquest tipus de mesures: l'accés a aliments sans i nutritius, i la prevenci3 dels mals hàbits d'alimentació i les conseqüències que se'n deriven, com l'obesitat infantil, amb una incidència molt més gran entre els nens, nenes i adolescents de les llars en situació més vulnerable.

La **participació infantil** en activitats culturals, esportives o de lleure, però també en les decisions privades i públiques que els afecten, individualment i com a col·lectiu, és el tercer eix de grups de mesures. Els nens, nenes i adolescents són ciutadans de ple dret, per la qual cosa han de poder ser subjectes actius de les polítiques i les mesures de lluita contra la pobresa i l'exclusió i, juntament amb les seves famílies, han de ser escoltats a l'hora d'implementar-les i avaluar-les. Fer efectiva aquesta participació suposa, entre d'altres extrems:

- L'eliminació de tot tipus d'obstacles relacionats amb el cost, l'accés i les diferències culturals, per tal de garantir que tots els infants i adolescents puguin participar en activitats lúdiques, recreatives, esportives i culturals fora de l'escola.
- Formar els professionals i desenvolupar eines per involucrar els infants en la gestió dels serveis (educació, atenció sanitària, etc.) i



consultar-los sobre la planificació de les polítiques mitjançant mecanismes adaptats a la seva edat.

- La creació d'estructures de participació o el suport a la implicació de tots els nens, nenes i adolescents a les ja existents. Perquè aquestes siguin el més representatives i inclusives possible, calen polítiques actives per fomentar i recolzar la participació d'aquells i aquelles procedents d'entorns més vulnerables.

En tota aquesta enumeració de mesures i oportunitats d'intervenció hi ha dos aspectes que, per evidents, no deixen de ser fonamentals en qualsevol programa o política perquè la seva aplicació tingui un impacte real en la reducció de la pobresa infantil:

- Les mesures i el seu disseny han d'incorporar la perspectiva de drets dels infants i, per tant, tenir una mirada específica en ells i elles, de manera que els seus drets i necessitats es prioritzin i es tinguin en compte en la seva implementació en funció de la seva edat i el seu nivell de desenvolupament, el seu sexe i gènere i del seu context familiar, econòmic i social.
- Les mesures han de tenir un focus especial en els infants i les llars en situació de pobresa, fent un esforç especial per tal d'arribar a les llars i a les situacions més vulnerables, així com tenir en compte les característiques de cadascuna d'aquestes llars i els seus membres.

#### 4. Què és la perspectiva 'Què funciona'? Quin és el seu valor afegit en combatre la pobresa infantil?

Un dels avenços més importants que darrerament va prenent més força en els països del nostre entorn és la creença que l'evidència científica ha de tenir un paper molt més rellevant en el disseny i implementació de polítiques públiques. El que es coneix com a **política informada en l'evidència** pretén posar a disposició de les entitats públiques el coneixement científic més rigorós com a element central per dissenyar 'solucions públiques a determinats problemes socials'. Es tracta, aleshores, d'un posicionament que defensa que tota política i pràctica s'hauria de justificar a partir de la millor evidència existent i dels seus possibles efectes.

Dit en d'altres paraules, la política informada en l'evidència no hauria de dir als decisors públics què han de fer, però sí aportar el perquè unes accions i no unes altres permeten arribar a assolir millores de determinats problemes socials que justifiquen l'existència de tota política pública. Tanmateix, sí que esdevé un instrument molt valuós de contrast amb

d'altres formes de coneixement emprades de forma habitual en el disseny de polítiques públiques (com poden ser aquelles dels professionals que treballen a primera línia o la pròpia de les persones que pateixen la problemàtica). Per tant, i aquest és un aspecte clau a tenir en compte, la política informada en l'evidència no substitueix altres formes de coneixement sinó que més aviat les posa en relació i potencia el diàleg entre diferents formes de coneixement.

Per tant, quins serien els principals aspectes que caracteritzen la proposta que es desprèn del disseny de polítiques públiques informades en l'evidència? D'entrada, el primer element important és entendre quins avantatges i limitacions que aporta l'evidència científica. En segon lloc, estar al corrent sobre els darrers avenços (i debats) científics sobre una determinada àrea temàtica de coneixement. En tercer lloc, abocar-se a testar el perquè una determinada problemàtica social millora o empitjora d'acord amb determinades solucions destinades a fer-hi front. És a dir, entendre els mecanismes i principis que expliquen la millora o empitjorament d'una determinada problemàtica social, conjuntament amb aquelles activitats i experiències dels actors socials que hi estan implicats. Per exemple, per què els programes de cerca de feina no són útils pels majors de 55 anys? o per què el recolzament emocional i psicològic és clau per aquest perfil d'aturats?. En quart lloc, esdevenir crític amb aquell coneixement que es dona per descomptat per solucionar una determinada problemàtica social. Per exemple, 'tots sabem que per millorar la vida dels aturats de llarga duració, cal fer X i Y'. Afirmacions com aquesta, les quals poden ser certes i fins i tot legítimes, són les que reafirmen el dubte i esperonen a buscar evidència per esbrinar fins a quin punt les intuïcions van en la bona direcció. En cinquè lloc, prioritzar l'avaluació de polítiques públiques com a forma de generar coneixement científic sobre una determinada política pública. L'avaluació moltes vegades pot ser incòmode ja que posa en qüestió allò que inicialment es creu que funcionarà, i fins i tot pot ser costosa. Tanmateix, el cost de no avaluar una política pública sempre serà a llarg terme més alt que el de fer-ho. En sisè lloc, interès pel context local. L'evidència científica ens posarà a l'abast programes i intervencions que milloren una problemàtica social específica en determinats indrets, sovint allunyats del nostre context més immediat. Per tant, un dels passos necessaris a realitzar és adaptar aquests aprenentatges sobre 'allò que funciona' a l'entorn local, el qual tindrà les seves pròpies exigències i especificitats.

Prestar atenció als condicionants de l'entorn immediat és un pas necessari per no caure en la temptació de fer mimesi amb intervencions que funcionen en contextos completament allunyats del nostre. Finalment, entendre que no tota l'evidència val per respondre preguntes relatives al 'què funciona' per millorar una determinada problemàtica social. És a dir, adquirir algunes nocions bàsiques sobre metodologia científica per jutjar la

qualitat de l'evidència científica que es pugui emprar per dissenyar una determinada intervenció pública.

Per tant, com és que, malgrat les aquestes característiques tant prometedores, la política informada en l'evidència no és encara una pràctica habitual? La resposta radica en aspectes tant pràctics com: com identifiquem el coneixement més robust sobre una determinada matèria? D'on traiem el temps per cercar-lo i revisar-lo? Com el traduïm al nostre context? Com el fem valer davant d'altres formes de coneixement (inèrcies institucionals, interessos polítics, valors culturals, pressions mediàtiques...) que solen tenir una millor posició i capacitat d'incidència en el dissenyar polítiques públiques?.

Amb la publicació que inicia aquesta col·lecció, es vol donar un pas endavant per afrontar aquests reptes en un àmbit tant important com és el de la pobresa infantil a Catalunya. És a dir, el 'què funciona contra la pobresa infantil' es proposa com a objectiu analitzar l'efectivitat de les intervencions dirigides a mitigar la pobresa infantil, amb la finalitat última d'aportar evidència empírica als processos de presa de decisions i disseny de polítiques públiques en aquest àmbit. En d'altres paraules, les preguntes a les que vol donar resposta aquest projecte són:

- Quins són els serveis, recursos i polítiques més importants en la lluita contra la pobresa i exclusió social infantil?
- Quines dimensions i mesures de resultat empen aquestes polítiques? Com es relacionen amb la pobresa infantil?
- Són efectives aquestes iniciatives? Ho són igual per a tothom?
- Quins són els principals eixos/reptes a tenir en compte per a la implementació de polítiques per tal que puguin reduir la pobresa infantil en el nostre context?
- Existeixen exemples de bones pràctiques que es poden prendre com a models per a la millora del disseny d'aquestes polítiques a casa nostra?

Com és ben dit, l'objectiu d'aquestes publicacions no és avaluar directament els impactes des diferents programes o polítiques públiques. La seva intenció és recollir i analitzar allò que altres estudis rigorosos han dit sobre l'efectivitat de tals polítiques. En aquest sentit, el 'Què funciona contra la pobresa infantil' pivotarà en revisions sistemàtiques de la literatura<sup>16</sup>. Quan

---

<sup>16</sup> Per a més informació, vegeu J. Sanz, Guia pràctica 16. Les aportacions de les revisions sistemàtiques de la literatura al disseny de polítiques públiques. Ivàlua, 2020.  
<http://bit.ly/3LsjGHO>

això no sigui possible, s'inclouran referències primàries d'avaluacions de programes realitzades amb mètodes experimentals o quasi-experimentals.

El 'què funciona contra la pobresa infantil' té, a més, dues característiques més. D'una banda, aquest projecte aspira a evidenciar relacions causals entre una determinada intervenció o política i la millora de la problemàtica social a la que dona resposta. És a dir, intenta veure si intervencions com les transferències directes de renda, mesures de conciliació laboral i familiar entre d'altres milloren de forma causal, per exemple, aspectes com el nivell de riquesa familiar, el benestar subjectiu dels infants, el seu desenvolupament cognitiu o, finalment, el rendiment educatiu. Aquesta pretensió implica que es jutjarà la qualitat de l'evidència existent i decantarà per aquella que s'ha elaborat a partir de metodologia rigorosa per establir relacions causals – dissenys experimentals amb grup de comparació i, en alguns casos, d'estudis amb dissenys quasi-experimentals. Per altra banda, aquest projecte presta especial cura a la difusió i transferència de l'evidència generada. I ho fa mitjançant un format de publicació àgil i afable, pensat per una audiència no tècnica. L'objectiu no és altre que afavorir l'ús de les revisions d'evidències en les actuals polítiques públiques contra la pobresa infantil, per tal que els decisors públics les tinguin com a punt de referència per articular i acotar tals polítiques. En aquest sentit, s'ha optat per una revisió d'evidència d'extensió curta, amb una ordenació molt clara dels continguts, amb quadres de casos pràctics i il·lustratius i, finalment, amb un llenguatge planer i defugint complexitats tècniques innecessàries.

D'aquesta manera, el 'Què funciona contra la pobresa infantil' fa una selecció d'aquells temes d'actualitat i que esdevenen estratègics per definir el full de ruta contra la pobresa infantil en els propers anys. La selecció temàtica es realitza en el si del grup motor del projecte (primer element de governança), tenint en compte la informació existent sobre l'evolució de la pobresa infantil a Catalunya i les mesures que es proposen des de les administracions públiques per a fer-hi front. Aquesta selecció temàtica es valida amb un grup de persones expertes (segon element de governança), amb un coneixement profund de la pobresa infantil a Catalunya. Els experts d'aquest grup d'experts provenen de forma paritària de l'àmbit acadèmic, de l'administració pública i del tercer sector social.

Un cop s'han seleccionats els temes rellevants, s'encarrega a un expert acadèmic que elabori la revisió d'evidència. Aquesta publicació passarà una doble validació, tant pel grup motor del projecte com del grup de persones expertes. L'objectiu d'aquesta doble validació és assegurar la versemblança i potencialitat d'ús de les síntesis d'evidència en el disseny de polítiques públiques.

## 5. La primera síntesi d'evidència: sobre la importància de les intervencions dirigides a l'etapa 0-3 dels infants.

An ounce of prevention is worth a pound of cure

Benjamin Franklin (atribuïda, 1736)

Benjamin Franklin, un dels primers bombers professionals dels Estats Units d'Amèrica, recomanava ja fa uns 300 anys que la prevenció d'un incendi compensa en escriure la seva extinció. Aquesta premissa esdevé l'argument central que es defensa en aquesta primera síntesi del 'Què funciona contra la pobresa infantil': totes les accions que es puguin fer contra la pobresa infantil en les primeres etapes de vida (de zero a tres anys) seran un pas molt important per evitar la pobresa infantil i l'exclusió social més endavant.

L'impacte negatiu de la pobresa infantil en les primeres etapes de vida s'associa a un mal desenvolupament tant físic com cognitiu, resultats educatius dolents i pitjor en maduració socio-emocional. A més, aquests efectes perniciosos esdevenen més intensos depenent els anys de pobresa severa en els que es poden veure abocats a viure una part molt important de la infància a Catalunya. En aquest sentit, aquesta primera síntesi treballa sobre el supòsit de que les intervencions en l'etapa 0-3 per mitigar la pobresa infantil són cabdals per canviar trajectòries vitals d'aquests infants i evitar la seva pervivència en una pobresa perllongada.

Al seu torn, un aspecte important per avançar en aquesta direcció és escatir quines polítiques són les més adients per aquesta etapa 0-3. Recolzant-nos en l'abordatge que es proposa des de la política informada en l'evidència, l'objectiu d'aquesta primera síntesi serà esbrinar el grau d'efectivitat de les diferents mesures existents contra la pobresa infantil per l'etapa 0-3, amb l'objectiu final d'oferir un conjunt de recomanacions sobre com es podrien prioritzar aquests polítiques ara i aquí. És a dir, elements per informar les polítiques a casa nostra dirigides a combatre la pobresa infantil en les primeres etapes de vida, però fer-ho des del coneixement que aporta el grau d'efectivitat d'aquelles experiències internacionals més rellevants en aquest àmbit. Així mateix, en aquesta primera síntesi es posarà també l'èmfasi en quines són les principals característiques de les polítiques que funcionen per combatre la pobresa infantil, amb l'objectiu de donar instruments útils per avançar en la seva implementació a Catalunya.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:

