



INFORME SOBRE LA POBREZA INFANTIL EN CATALUÑA

INFORME EXTRAORDINARIO
Septiembre 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE LA
POBREZA
INFANTIL EN
CATALUÑA
SEPTIEMBRE 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Septiembre de 2012

Informe sobre la pobreza infantil en Catalunya. Septiembre 2012

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

I. INFORME SOBRE LA POBREZA INFANTIL EN CATALUÑA: SÍNTESIS	5
1. LA PROVISIÓN DEL BIENESTAR EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA	5
2. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES Y LA POBREZA.....	5
3. LA PREVALENCIA DE LA POBREZA MONETARIA Y DE LA PRIVACIÓN MATERIAL ENTRE LOS MENORES ..	6
4. LOS CONDICIONANTES Y LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA INFANTIL EN CATALUÑA	7
5. LOS NIVELES DE GASTO SOCIAL EN CATALUÑA.....	9
6. LA PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA POLÍTICA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL.....	10
7. LAS POLÍTICAS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS PARA COMBATIR LA POBREZA INFANTIL.....	11
8. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS DESTINADAS A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL	16
9. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS DE AYUDAS PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA INFANTIL	20
II. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES	21
1. DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO DE LOS MENORES A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO.....	21
2. INCREMENTO DEL GASTO SOCIAL EN POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA INFANCIA	23
3. DISEÑO DE PLANES INTEGRALES CONTRA LA POBREZA INFANTIL	23
4. DESARROLLO DE UNA RENTA DE SUFICIENCIA ECONÓMICA GARANTIZADA PARA LOS MENORES ..	27
5. CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA COMBATIR LA POBREZA INFANTIL	28

INFORME SOBRE LA POBREZA INFANTIL EN CATALUÑA: SÍNTESIS

El Síndic de Greuges de Cataluña presenta la síntesis del *Informe sobre la pobreza infantil en Cataluña*. Esta síntesis se compone, por un lado, de un primer bloque, en que se exponen los rasgos definitorios más relevantes de la pobreza infantil, junto a los déficits a la hora de combatirla; y por el otro, de un bloque de recomendaciones y sugerencias, que recoge las medidas que el Síndic propone para paliar este fenómeno.

La provisión del bienestar en un contexto de crisis económica

- El régimen de bienestar en Cataluña se ha construido históricamente sobre la base del trabajo, como fuente principal de acceso a las rentas básicas para vivir, vía salarios o vía prestaciones contributivas (previa experiencia en el trabajo), y de la familia, como fuente básica de solidaridad a la hora de garantizar la subsistencia material básica y el cuidado de las personas económicamente dependientes. Como también sucede en el resto de regímenes de bienestar de los países del sur de Europa, en Cataluña el Estado ha asumido tradicionalmente un papel más subsidiario, con bajos niveles de gasto social y con intervenciones de carácter asistencial para cubrir necesidades sociales que el mercado y la familia han dejado más desprotegidas.
- Este régimen de provisión de bienestar resulta frágil en el contexto social y económico actual. Entre otras causas, cabe destacar, por una parte, que, desde el inicio de la crisis económica actual, el paro ha experimentado un aumento muy significativo: la tasa de paro se ha doblado en los últimos tres años y se ha triplicado en los últimos cuatro. Y, por otra parte, la tradición familista que articulaba la provisión de bienestar en los países del sur de Europa, a la vez, se ha debilitado y se ha vuelto menos garantista, a raíz de los cambios que han experimentado las estructuras familiares tradicionales.
- La precariedad en las condiciones de ocupación, la progresiva precarización de las trayectorias laborales y la incorporación más intensa de las mujeres al mercado de trabajo, con la persistencia de desigualdades de género en un contexto social en el que las estructuras familiares se tienden a flexibilizar y a diversificar, provocan que la pobreza también afecte a la población que está ocupada. Es preciso tener en

cuenta que la precariedad laboral no sólo limita el acceso a los ingresos salariales en periodos de paro o en periodos de ocupación con bajos salarios, sino que también limita las posibilidades de acceso a las ventajas que ofrece la protección social.

- Estas dinámicas sociales, que se suman a un fuerte impacto del hecho migratorio en la última década, han contribuido no sólo a aumentar las situaciones de pobreza, sino también a transformar las características de la exclusión social. En el contexto actual, pues, conviene analizar, reconsiderar y revalorizar el papel que debe tener la política social para combatir la emergencia y reproducción de las situaciones de pobreza.

La regulación de los derechos de los menores y la pobreza

- En relación con el **derecho a un nivel de vida adecuado**, el marco jurídico vigente en Cataluña alude de manera específica a las situaciones de pobreza e incluye tanto la lucha contra las situaciones de pobreza entre los objetivos de actuación de los poderes públicos como la configuración, en el Estatuto, de un derecho específico a acceder a un nivel de renta que asegure a los niños una vida digna. A su vez, la lucha contra la pobreza aparece configurada como uno de los objetivos en los cuales las administraciones deben poner énfasis en cuanto a las políticas de infancia. Aun así, y pese a este reconocimiento formal, queda pendiente un desarrollo normativo en sentido global y general que permita, en el caso de los niños, hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, puesto que hoy por hoy está configurado más como un objetivo al que deben tender las políticas públicas –las actuaciones de la Administración– que como un derecho subjetivo exigible ante las administraciones o en sede judicial.
- En referencia al **derecho a la educación**, la gratuidad de la enseñanza básica, ampliamente reconocida desde un punto de vista formal, no comprende las actividades complementarias ni tampoco, a todos los efectos, los servicios escolares de comedor y transporte o las actividades extraescolares, libros y material, ni las actividades educativas fuera del horario lectivo. En este sentido, la Ley de Educación prevé el establecimiento de ayudas para compensar las desigualdades, pero estas ayudas han tenido un nivel de desarrollo desigual.

- En cuanto al **derecho al tiempo de ocio**, si bien tanto la Ley de Educación como la Ley de los Derechos y las Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia establecen que las administraciones deben favorecer y fomentar la educación en el ocio y dar apoyo a la red de entidades sociales, así como fomentar la igualdad de acceso de los niños y los adolescentes, estas previsiones están pendientes de desarrollo normativo, y en este ámbito tampoco se ha establecido un sistema general de ayudas que cumpla con esta provisión y favorezca la equidad en el acceso.

- En relación con el **derecho a la vivienda**, el artículo 26 del Estatuto de Cataluña reconoce el derecho de las personas que no disponen de recursos suficientes a acceder a una vivienda digna, por lo que prevé que los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho en las condiciones que determinan las leyes. Esta regulación supone pasar de la consideración del derecho a la vivienda como un principio rector a un derecho subjetivo, ya que este artículo está en el capítulo primero del título I del Estatuto, en referencia a los derechos y deberes del ámbito civil y social. En suma, es destacable que la normativa de vivienda no tiene en consideración a las familias de rentas bajas con niños como colectivo objeto de una atención especial.

- Finalmente, en cuanto al **derecho a la salud**, la Ley de Infancia reconoce específicamente el derecho de los niños a la prevención, la protección y la promoción de la salud; el derecho a la atención sanitaria adecuada a su nivel evolutivo, atendiendo tanto a los aspectos orgánicos como emocionales, y contiene una referencia específica a la atención en situaciones de riesgo para la salud mental. Sin embargo, a pesar del reconocimiento normativo específico del derecho a la salud, aún existen carencias normativas, como la regulación del derecho a la farmacia gratuita o el desarrollo de la cartera de servicios, para garantizar la plena garantía del derecho al máximo nivel de salud posible de los niños y la atención sanitaria adecuada a su nivel evolutivo.

La prevalencia de la pobreza monetaria y de la privación material entre los menores

- En el año 2010, de acuerdo con los últimos datos del Idescat, el riesgo de pobreza en Cataluña afectaba a un 23,7% de los niños menores de 16 años, casi uno de cada cuatro. En otras palabras, más de 285.000 niños menores

de 16 años están en una situación de vulnerabilidad a la hora de satisfacer sus necesidades básicas en igualdad de oportunidades. Este riesgo es especialmente prevalente entre las familias numerosas (47,5%) y entre las familias monoparentales (46,6%), prácticamente una de cada dos.

- La infancia es un colectivo de una vulnerabilidad especial ante las situaciones de pobreza, y eso se demuestra con una tasa de riesgo de pobreza entre la población infantil (23,7%) significativamente más elevada que entre la población adulta (19,9%). Esta circunstancia, que es común en la mayoría de países desarrollados, denota que la infancia es un colectivo especialmente vulnerable, no sólo por su dependencia social y económica, sino también por el hecho de vivir en condiciones socioeconómicas más precarias.

- Evolutivamente, la infancia representa al colectivo más negativamente afectado por la crisis económica debido al aumento del desempleo, que ha hecho disminuir los ingresos de muchas familias, y a la falta de ponderación del número de hijos en la mayoría de prestaciones. La dependencia económica de la familia hace que los niños sean más vulnerables a cualquier precarización de la situación socioeconómica de uno de los progenitores. A modo ilustrativo, respecto al año 2008, la tasa de riesgo de pobreza infantil ha pasado del 17,6% al 23,7%, con un crecimiento del 33%.

- El análisis comparado pone de manifiesto que, antes del inicio de la crisis, Cataluña presentaba una menor prevalencia de la pobreza infantil que en el resto del Estado español, y bastante equiparable a la media de los países de la Unión Europea (27). En el año 2010, en cambio, en Cataluña, esta tasa (23,7%) presenta valores ligeramente más positivos que los del conjunto del Estado (25,3%), pero distantes de los del conjunto de los países de la Unión Europea (20,2%). En términos generales, Cataluña se sitúa en una posición bastante destacable en cuanto a la prevalencia de la pobreza infantil, junto con los países de la Europa del Este y del sur, con Italia, España y Grecia.

- Los resultados relativos a la privación material demuestran que los niños catalanes se encuentran en una situación muy similar a la del resto de la población catalana, aunque experimentan niveles de privación más elevados respecto a la población adulta si se observa la satisfacción de necesidades básicas (consumo, vivienda, etc.). El análisis de datos también indica que un mayor número de

niños sufre de manera simultánea problemas de pobreza monetaria y de privación material, aunque existen determinadas privaciones que no están vinculadas a situaciones de pobreza monetaria.

- En cuanto a los colectivos más afectados por las situaciones de pobreza, el análisis de los datos destaca los siguientes: los niños adolescentes, con un riesgo de privación que es el más alto de toda la población catalana por grupos de edad; las familias numerosas, con incrementos progresivos por cada hijo adicional; los niños en hogares monoparentales, que conforman el tercer colectivo en riesgo de pobreza pero especialmente de privación, sobre todo en los casos en los que se añade la carga económica de dos o más hijos y, finalmente, el último colectivo en riesgo es el de los niños con progenitores parados o inactivos. Los niños de progenitores jóvenes y los niños con progenitores separados o divorciados también presentan una prevalencia de la pobreza por encima de la media.

Los condicionantes y las consecuencias de la pobreza infantil en Cataluña (el carácter multifactorial)

El derecho a un nivel de vida adecuado

- Las **condiciones de ocupación de los progenitores** devienen un fuerte condicionante de la pobreza infantil. En este sentido, las elevadas tasas de paro que presenta Cataluña en estos últimos años (19,2%, en el año 2011) y un mercado de trabajo caracterizado, entre otros, por la precariedad laboral conforman unos de los factores más determinantes a la hora de entender la prevalencia de la pobreza infantil en Cataluña. Es especialmente interesante la evolución paralela de las tasas de paro y las tasas de pobreza infantil en Cataluña, ya que ambas han sufrido aumentos significativos en el contexto actual de crisis económica, y es especialmente significativo el hecho de que los periodos recientes de crecimiento de la ocupación no hayan comportado reducciones igualmente significativas de la pobreza infantil a causa, en parte, de la precariedad laboral.

- Por otra parte, el **régimen de ocupación juvenil** de Cataluña, caracterizado por elevadas tasas de paro (superiores al 40% en jóvenes menores de 25 años) y de temporalidad (tasas de temporalidad juvenil superiores al 55%), así como la incorporación prematura de muchos jóvenes al mercado de trabajo en condiciones de precariedad laboral y las carencias de formación condicionan la prevalencia de la pobreza entre los menores en edad de trabajar.

- En el caso de Cataluña, cabe destacar, a la vez, el porcentaje de jóvenes considerados NINI (ni estudian ni trabajan), con valores superiores al 20% de los jóvenes de 16 a 19 años. Es decir, más de dos de cada diez jóvenes menores de edad o con una entrada reciente a la mayoría de edad presentan una situación de inactividad laboral y formativa. Esta situación es destacable no sólo de cara a combatir los niveles de pobreza infantil vigentes, sino también los círculos de reproducción de la pobreza a lo largo de la vida de los individuos.

- En otro sentido, los niveles de **cobertura social** en Cataluña son significativamente bajos, aunque ligeramente superiores a los del conjunto del Estado español. Particularmente, en el año 2009 sólo el 39,5% de la población desocupada tenía acceso a un subsidio de paro. Son destacables, en este sentido, las importantes desigualdades sociales existentes en la cobertura de las prestaciones de paro. En general, los grupos sociales que tienen más dificultades de inserción laboral y condiciones de ocupación más precarias también son los que tienen menores niveles de cobertura de la protección social cuando la ocupación les falta. En este sentido, entre los jóvenes menores de edad desocupados la cobertura de la protección es especialmente restrictiva (cerca del 5%). Las políticas públicas de protección social, pues, reproducen las desigualdades sociolaborales del propio mercado.

- Por otra parte, las **dificultades de acceso a la vivienda** en condiciones adecuadas resultan destacables entre la población socialmente más desfavorecida, particularmente en las últimas dos décadas, por efecto de la evolución del sector. Las familias con hijos a cargo están especialmente representadas en los grupos con situaciones de residencia en viviendas inseguras o inadecuadas. Según los datos censales del año 2001, el 0,8% de la población infantil menor de 18 años, más de 8.000 en total, vivía en edificios ruinosos, y casi el 10%, aproximadamente 100.000 niños, en edificios que no estaban en buen estado.

El derecho a la educación

- En relación con el acceso y abandono del sistema educativo, es destacable que, en el contexto mediterráneo, en el año 2009 Cataluña presenta una tasa de pobreza infantil media y una de las tasas de escolarización a los 17 años más bajas. En Cataluña, casi una quinta parte de los jóvenes de 17 años (18,6%) no está escolarizada.

- El sistema educativo catalán reproduce las desigualdades propias de otros espacios sociales, bien en el acceso, bien en los procesos educativos, bien en los resultados académicos conseguidos. Por ejemplo, el abandono escolar en Cataluña afecta de manera muy grave a determinadas categorías sociales: por nacionalidad, a los jóvenes extranjeros; por condición socio-económica familiar, a los jóvenes de familias de clase social trabajadora; o por nivel educativo de los progenitores, a los jóvenes con progenitores con estudios primarios. El propio sistema educativo no consigue contrarrestar lo suficiente la fuerza del condicionante del origen social.

- En cuanto a **la equidad en la composición social de los centros**, la segregación escolar interfiere negativamente sobre las oportunidades del alumnado socialmente más desfavorecido, que se concentra en determinados centros, a desarrollar procesos normalizados de socialización y también de escolarización. Conviene recordar que la segregación escolar genera efectos negativos sobre los resultados educativos de estos alumnos.

- Tal y como se puso de manifiesto en el informe extraordinario que el Síndic elaboró en el año 2008 sobre este fenómeno, la segregación escolar en Cataluña es superior a la segregación urbana, hecho que constata las posibilidades de actuación existentes desde el ámbito de la política educativa. A su vez, este informe destacaba que en la mayoría de municipios la segregación dentro de los sectores de titularidad es superior a la segregación entre sectores, de forma que las desigualdades que hay que combatir no existen sólo entre escuelas públicas y concertadas. Finalmente, este informe también demuestra que la segregación escolar no depende tanto del impacto del hecho migratorio en cada municipio: hay municipios con una elevada presencia del hecho migratorio que presentan niveles de segregación bajos y a la inversa.

- En relación con **la adquisición de aprendizajes**, también destacan desigualdades en los resultados educativos de los alumnos condicionadas por su origen social, como demuestran las pruebas PISA o los datos de graduación en ESO, por ejemplo. De hecho, las situaciones de pobreza, desde el momento en que fomentan condiciones de vida no adecuadas para el máximo desarrollo posible del niño, dificultades para sufragar los costes directos e indirectos de la escolarización u otros aspectos, pueden generar necesidades educativas específicas entre el alumnado.

El derecho a la salud

- Las situaciones de pobreza comportan una mayor prevalencia de trastornos de salud, especialmente entre los niños, y a su vez estos trastornos limitan sus oportunidades de desarrollo cuando están en situación de pobreza. En este sentido, cabe destacar que en Cataluña, como sucede en otros lugares, el estado de salud (y también los hábitos de salud) de los niños está condicionado por la situación socioeconómica de la familia.

- Es especialmente significativa la influencia que tienen las situaciones de pobreza y exclusión social en la salud mental de niños y adolescentes. En este sentido, es destacable que en Cataluña los niños que pertenecen a grupos sociales menos favorecidos tienen seis veces más probabilidades de tener problemas de salud mental (11,1%) que los niños de grupos sociales más favorecidos (1,8%).

- Por otra parte, es importante destacar que el origen social genera diferencias importantes en el acceso a la sanidad y a los servicios de salud, por ejemplo, en el tipo de servicio sanitario al que se accede, especialmente cuando estos servicios sanitarios no están incluidos en la cartera de servicios de la sanidad pública o lo están con intensidades bajas. Las personas que no disponen de doble cobertura en salud visitan proporcionalmente menos los servicios de salud no cubiertos por la cartera de servicios de la sanidad pública.

El derecho al tiempo de ocio y a la participación

- A medida que se amplían los derechos relacionados con la escolarización y se promueve la universalización, las desigualdades educativas están más condicionadas por el acceso de los niños y jóvenes a otros recursos educativos fuera del tiempo escolar. De hecho, los datos demuestran que el capital económico y cultural de la familia de origen genera desigualdades importantes en cuanto a los niveles de participación en actividades de ocio educativo.

- El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es otro ámbito directamente condicionado por el capital cultural y económico de las familias. En este ámbito, se constatan diferencias de hasta 50 puntos porcentuales entre los grupos con niveles de ingresos más bajos y el grupo con mayores ingresos en cuanto a la tenencia de equipamientos TIC en el hogar.

Los niveles de gasto social en Cataluña

- Cataluña se sitúa entre los países con niveles más bajos de **gasto en protección social**, en la línea de países con regímenes de bienestar con un papel del Estado más marginal y asistencialista, así como entre los países con niveles de pobreza infantil relativamente elevados, por encima de la media europea. Destaca el hecho de que Cataluña destina un 17,8% del PIB a gasto en protección social, más de 3 puntos por debajo de la media estatal (21,0%) y más de 8 puntos porcentuales por debajo de la media europea (26,2%). El análisis comparado por países europeos constata la relación negativa existente entre el gasto en protección social sobre el PIB y la pobreza infantil: en general, los países que más gastan en protección social son los que presentan menos pobreza infantil (el 19,4% de las diferencias en los niveles de pobreza infantil entre países se explica por los diferentes niveles de gasto en protección social).
- El gasto en protección social en Cataluña presenta niveles bajos de eficacia. Mientras que el gasto en protección social permite reducir, en el caso de la Unión Europea, el 45% de la pobreza infantil, que pasa de una tasa del 37% antes de las transferencias sociales a una del 20% después de las transferencias sociales, en Cataluña la reducción de la pobreza infantil por efecto del gasto en protección social es sólo del 27%, que pasa del 33% al 24%. En el año 2010 sólo Grecia tenía un sistema de protección social menos eficaz en cuanto a la reducción de la pobreza infantil. En general, los países europeos con una tasa de pobreza infantil más elevada suelen tener sistemas de protección social menos capaces de reducir las situaciones de pobreza infantil. En el caso de Cataluña, la baja eficacia del sistema de protección social tiene que ver claramente con el bajo gasto social. En otras palabras, la mejora de la eficacia pasa, en parte, por un incremento de la inversión en política de protección social.
- En lo que concierne a la eficiencia, Cataluña, a diferencia de los estados de la Europa mediterránea, no forma parte del bloque de países con sistemas de protección social más ineficientes. Estos niveles de eficiencia, sin embargo, parecen explicarse más por el bajo gasto en protección social que por la capacidad del sistema de protección social de reducir la pobreza. De hecho, desde una perspectiva comparada, Cataluña combina bajo gasto social y bajo impacto de las transferencias sociales en cuanto a la reducción de la pobreza.
- Las prestaciones sociales dirigidas a niños conforman la intervención más efectiva para combatir la pobreza infantil. A pesar de esta importancia, en Cataluña los poderes públicos sólo destinan el 1,0% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, según datos del 2007, gasto sensiblemente inferior al del conjunto del Estado español, que es del 1,2%, y notablemente inferior a la del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,0%. Cataluña, que ya presenta niveles bajos de gasto global en protección social, también hace un esfuerzo financiero bajo en la protección social dirigida a infancia y familia. Cataluña, sólo por delante de Polonia, presenta uno de los gastos en infancia y familia sobre el PIB más bajos. De hecho, en parte, las diferencias en los niveles de eficacia de los sistemas de protección social se deben al peso que tienen en el gasto social las transferencias dirigidas específicamente a los niños (o a los hogares con niños).
- Por otra parte, Cataluña también está entre los países europeos con un **gasto en educación** más bajo sobre el PIB (4,2% del PIB), claramente por debajo de la media europea (5,7%), y ligeramente por debajo también de la media española (4,8%). Eso significa que, de media, los países europeos invierten proporcionalmente cerca de un 25% más de recursos en relación con el PIB de lo que se hace en Cataluña. Estos bajos niveles de gasto en educación en Cataluña se deben básicamente a déficits de financiación pública, que se sitúa en el 3,5% del PIB, mientras que en la Unión Europea es del 5% y en el Estado español, del 4,3%. El análisis comparado a escala europea muestra que los países con un gasto más elevado, especialmente los países nórdicos, presentan niveles de pobreza infantil más bajos.
- En este sentido, es importante tener presente que la política educativa asume un papel fundamental no sólo para mejorar los resultados educativos del alumnado que procede de entornos socialmente menos favorecidos, sino también para evitar que la población caiga en situaciones de pobreza o pueda huir de ellas. De hecho, este déficit de financiación en Cataluña es especialmente preocupante si se tiene presente que nuestro sistema educativo es uno de los que más ha crecido en los últimos años en número de alumnos y en complejidad socioeducativa, y también es uno de los que presenta más problemas de dualización por origen social. Gestionar esta mayor complejidad con menos recursos condiciona fácilmente las posibilidades de promover la equidad del sistema y de combatir más intensamente la pobreza infantil desde el sistema educativo.

- Finalmente, es destacable que Cataluña también presenta niveles bajos de gasto en salud sobre el PIB (7,2% del PIB), sensiblemente inferiores a los del conjunto del Estado español (9,0%) y de la mayoría de países europeos (y también de la media de la OCDE, cerca del 9%). Estos bajos niveles de gasto global se explican en parte por los bajos niveles de gasto público. Mientras que el gasto privado en Cataluña (2,5% del PIB) es equiparable a la media estatal (2,5%) o de la OCDE (2,4%), y superior a la mayoría de países europeos, el gasto público (4,7% del PIB) es sensiblemente inferior a estos países, y también a la media estatal (6,5%) y de la OCDE (6,4%). El déficit histórico de financiación pública del sistema sanitario catalán, significativamente por debajo de otros países con un nivel de desarrollo económico y con un nivel de demanda de prestaciones sanitarias equivalentes, ha ido acompañado de un importante desarrollo de la participación de proveedores privados (concertados y no concertados).

- Es preciso tener en cuenta que el gasto público en salud tiende a condicionar el grado de provisión y de accesibilidad que la población tiene de los servicios sanitarios de atención primaria o especializada, de los medicamentos o de los instrumentos necesarios para compensar o corregir determinados déficits de salud, como los instrumentos ópticos, ortodónticos, ortopédicos, etc. Y, por consiguiente, también el grado de (co)pago que debe ser asumido por los afectados (o por sus familias, en el caso de los niños). Los incrementos de gasto público en salud deben permitir combatir, aunque sea parcialmente, el fenómeno de la pobreza infantil.

La planificación de la estrategia política en la lucha contra la pobreza infantil

- A **escala europea**, la pobreza infantil, si bien está cada vez más presente como prioridad en la agenda política europea, no siempre ha tenido un tratamiento claramente específico. El compromiso asumido en el marco de la Estrategia de Lisboa 2010 de erradicar de manera significativa el fenómeno de la pobreza en Europa, y de prestar una atención especial a los niños, entre otros, permitió progresivamente visibilizar el problema de la pobreza infantil en la agenda política de la Unión Europea. El interés principal se situaba en la intervención precoz y en las primeras etapas de la educación de los niños desfavorecidos. Con la definición de la nueva estrategia económica y social europea para la nueva década, la Estrategia Europa 2020, el

problema de la pobreza en general, y de la pobreza infantil en particular, ha adquirido más relevancia. A pesar de que no se ha definido ningún objetivo específico relacionado con la reducción de la pobreza infantil, existe el compromiso por parte de la Comisión Europea de elaborar una recomendación sobre la pobreza infantil a los estados miembros para este año 2012. Esta recomendación debe contribuir a situar el reto de la lucha contra la pobreza infantil como objetivo específico y prioritario.

- A **escala estatal**, los planes estratégicos no consideran la pobreza infantil como un ámbito prioritario de actuación que deba ser abordado específicamente y, en este contexto, la relación de los planes con el objetivo de reducción de los niveles de pobreza infantil se hace de manera indirecta. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010, a pesar de preocuparse por cuestiones relacionadas con el bienestar de los niños, como por ejemplo su educación en igualdad de oportunidades, no ha considerado la pobreza infantil como un ámbito prioritario de actuación, ni establece un punto de referencia a corto o medio plazo para evaluar su grado de consecución. No obstante, de acuerdo con las recomendaciones europeas, el Programa Nacional de Reforma 2011 ya incorpora en sus objetivos de inclusión social, de forma más clara, la reducción de la pobreza infantil.

- A **escala catalana**, tampoco existe un abordaje específico e integral, bajo el punto de vista de la planificación de la política social de la pobreza infantil. En relación con el Plan de Acción para la Inclusión y la Cohesión Social de Cataluña 2010-2013, por ejemplo, si bien varios de sus objetivos incorporan la perspectiva del ciclo de vida y prestan una especial atención a la edad como eje de desigualdad social y a las rupturas de las trayectorias vitales de las personas como momentos clave para la exclusión social, pocos remiten específicamente a la situación de la infancia.

- Por ejemplo, el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Cataluña 2010-2013, más allá de establecer objetivos de cobertura en determinados servicios de atención a la infancia y a la adolescencia (centros de desarrollo infantil y atención precoz –CDIAP–, centros residenciales de acción educativa –CRAE–, centros residenciales de acción educativa intensiva –CREI–, centros de acogida –CA–, centros abiertos, etc.), y también de incorporar como actuación estratégica las intervenciones preventivas dirigidas a la infancia en riesgo en el ámbito laboral, tampoco otorga un tratamiento específico a la pobreza infantil.

- Finalmente, el Plan de Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia de Cataluña 2010-2013 es un buen instrumento de planificación para orientar las políticas dirigidas a la infancia en general, pero su contribución como instrumento de planificación de políticas para combatir específicamente las situaciones de pobreza infantil es débil, ya que le falta concreción y comprensividad de las problemáticas que afectan a los niños en situación de pobreza.

- En general, la falta de planes integrales que aborden plenamente y de manera específica el fenómeno de la pobreza infantil en Cataluña puede generar algunas carencias relacionadas con la priorización política, con la concreción de estrategias, con la comprensividad de las políticas, con su impacto y con la aproximación al fenómeno.

- Una planificación estratégica más específica favorecería una mayor priorización política por parte de los poderes públicos, sería positiva a la hora de requerirles un mayor esfuerzo en la concreción y la sistematización de estrategias, favorecería un abordaje más comprensivo e integral de las diferentes necesidades de los niños en situación de pobreza, sería positiva para garantizar un mayor impacto de los planes a la hora de combatir la pobreza infantil y sería positiva a la hora de evitar aproximaciones adulto-céntricas a la pobreza infantil.

- En el ámbito de la inclusión social, cabe mencionar la voluntad del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de definir y aplicar, en el marco de esta legislatura, un pacto nacional para la inclusión social y la erradicación de la pobreza, como instrumento estratégico para abordar el objetivo fijado de luchar contra la pobreza. Y, en el ámbito de la infancia, el Gobierno de la Generalitat también está en proceso de promover un pacto para la infancia en Cataluña que oriente políticas integrales de infancia y adolescencia, y que fomente el compromiso del conjunto de la sociedad con la situación de los niños. Estos procesos, pendientes de concreción futura, si bien pueden suponer una contribución significativa a la lucha contra la pobreza en general o a las garantías de derechos y de oportunidades de la infancia, respectivamente, de momento no parten de un análisis previo y específico sobre el fenómeno de la pobreza infantil, ni sobre los posibles déficits que presentan las políticas públicas que actualmente se ocupan de atenderla, ni de momento tampoco se proponen incidir y dar respuesta al conjunto de necesidades que presentan los niños en situación de pobreza. Con

la concreción definitiva de estos pactos, habrá que valorar qué nivel de desarrollo presenta el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, y si resultan buenos instrumentos de planificación de política social a partir de los cuales combatir de manera específica y comprensiva este fenómeno.

Las políticas de provisión de servicios para combatir la pobreza infantil

Las políticas en el ámbito de la protección social

- En relación con las **políticas de provisión de servicios sociales de atención primaria**, cabe mencionar que, si bien el sistema de servicios sociales no está diseñado para luchar contra la pobreza estructural, sí debe ser una de las instituciones fundamentales para facilitar mecanismos de ayuda para salir de la pobreza familiar y para superar situaciones de privación material grave de los niños y de sus familias. Para desempeñar esta función, sin embargo, el sistema de servicios sociales presenta varias debilidades, como por ejemplo la falta de servicios preventivos y, sobre todo, de servicios dirigidos a la familia. Hay numerosos territorios con recursos escasos de carácter preventivo y de intervención socioeducativa dirigidos a los niños y a las familias. Hay que decir que, en algunos territorios, la intervención de los servicios sociales locales se ha orientado más a desplegar dispositivos de atención de las necesidades de la gente mayor y no tanto de la infancia.

- Una parte importante de la actividad que llevan a cabo los servicios sociales no está tan centrada en la dinamización de procesos personales y de experiencias significativas personales o grupales, sino en la tramitación y gestión de prestaciones, servicios y recursos, sin incidir necesariamente en el acompañamiento de las personas y familias.

- La crisis económica ha condicionado el desarrollo de políticas de servicios sociales dirigidas a la infancia y al conjunto de la familia en los diferentes territorios de forma desigual. Mientras que algunos municipios han mantenido o incrementado su inversión, otros municipios han experimentado un decremento de recursos destinados a servicios sociales, como consecuencia de las dificultades presupuestarias crecientes que sufren muchos ayuntamientos. En todo caso, en la mayoría de municipios, el aumento de necesidades sociales por el efecto de

la crisis no se ha traducido en un aumento proporcional de recursos y servicios.

- El tipo de usuarios de servicios sociales también se ha modificado. Además de la población tradicionalmente usuaria de estos servicios, que ha visto precarizada aún más su situación, conviene añadir el aumento de intervenciones dirigidas a personas sin antecedentes de exclusión económica ni social, y sin una historia de carencias en habilidades formativas o sociales, entre las que se hallan familias jóvenes con niños pequeños que ven comprometida su responsabilidad parental y la labor de crianza de los hijos y que dependen del apoyo y de los recursos disponibles. Ante este escenario, los servicios sociales deben adaptar su programa de intervención con nuevas herramientas y con la aplicación de medidas complementarias a las ayudas y las transferencias establecidas por los poderes públicos.

- En relación con las **políticas de protección de la infancia y la adolescencia**, existe consenso sobre el hecho de que la pobreza y la privación material no debería ser una causa para que se adopten medidas de protección de los niños, como por ejemplo atenderlos en un recurso alternativo a su familia, pero también sobre el hecho de que este factor existe como causa de la intervención protectora, aunque que quede oculto.

- La pobreza es un factor importante en las situaciones de negligencia infantil, pero no el único, y es difícil dilucidar la relación causal entre la pobreza, la exclusión social, el maltrato infantil y otros problemas asociados como la enfermedad mental y el abuso de sustancias tóxicas, entre otros. La teoría más ampliamente aceptada para explicar la relación entre la pobreza y el maltrato parece ser el estrés, ya que incrementa las dificultades de los padres y puede afectar de manera significativa a su capacidad para dar respuesta a las necesidades y a las demandas de sus hijos. Para evitar esta realidad, las familias con niños pequeños, especialmente las que viven en la pobreza y la exclusión social, deberían recibir lo antes posible el apoyo y el acompañamiento que necesitan para cubrir las necesidades en la crianza de sus hijos.

- Las dificultades con las que se encuentran los servicios sociales de atención primaria, especialmente en cuanto a la disponibilidad de recursos, provoca que niños de familias en situación de precariedad económica sean derivados al sistema de protección de la infancia por presunto desamparo, cuando la precariedad económica de la familia podría ser atendida por

los servicios sociales de atención primaria en un contexto de mayor gasto público.

- A pesar del esfuerzo realizado por la Administración pública, los recursos del sistema de protección de la infancia aún son insuficientes para atender a la infancia desamparada con garantías de calidad. Las carencias afectan a las plazas en centros, los recursos humanos de diferentes equipos, las condiciones de trabajo de algunos profesionales o la frecuencia y la calidad de acceso de los niños a diferentes servicios.

- En relación con las **políticas de atención a los niños extranjeros sin referentes familiares**, la situación de limbo legal de estos jóvenes, cuando su documentación acredita que son menores de edad pero las pruebas médicas de edad establezcan lo contrario, genera enormes disfunciones a la hora promover su integración social, su ejercicio del derecho a la educación, su inserción sociolaboral, entre otros.

- En lo concerniente a las **políticas de vivienda**, cabe recordar que muchas familias con hijos a cargo se ven afectadas por situaciones de sobreocupación e infravivienda, así como por procesos de desahucio derivados de la imposibilidad de sufragar su coste. En materia de vivienda, las políticas que contribuyen a combatir más directamente la pobreza en el acceso a una vivienda digna tienen que ver, básicamente, además de con la concesión de prestaciones económicas para el pago de la vivienda, con la promoción de la vivienda de protección oficial, especialmente bajo régimen de alquiler, así como con el desarrollo de programas sociales de vivienda.

- En cuanto al desarrollo de estas políticas, algunas de las carencias tienen que ver con: la insuficiente provisión de viviendas de alquiler social y también, y muy especialmente, de viviendas de inserción y alojamientos de acogida; la falta de reconocimiento de la tenencia de hijos a cargo como criterio de prioridad clave a la hora de ordenar el acceso de las personas en situación de pobreza a las políticas de vivienda protegida y de vivienda social; la necesidad de una colaboración más estrecha y coordinada entre los servicios sociales locales y los servicios de vivienda de los propios ayuntamientos, de la Generalitat o de entidades privadas que gestionan viviendas de inclusión social, especialmente cuando hay una situación urgente que debe ser atendida; la lentitud en la adjudicación y ocupación efectiva de las viviendas, que provoca que se produzcan situaciones de infraocupación del parque de vivienda pública; la existencia de

requisitos para acceder a la red de viviendas destinadas a alquiler social, que son demasiado restrictivos, etc.

- Más allá de la vivienda social, hay que hacer referencia a otras políticas destinadas a dar apoyo a las familias que tienen dificultades para hacer frente a los costes de hipotecas o de mantenimiento de la vivienda, y que son víctimas de ejecuciones hipotecarias por parte de las entidades financieras por impago del crédito o del préstamo, sin haber acabado de saldar parte de la deuda. Para evitar estas situaciones, la Administración ha incorporado alguna medida de apoyo a la dación en pago, por ejemplo, con la incorporación de ayudas en los trámites, que aligeran la presión fiscal mediante bonificaciones. El Síndic, sin embargo, considera que la dación en pago no es la solución más idónea porque hace que el deudor pierda el uso de la vivienda donde tiene constituida su residencia habitual, hecho que genera muchas situaciones de exclusión social, y sugiere que se promuevan fórmulas para facilitar la reestructuración de las deudas hipotecarias.
- Algunos de los déficits identificados en el marco de la actuación de esta institución sobre la reestructuración de estas deudas tienen que ver con el tratamiento fiscal de estas operaciones, vigente actualmente, en determinados acuerdos, que grava no sólo a las entidades financieras, sino también a los deudores que los suscriban, así como el carácter voluntario de estos acuerdos, que no impide que existan entidades financieras no dispuestas a colaborar ni a llegar a un acuerdo.

Las políticas en el ámbito de la educación

- En relación con las **políticas de promoción de la escolarización pública de cero a tres años**, es importante destacar el hecho de que el acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo reduce el efecto de determinadas situaciones de precariedad socioeconómica y socio-educativa, en tanto que recurso básico de desarrollo integral de los niños y también de conciliación de la vida laboral y familiar.
- A pesar del importante incremento de la inversión económica realizada por el Departamento de Enseñanza y por los ayuntamientos en la creación y el sostenimiento de plazas escolares de educación infantil en los últimos años, el acceso a la educación infantil de primer ciclo continúa presentando desigualdades de acceso según la situación socioeconómica de las familias. Algunos factores

que potencian la existencia de desigualdades educativas son los regímenes actuales de provisión de oferta de educación infantil de primer ciclo, marcados por un déficit de oferta pública; los costes de acceso; los criterios de admisión y su baremación, que, en ocasiones, no discriminan positivamente determinadas situaciones de precariedad económica.

- La provisión de oferta pública, por el hecho de que requiere un menor coste de acceso por parte de las familias y que su desarrollo depende menos del nivel de renta de la población del territorio donde se ubica, a diferencia de lo que pasa con el sector privado, resulta fundamental como mecanismo para combatir la pobreza infantil. En este sentido, también son importantes las subvenciones que otorga el Departamento de Enseñanza a ayuntamientos y a centros privados para la escolarización de niños de 0 a 3 años socialmente desfavorecidos. Para el curso 2011/2012, aún no se ha publicado la convocatoria de ayudas para el alumnado de parvularios de titularidad municipal. La reducción de la aportación que hace el Departamento de Enseñanza para el sostenimiento de plazas públicas de guarderías de titularidad municipal, además, ha hecho aumentar las cuotas en diferentes municipios.
- En relación con las **políticas de escolarización equilibrada de alumnado con necesidades educativas específicas y gratuidad en la admisión**, cabe recordar que la segregación escolar del alumnado socialmente menos favorecido limita sus oportunidades educativas.

- Hay diferencias importantes entre municipios en cuanto a desequilibrios entre centros en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas, y estas diferencias no tienen necesariamente relación con la prevalencia de fenómenos como el hecho migratorio o la segregación urbana en cada uno de estos municipios, sino que remiten a las políticas activas de distribución equitativa del alumnado que se han desarrollado en los sucesivos procesos de admisión en el sistema educativo. A menudo se infrutilizan los instrumentos que ofrece la normativa, como la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, o se utilizan mal, haciendo ampliaciones de ratios o de grupos en los centros más solicitados cuando hay otros centros próximos con vacantes. Las políticas de seguimiento de la demanda, orientadas a satisfacer la elección escolar de las familias, persiguen garantizar más la gobernabilidad del proceso de admisión que la

equidad del sistema en conjunto. Además, todavía hay centros segregados que concentran la matrícula viva.

- La Ley de Educación (LEC) prevé que se establezca una proporción territorial máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro. Si bien éste es un instrumento fundamental para combatir la segregación escolar, está pendiente de desarrollo desde el año 2009.
- Los desequilibrios entre centros en cuanto a la calidad de las condiciones infraestructurales, la calidad de los proyectos educativos, la diversificación de los servicios escolares disponibles, etc. son factores que también refuerzan los déficits de escolarización equilibrada del alumnado.
- El impulso aún insuficiente de los contratos programa previstos en el Pacto Nacional para la Educación y en la LEC, que tienen por objetivo garantizar la financiación necesaria a los titulares de los centros concertados, y el carácter restrictivo de las subvenciones que el Departamento de Enseñanza otorga a los centros concertados para la escolarización equilibrada de alumnado (sólo en función del alumnado con dictamen de necesidades educativas específicas) no ayuda a promover la gratuidad real ni la implicación de las escuelas concertadas a la hora de combatir la segregación escolar. Esta situación favorece la reproducción de las desigualdades en la escolarización de los niños y jóvenes con situaciones socioeconómicas y personales más desfavorecidas.
- El impacto de la crisis económica y los déficits de gratuidad de la enseñanza en el sector concertado provoca flujos de escolarización de alumnado del sector concertado hacia el sector público por las dificultades de pagar las cuotas. Esta dinámica reproduce la segregación escolar.
- Por otra parte, en relación con las **políticas de atención a la diversidad educativa y de mejora del éxito escolar**, en los últimos cursos escolares, como consecuencia, en parte, de las políticas de contención del gasto derivadas de la crisis económica, se han intensificado los problemas relacionados con la cobertura y la intensidad de la intervención de los servicios educativos y de apoyo a los centros, y también con los recursos específicos de que disponen los centros para atender adecuadamente la diversidad de alumnado y las dificultades de escolarización existentes. El Síndic ha recibido numerosas quejas relacionadas con la disminución de la

provisión de personal docente y de apoyo a los centros escolares y a los servicios educativos, que puede afectar negativamente a la capacidad de los centros de dar respuestas específicas a las necesidades educativas del alumnado.

- Cabe destacar la preocupación del Departamento de Enseñanza en la promoción de programas y acuerdos para incidir en el fracaso escolar, fuertemente marcado, también, por desigualdades socioeconómicas. En el año 2011 el Gobierno aprobó el Acuerdo marco para luchar contra el fracaso escolar, que define las líneas de acción en este ámbito para afrontar el problema en los próximos años.
- En el ámbito de la mejora del éxito escolar, cabe hacer una mención especial del papel que juega el territorio a la hora de abastecer recursos de acompañamiento a la escolaridad. En este sentido, es preciso destacar las desigualdades territoriales existentes en cuanto al desarrollo de medidas de acompañamiento a la escolaridad (talleres de estudio asistido, programas de transición escuela trabajo, los programas de apoyo a las familias, etc.).
- Finalmente, en relación con las **políticas de dinamización de la formación profesional**, es importante destacar que este ámbito representa un sector educativo estratégico a la hora de combatir el abandono escolar prematuro y los efectos de la pobreza en el acceso a las enseñanzas postobligatorias. Aun así, Cataluña presenta una de las ratios alumnado de formación profesional/alumnado de enseñanzas obligatorias más bajas de la Unión Europea.
- A pesar del incremento de plazas de formación profesional en los últimos años gracias al II Plan General de Formación Profesional en Cataluña (2007-2010) y a otras actuaciones posteriores de ampliación de la oferta, continúa habiendo un déficit de oferta en formación profesional inicial en el conjunto del sistema educativo. A la vez, se constatan importantes desigualdades territoriales entre comarcas, lo que supone que las oportunidades educativas difieren sustancialmente en función del territorio de referencia.
- Por otra parte, pese al esfuerzo notable realizado por el Departamento de Enseñanza para ampliar la provisión de plazas de programas de cualificación profesional inicial (PCPI), la oferta actual de plazas, próximas a las 8.000 en Cataluña, son insuficientes para atender las necesidades relacionadas con la no graduación en ESO. La tasa de acceso a estos recursos

educativos en Cataluña, además, es sensiblemente inferior a la del conjunto del Estado español. Para situarse en la media del conjunto del Estado español, Cataluña debería disponer actualmente de más de 11.000 alumnos matriculados en los PCPI. De nuevo, existen desigualdades territoriales importantes en la provisión de la oferta de PCPI en cualquier parte de Cataluña. Es importante destacar que para el curso 2010/2011 aún había comarcas y municipios de más de 10.000 habitantes sin oferta.

Las políticas en el ámbito de la salud

- En relación con las **políticas de acceso universal a los servicios de salud de atención primaria y especializada**, es interesante destacar que las situaciones de precariedad económica son un condicionante del uso de los servicios médicos especializados no cubiertos por la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. En el caso de la atención odontológica, el servicio público es limitado y deja algunos problemas dentales sin cubrir. Determinados grupos poblacionales con dificultades socioeconómicas pueden ver no cubiertas sus necesidades de atención bucodental. Este hecho es especialmente grave en el caso de los niños.
- En cuanto a las **políticas de acceso a medicamentos**, hay que remarcar que en Cataluña, en materia de farmacia gratuita, rigen los servicios mínimos y comunes de la cartera de servicios nacional. A todos los efectos, la participación económica que corresponde satisfacer a los usuarios es del 40% sobre el precio de venta al público. En este sentido, la falta de cobertura del coste total de los medicamentos puede afectar a la salud de los niños que estén en una situación precaria y cuyas familias no puedan sufragar la parte del coste que les corresponda.
- Asimismo, la falta de regulación del derecho a la prestación de farmacia gratuita puede provocar desinformación de las personas afectadas sobre los criterios y las condiciones para recibir la farmacia gratuita.
- Por otra parte, en lo concerniente a las **políticas de provisión de servicios de salud mental infantiles y juveniles**, es interesante destacar que las carencias y disfunciones de la actual red pública de salud mental infantil y juvenil introducen desigualdades claras, tanto en el acceso como en la permanencia dentro de la red, para los niños procedentes de familias socialmente desfavorecidas, que, a raíz de sus

limitaciones económicas, dependen del sector público para acceder a un tratamiento. Son destacables, en este sentido, los problemas de saturación de los centros de salud mental infantiles juveniles (CSMIJ) y, en consecuencia, los déficits de intensidad del tratamiento, la falta de recursos públicos específicos en salud mental para adolescentes y la falta de dotación económica suficiente de los programas específicos de salud mental para niños y adolescentes, entre otros.

- Finalmente, en cuanto a las **políticas de provisión de servicios de atención precoz**, las carencias y disfunciones existentes en estos servicios también introducen desigualdades para las familias que presentan una falta de recursos personales y económicos y que dependen de la provisión pública de servicios sanitarios para atender sus necesidades de salud. Destacan, en este caso, algunos déficits por falta de frecuencia y de especialización del tratamiento que reciben algunos niños, problemas en los servicios de continuidad cuando cesa la atención por parte del CDIAP y los déficits de coordinación entre CDIAP y CSMIJ.
- En general, el poco desarrollo global de las medidas previstas en el ámbito de salud mental infantil y juvenil en el Plan de Salud Mental hace que los déficits y problemas existentes en la red no se resuelvan. Quedan pendientes de desarrollar los recursos específicos para adolescentes y las unidades funcionales que integren CDIAP y CSMIJ junto con otros profesionales para dar respuestas integradas en la atención de los niños y adolescentes con problemas de salud mental, previstas en el Plan de Salud Mental.

Las políticas en el ámbito de la participación y el tiempo libre

- En cuanto a las **políticas de promoción de la participación y fomento del tiempo de ocio educativo y cultural**, pese a los esfuerzos y las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas en los últimos tiempos, hay que decir que éste ha sido uno de los ámbitos más negativamente afectados por las medidas de contención del gasto y del déficit público vigentes en el contexto actual de crisis económica, con la supresión o la reducción de algunas de las inversiones realizadas. Ante este escenario, conviene recordar que las actividades de ocio educativo continúan siendo uno de los ámbitos sociales que presenta más desigualdades en relación con el acceso de los niños socialmente menos favorecidos.

El análisis de las políticas de transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil

- En lo concerniente al **gasto destinado a las prestaciones económicas**, los bajos niveles comparados de gasto público se habían visto compensados parcialmente con un crecimiento sostenido entre los años 2006 y 2010 de las partidas presupuestarias destinadas a prestaciones económicas. Fueron especialmente destacables los incrementos experimentados por las partidas destinadas a la renta mínima de inserción, a las ayudas individuales de comedor escolar o a las becas y ayudas al estudio, de más del 170%, que concentraban, conjuntamente con la prestación de carácter universal por niño a cargo, el volumen más importante de gasto en prestaciones.

- Esta evolución positiva del gasto social entre los años 2006 y 2010 se ha visto alterada a partir del año 2011 por efecto de las medidas de contención presupuestaria y de reducción del déficit aplicadas por el gobierno, debido a la crisis económica vigente. De hecho, las prestaciones que concentran la mayor parte de inversión, como la prestación económica de carácter universal por niño a cargo, la renta mínima de inserción y las ayudas de comedor escolar, o bien han quedado suspendidas o bien han visto reducido de manera significativa el importe global destinado (aunque se haya añadido una ayuda para familias en las que se haya producido un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, para compensar esta reducción).

Además, otras prestaciones económicas con un peso menos importante han quedado eliminadas o se han dejado de convocar (subvenciones a los centros privados concertados para actividades del alumnado con necesidades educativas específicas o subvenciones para actividades extraescolares, del Departamento de Enseñanza; prestaciones permanentes para el pago del alquiler, del Departamento de Territorio y Sostenibilidad; ayudas para familias con parto, adopción o acogimiento múltiple sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, del Departamento de Bienestar Social y Familia, etc.). En definitiva, nos encontramos en un contexto de incremento de las necesidades socio-económicas de las familias y también de decremento del gasto destinado a muchas de estas prestaciones.

- El ordenamiento jurídico asocia la pobreza a una situación de riesgo social y, por lo tanto, de necesidad de apoyo por parte de los poderes públicos, también en materia de prestaciones económicas. Sin embargo, en la práctica, esta

consideración de la pobreza como riesgo social no siempre se produce. Es relativamente frecuente, por ejemplo, que los servicios sociales, cuando valoran a familias con niños para el acceso a determinadas prestaciones, condicionen la consideración de riesgo a un mal ejercicio de la responsabilidad parental de los progenitores, más próximas a situaciones de desamparo que de privación material, y excluyan de esta responsabilidad la privación material provocada por causas externas a la propia familia, como la ausencia de ingresos familiares ocasionada por la pérdida de trabajo en un contexto de crisis económica como el actual. Este hecho condiciona el acceso de muchos niños en situación de pobreza a determinadas prestaciones, como a las ayudas de comedor no obligatorio o a las ayudas de urgencia social.

- La falta de consideración de la pobreza como situación de riesgo también se hace presente en el diseño de los criterios de determinadas prestaciones económicas que tienen por finalidad primordial combatir situaciones de exclusión social. Por ejemplo, la nueva prestación económica de derecho subjetivo para menores de edad en situación de riesgo, regulada por la Ley 14/2010, está condicionada a la formalización del compromiso socioeducativo correspondiente por parte de los servicios sociales especializados de atención a los niños y está dirigida a casos que se aproximan más a una posible situación de desamparo, que de riesgo en sentido amplio. A modo de ejemplo, la modificación de los requisitos de acceso a la misma renta mínima de inserción, prevista por el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción, excluye del acceso a la prestación económica a las personas que sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas y que no requieran ningún tipo de intervención social y continuada. La existencia de hijos en situación de riesgo derivada de la falta de ingresos económicos familiares no es condición suficiente o factor de discriminación positiva en el acceso a esta prestación.

- En cuanto a la confrontación entre el derecho subjetivo y el derecho de concurrencia a las prestaciones económicas, es destacable el hecho de que Cataluña destina pocos recursos a prestaciones económicas de derecho subjetivo dirigidas a la infancia, si se compara con el promedio europeo. Estas prestaciones están generalmente muy centradas en determinados colectivos de niños (niños de un determinado grupo de edad, niños tutelados por la

Administración, niños de familias con determinados ingresos económicos, niños nacidos en partos múltiples, etc.) y en ningún caso abarcan la totalidad de la infancia en situación de pobreza.

- Las políticas de transferencias económicas asociadas a la reducción de la pobreza infantil en Cataluña no necesariamente identifican al niño como sujeto con derecho a percibir la prestación, sino que se dirigen al conjunto de la familia.
- La mayoría de prestaciones económicas están sujetas al derecho de concurrencia, supeditadas a disponibilidades presupuestarias, y no sólo a la situación de necesidad de la persona. Además, es significativo que en los últimos tiempos haya habido prestaciones que han pasado a otorgarse en función de la disponibilidad presupuestaria, cuando antes se garantizaban por debajo de un determinado umbral de renta. Éste es el caso, por ejemplo, de la ayuda por parto, adopción, tutela o acogimiento múltiple sometido al nivel de ingresos, pero también de la renta mínima de inserción, que pasa a estar condicionada al contexto económico y a limitaciones presupuestarias.
- Si se observa la extensividad de las prestaciones económicas, se constata que Cataluña presenta una provisión de prestaciones económicas de carácter universal muy limitadas y poco extensivas a lo largo de la trayectoria vital del niño, a pesar de tener en cuenta que los países más exitosos en la reducción de la pobreza infantil son los que combinan una aproximación de transferencias universales a través de medidas focalizadas en colectivos más vulnerables. En el caso de Cataluña, la única prestación que cualquier niño tenía garantizada era la de niño a cargo menor de tres años que otorga la Generalitat, aunque esta ayuda actualmente está suspendida. El resto de prestaciones están sujetas a requisitos relacionados con el nivel de ingresos familiares u otros criterios relacionados con determinadas condiciones familiares o de salud.
- Desde la perspectiva de la extensividad, los niños con progenitores que no tienen una situación de residencia legal regularizada en el Estado español quedan permanentemente excluidos de la mayoría de prestaciones económicas (salvo las ayudas en materia de educación y de las ayudas de urgencia social).
- En lo concerniente a la **cobertura de las prestaciones económicas**, Cataluña presenta un sistema de prestaciones caracterizado globalmente por bajos niveles de cobertura como consecuencia de los déficits de universalidad de las prestaciones

y las restricciones de los umbrales de elegibilidad establecidos, además del bajo gasto. Desde una perspectiva evolutiva, destaca que los niveles de cobertura en la mayoría de prestaciones aumentaron de manera significativa entre los años 2006 y 2010, pero que a partir del año 2011, de acuerdo con la evolución decreciente del gasto en algunas prestaciones, este aumento de la cobertura se ha visto revertido. Eso sucede en prestaciones tan importantes para combatir la pobreza infantil como la renta mínima de inserción o las ayudas de comedor escolar, entre otros.

- La mayor parte de las prestaciones económicas orientadas a combatir la pobreza infantil presentan porcentajes de cobertura inferiores a la proporción de población infantil que está en esta situación socioeconómica. Por ejemplo, si se analiza la evolución del número de titulares, beneficiarios e hijos a cargo de la renta mínima de inserción, así como los niveles de cobertura de la población que experimenta riesgo de pobreza, se observa que, pese a los incrementos experimentados en el número de titulares y beneficiarios durante el periodo 2005-2010, así como en los niveles de cobertura, en el año 2010 sólo el 11,6% de los niños en situación de pobreza relativa fue beneficiario de la renta mínima de inserción (con alguno de los progenitores titulares de esta prestación).
- En cuanto a las becas y las ayudas que otorga el Departamento de Enseñanza, pese a que los niveles de cobertura sobre el conjunto del alumnado han tendido a aumentar de manera sostenida hasta el curso 2009/2010, los niveles de cobertura sobre el alumnado en riesgo de pobreza han tendido a decrecer a partir del curso 2008/2009 en muchas de las ayudas del Departamento de Enseñanza, por el aumento de alumnos en situación de pobreza relativa.
- Cataluña se sitúa entre las comunidades autónomas con niveles de cobertura más bajos en materia de educación. Según datos del curso 2008/2009, poco más del 11% de los estudiantes catalanes no universitarios recibe algún tipo de ayuda relacionada con la enseñanza, mientras que en España este porcentaje sube hasta el 26%.
- En el caso de las becas de comedor escolar, más del 70% de los alumnos en situación de riesgo de pobreza no podrían ser perceptores de beca en el supuesto de que quisieran hacer uso del servicio y la solicitaran. Este hecho se produce teniendo en cuenta que las condiciones establecidas por los consejos comarcales en la concesión de ayudas para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas son muy heterogéneas y realmente restrictivas.

- Las prestaciones que tienden a sufragar los costes de organización de las actividades complementarias y extraescolares, y que estimulan el acceso del alumnado con más dificultades económicas a estas actividades, resultan fundamentales para combatir las desigualdades educativas en este ámbito educativo. El Síndic ha constatado que, desde el despliegue de prestaciones en este ámbito, estas ayudas han presentado déficits de cobertura relacionados con niveles de inversión limitados y con criterios de elegibilidad restrictivos. Además, buena parte de estas prestaciones no se han convocado a partir del año 2011 por efecto de las políticas de reducción del déficit público. Previsiblemente, las desigualdades de acceso a las actividades complementarias y extraescolares se incrementarán o, como mínimo, persistirán.

- Si se observan los umbrales de elegibilidad de las prestaciones económicas es interesante destacar que el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), que sirve para valorar la situación de necesidad para poder tener derecho o acceso a las prestaciones, se sitúa entre un 10% y un 40% por debajo, según la tipología familiar, del umbral de riesgo de pobreza que establece la OCDE. Este hecho puede comportar que, una vez establecido como umbral de renta en las prestaciones, puede no ser suficientemente comprensivo de las diferentes situaciones de pobreza, y dejar fuera del derecho a percibir prestaciones a niños que sufren una situación de privación material.

- Los ingresos familiares que dan acceso a la renta mínima de inserción son inferiores al indicador de renta de suficiencia de Cataluña. Eso significa que, de acuerdo con lo que prevé la normativa, hay familias cuyos ingresos son insuficientes para garantizar su subsistencia básica y que no tienen derecho a acceder a la renta mínima de inserción.

- Los umbrales de renta son muy restrictivos en cuanto al otorgamiento de determinadas ayudas con derecho de concurrencia, circunstancia que provoca que familias con ingresos significativamente más bajos no tengan acceso a determinadas ayudas.

- Observando la intensidad de las prestaciones económicas, Cataluña, como ocurre con la mayoría de países del sur de Europa y de la Europa del Este, se sitúa entre los países con intensidades más bajas de sus prestaciones de apoyo a la familia. De hecho, la prestación económica anual por niño a cargo menor de tres años otorgada por la Generalitat, de 638 euros, actualmente suspendida, representaba menos de un 2% de la renta media

disponible de una familia con hijos menores de tres años. La baja cuantía de la ayuda y la baja extensividad entre la población infantil (sólo los menores de tres años) hacían que su impacto sobre la pobreza fuese prácticamente nulo (según las simulaciones realizadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006, esta ayuda reducía la pobreza 0,5 puntos porcentuales). En cualquier caso, la suspensión de la prestación por niño a cargo a partir del año 2011 aún ha reducido más esta intensidad.

- Del conjunto de prestaciones, algunas ayudas que ofrece el Departamento de Enseñanza parecen tener una intensidad más adecuada. Son ejemplos de ello las becas de comedor o las bonificaciones para acceder a las escuelas infantiles de la Generalitat. Con todo, aún hay casos de familias en situación de una elevada precariedad económica que no pueden acceder a determinados recursos y servicios educativos por la imposibilidad de hacer frente al coste de las cuotas parciales que tendrían que satisfacer después de recibir las ayudas pertinentes.

- En cuanto al diseño y la gestión de las prestaciones económicas, es fundamental analizar: la información de que disponen las familias, la flexibilidad en el procedimiento de acceso a las prestaciones, el periodo de tiempo que se tiene en cuenta a la hora de valorar los ingresos familiares, el periodo de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones, los requisitos que dan derecho a percibir estas prestaciones, los criterios que ordenan su concesión o que determinan la intensidad de la ayuda y, finalmente, la progresividad, tanto del umbral de renta que da derecho a la prestación como de la intensidad de esta ayuda.

- Sobre la información de que disponen las familias en la tramitación, si bien la sensación de los servicios sociales es que la mayoría de familias con necesidad económica están bien informadas de las ayudas que tienen a su alcance, cabe destacar algunas carencias, como, por ejemplo, lo ocurrido en el año 2011 con el cambio en el sistema de pago de la renta mínima de inserción: las personas beneficiarias se encontraron sin la transferencia mensual, sin haber recibido una información previa con tiempo suficiente, y en muchos casos tampoco recibieron el cheque nominativo con la mensualidad. También tuvieron muchas dificultades para obtener información sobre su situación y sobre la forma y las previsiones de pago, tanto por el volumen de casos como por la falta de conocimiento previo por parte de los servicios sociales y por la insuficiencia de los

servicios de información habilitados por la Administración de la Generalitat.

- Sobre la flexibilidad del procedimiento de acceso a las prestaciones existentes, el análisis de las quejas también pone de manifiesto la existencia de déficits en el acceso a determinadas prestaciones por parte de la población que experimenta cambios en su situación socio-económica a lo largo del año, una vez ha finalizado el periodo de solicitud ordinario, por ejemplo, en el caso de las becas de comedor escolar en algunas comarcas y municipios.
- Sobre el periodo de tiempo que se tiene en cuenta a la hora de valorar los ingresos familiares, que también limita las posibilidades de dar respuesta a situaciones sobrevenidas, cabe destacar que en las convocatorias de prestaciones económicas, para contabilizar las rentas de la unidad familiar (o de la unidad de convivencia), se adopta como periodo el último año finalizado, pero, en ocasiones, y más aún en el contexto actual de crisis, la situación socioeconómica en el año anterior puede no ajustarse a la situación que vive la familia en el presente. Así, este criterio penaliza a las familias que han visto empeorar su situación socioeconómica. Precisamente, en el año 2010 se produjo una modificación en el periodo de cálculo para acceder a la renta mínima de inserción, que se redujo hasta los seis meses, y de manera transitoria, hasta los cuatro meses. La aprobación de la Ley 7/2011, del 27 de julio, y posteriormente del Decreto 384/2011, de 30 de agosto, el tiempo de valoración de los ingresos pasaba a ser nuevamente de doce meses.
- En lo que concierne al periodo de tiempo previsto para la resolución y el cobro de las prestaciones, una vez se presenta la solicitud, la actividad del Síndic constata que en ocasiones es excesivo. Es ilustrativo el caso de quejas sobre la dilación en la resolución y en el cobro de becas y ayudas para el estudio, para libros de texto o para el comedor escolar, que en algunos casos se resuelven una vez transcurridos algunos meses desde el inicio de curso, y no siempre están previstos los mecanismos para compensar estas desigualdades durante este periodo, lo que dificulta el seguimiento normal de la actividad escolar de los alumnos en una situación socioeconómica desfavorecida. Estos retrasos, además, pueden generar déficits de eficiencia en el sistema de protección social: en ocasiones, los servicios sociales de atención primaria tienen que conceder ayudas de urgencia social para garantizar el acceso de los alumnos a estos recursos y servicios educativos (libros, comedor escolar, etc.) a familias que, meses después, recibirán becas y ayudas por los mismos conceptos por parte del

Departamento de Enseñanza y de los consejos comarcales, una vez Administración competente haya resuelto las peticiones formuladas.

- En el caso de la renta mínima de inserción, la Ley 10/1997 preveía que el plazo de resolución no pudiese superar los dos meses y que, en el supuesto de que se superasen, debía considerarse provisionalmente aprobada la prestación económica y la persona solicitante debía comenzar a percibirla. La Ley 7/2011, del 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras, y el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Renta Mínima de Inserción, amplían el plazo de resolución previsto hasta los cuatro meses, y una vez vencido este plazo, la prestación económica se entiende como denegada. Durante el año 2011, se ha recibido un volumen destacable de quejas relacionadas con la demora en la resolución de solicitudes de renta mínima de inserción.
- Sobre los requisitos que dan derecho a percibir estas prestaciones, aparte de los umbrales de elegibilidad de las prestaciones, cabe destacar que en algunas prestaciones los requisitos previstos pueden dejar fuera de este derecho a colectivos con una prevalencia elevada de situaciones de pobreza infantil extrema (niños con progenitores que no tienen una situación de residencia legal regularizada en el Estado español, etc.). Incluso, recientemente, en determinadas prestaciones los requisitos que dan derecho a percibir estas prestaciones se han visto endurecidos, como ha sucedido en el caso de la renta mínima de inserción, para la que a mediados de 2011 se amplió el tiempo de residencia mínima exigida en Cataluña, que pasó de uno a dos años, o se limitó el tiempo de percepción de la prestación.
- Sobre los criterios que ordenan su concesión o que determinan la intensidad de la ayuda, las bases que regulan las prestaciones no siempre discriminan positivamente a los grupos sociales con un riesgo de pobreza infantil más elevado, como los adolescentes, los niños en familias monoparentales o numerosas, los niños con progenitores inactivos o parados, etc. Es más, la actividad del Síndic de Greuges constata que ocasionalmente los criterios de acceso a estas prestaciones pueden llegar a penalizar a algunos de estos grupos de riesgo, como pasa con las convocatorias de becas de comedor escolar en alguna comarca, que otorgan puntos adicionales a los alumnos cuyos progenitores están ocupados, por sus dificultades de conciliar en el tiempo de mediodía la vida laboral y familiar. En cuanto a los criterios de priorización de las solicitudes, el análisis de las quejas recibidas también pone de manifiesto que, en términos generales, la medida de las rentas familiares contabiliza los ingresos,

pero no acostumbra a ponderar los gastos fijos relacionados con bienes de consumo básico (vivienda, etc.).

- Sobre la progresividad, tanto del umbral de renta que da derecho a la prestación como de la intensidad de la prestación, cabe decir que no siempre existe. La ponderación de las rentas familiares a partir del número de miembros de la unidad familiar presente en muchas de las prestaciones garantiza esta progresividad en función de las cargas familiares, especialmente en el procedimiento de acceso. En cambio, esta progresividad está menos presente en la intensidad de la ayuda.
- Analizando el impacto de las prestaciones económicas, destaca el hecho de que las políticas de transferencias económicas son importantes como medida para reducir la pobreza, pero su impacto es limitado cuando se despliegan de manera aislada y no van acompañadas de otras estrategias.
- El modelo catalán de transferencias económicas presenta debilidades en la dotación de recursos financieros, así como en la focalización de éstos en la población infantil. Este “sesgo adulto” y los bajos niveles de cobertura, de extensividad y de intensidad de buena parte de las prestaciones económicas hacen que su impacto sobre la reducción de la pobreza infantil sea débil. De hecho, en Cataluña, la gran mayoría de las prestaciones tienen un impacto muy reducido sobre la tasa de pobreza, especialmente entre la población infantil. Las dos únicas prestaciones que consiguen reducir la pobreza infantil en más de un punto porcentual son las prestaciones de paro y las prestaciones de jubilación, con un decremento de 2 puntos porcentuales de su tasa (2005). Las políticas de ayuda a la familia, en cambio, reducen de forma escasa el riesgo de pobreza infantil, en 0,33 puntos porcentuales.
- Finalmente, en relación con el **aprovechamiento de beneficios fiscales** es interesante destacar que la capacidad para combatir la pobreza infantil a través del sistema tributario es limitada en los tributos que gravan las rentas o el patrimonio de familias con un determinado nivel de renta. Las actuaciones de minoración que incidan sobre estos tributos, si bien pueden resultar positivas en determinados casos de pobreza moderada, son poco efectivas para combatir los casos de pobreza grave o extrema.
- Con todo, la incorporación de desgravaciones, bonificaciones, exenciones, etc. para los grupos

socialmente menos favorecidos contribuye a menguar los gastos que deben asumir las familias en situación de pobreza y a aumentar su renta disponible

Eficacia y eficiencia de las políticas de ayudas para luchar contra la pobreza infantil

- Este informe contiene una simulación a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006 para evaluar el efecto que tres tipos de prestaciones (ayudas universales, ayudas condicionadas a un nivel de renta y ayudas condicionadas a pertenecer a uno de los grupos con un mayor riesgo de pobreza: familias monoparentales, familias numerosas y con adolescentes) tienen sobre la reducción de la pobreza. El resultado de esta simulación es que, si se limita el análisis a las propuestas que requieren un presupuesto similar al que el Gobierno dedicó en el año 2005 a la ayuda a las familias con niños menores de tres años a cargo, la opción más eficaz para reducir el alcance de la pobreza es una ayuda condicionada a la renta, ya que ésta da todos los recursos disponibles a los pobres. Las ayudas dirigidas a los grupos poblacionales con un elevado riesgo de pobreza, a pesar de ser menos eficaces que las condicionadas a la renta, también resultan más eficaces que las ayudas universales, ya que dedican una menor parte de los recursos a los niños que no están en situación de pobreza.
- Finalmente, cabe destacar que los presupuestos vigentes son claramente insuficientes para impactar de manera notable en el riesgo de pobreza infantil, pero suficientes para situar Cataluña en la media de los países de nuestro entorno. Con un presupuesto equivalente al que se dedicó para ayudar a las familias con niños menores de tres años a cargo, unos 140 millones de euros (en el año 2005), la ayuda más eficaz (destinar la ayuda sólo a las familias con niños pobres) conseguiría reducir el alcance de la pobreza en 2,5 puntos, mientras que la ayuda por niño a cargo sólo lo hace en un 0,5%. Por tanto, si se pretende reducir la pobreza de manera significativa, es preciso una mayor inversión en medidas para reducir la pobreza infantil: por ejemplo, para reducir la pobreza infantil a la mitad habría sido necesaria una inversión adicional de 531 millones de euros destinados a ayudas condicionadas a renta, equivalente alrededor de la mitad del presupuesto del Departamento de Bienestar Social y Familia en el año 2005 (lo que supondría una tercera parte del presupuesto en el año 2012).

2. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

El artículo 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece: “En todas las acciones que conciernen al niño [...] la consideración principal debe ser el interés primordial del niño”. Ya la Declaración sobre los derechos del niño de 1959 decía que “el niño debe gozar de una protección especial y de las oportunidades para su desarrollo [...] y esta consideración del interés superior del niño debe ser la primordial”.

En la práctica, guiarse por este principio del interés superior del niño significa situar a éste en el centro de las decisiones, crear condiciones adecuadas de vida basadas en sus necesidades, en los niños como sujetos de derechos, y facilitar que hagan uso de estos derechos. Aún así, se va en sentido opuesto a lo que establece la Convención sobre los derechos del niño, pese a que casi todos los países la han firmado y ratificado.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, las administraciones públicas tendrían que centrar su atención en los niños y también en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, los niños son los sujetos principales en los que es preciso basarse para valorar si determinadas medidas o prestaciones son adecuadas para combatir este fenómeno, es decir, si reducen la pobreza que afecta a los niños, si dan cobertura a sus necesidades básicas y si favorecen su desarrollo integral.

Situar a los niños en el centro comporta que dejen de ser vistos como un asunto privado de los progenitores, como una responsabilidad que les compete sólo a ellos. Por una parte, es cierta la dependencia de los niños con relación a los adultos que les cuidan y el hecho de que sus condiciones de vida están determinadas por las condiciones de vida (laborales, etc.) de estos adultos. Por otra parte, sin embargo, los estados tienen también la responsabilidad de proporcionar ayuda a los progenitores cuando no puedan ofrecer a sus hijos las condiciones adecuadas para desarrollarse. No proporcionar esta ayuda cuando es necesaria deja a muchos niños en situación de riesgo y exclusión social.

Las propuestas que se exponen a continuación pretenden situar al niño en el centro de la planificación y la implantación de políticas públicas y proponer medidas para que sean adoptadas por los poderes públicos, con la finalidad de erradicar la pobreza infantil.

Desarrollo normativo del derecho de los menores a un nivel de vida adecuado

1)) Derecho a un nivel de vida adecuado

El reconocimiento de un derecho específico en relación con las situaciones de pobreza está recogido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, que, en su artículo 27, reconoce a los niños el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual y social.

El Síndic recomienda el desarrollo normativo de las previsiones que contiene el artículo 41 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para dotar de contenido y asegurar la efectividad del derecho de los niños a un nivel básico de bienestar, que les reconoce tanto la Ley de infancia como la Convención sobre los derechos del niño.

Así, recomienda, en el sentido previsto por el artículo 41, el establecimiento de criterios para determinar el nivel básico de bienestar material de los niños y los adolescentes que tenga en cuenta el deber de los estados de asegurar al máximo posible el desarrollo del niño (art. 6 Convención), y el desarrollo de ayudas y de prestaciones de carácter público y garantizado que aseguren la consecución de este nivel básico de bienestar material.

En el desarrollo de este precepto, hay que tener en cuenta la previsión del Estatuto de autonomía de Cataluña relativa al derecho de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure unos mínimos para una vida digna (art.24.3), y también el principio establecido para orientar las políticas públicas, tanto a todos los efectos, para evitar la exclusión social (art.42.2), como específicamente en el caso de las actuaciones de los poderes públicos dirigidas a los niños. El Estatuto dispone que los poderes públicos “deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de maltrato o crueldad y de la pobreza y sus efectos” (art. 40.3).

2) Derecho a la educación

La Convención reconoce en su artículo 28 el derecho del niño a la educación y establece que este derecho debe alcanzarse basándose en la igualdad de oportunidades.

El Síndic recomienda el desarrollo de las previsiones que contiene la Ley 12/2009, de 10

de julio, de educación (LEC), para asegurar la equidad y hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas.

En concreto:

- El artículo 50 de la LEC, en el sentido de que “la Administración educativa debe asegurar los recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas”.
- La regulación de las ayudas para el acceso a las actividades complementarias que prevé la Ley en situaciones sociales desfavorecidas (art. 6.3).
- La previsión de la existencia de un sistema de becas para el estudio con el objetivo de compensar las desigualdades económicas y sociales y, en las enseñanzas no obligatorias, la incentivación del estudio (art. 6.1).
- La introducción progresiva de un sistema de ayudas general, en sus diversas modalidades, “para los libros de texto y otro material escolar en la enseñanza obligatoria” (art. 6.4).
- La previsión relativa al otorgamiento de ayudas para los servicios de comedor y transporte a los alumnos que vivan en poblaciones sin escuela, en núcleos de población alejados o en zonas rurales, a los alumnos con discapacidades y a los alumnos con necesidades específicas reconocidas (art. 6.3), teniendo en cuenta elementos como la distancia geográfica existente o la renta familiar, de manera que se garantice el acceso en condiciones de igualdad.
- La previsión del artículo 202, por la que el Departamento de Enseñanza, por razones de oportunidad social, de equidad o de no-discriminación por razones económicas, tiene que establecer ayudas y otorgar becas con relación a actividades extraescolares.

3) Derecho al tiempo libre

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoce el derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades de recreo adecuadas a su edad, y en participar libremente en la vida cultural y las artes. Este mismo artículo establece la obligación de los estados de promover el derecho del niño en participar plenamente en la vida cultural y artística, y de favorecer oportunidades de participación en actividades culturales, artísticas, recreativas y de ocio.

El Síndic recomienda que se adopten medidas normativas para asegurar el acceso de los niños a las actividades de tiempo libre en condiciones de equidad y sin discriminación por razones económicas, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley de educación y el artículo 57.3 de la Ley de infancia, en el sentido de fomentar la igualdad de acceso de los niños y los adolescentes a la educación en el tiempo libre.

4) Derecho a la vivienda

El Síndic recomienda que las actuaciones de los poderes públicos en materia de vivienda tomen en consideración la situación de los niños como colectivo. En concreto:

- Que en la normativa de vivienda, en los procedimientos de asignación de viviendas de protección oficial y, en concreto, en el establecimiento de contingentes especiales de reserva de vivienda de protección oficial, se tomen en consideración a las familias con niños y con rentas bajas o en situación de desprotección.
- Que en el otorgamiento de prestaciones económicas de urgencia para el pago del alquiler y de las cuotas de amortización hipotecaria en situaciones especiales se reconozca como situación específica a las familias con niños y con rentas bajas o en situación de desprotección como colectivo.
- Que se establezcan bonificaciones fiscales sobre las operaciones que puedan acordar el acreedor y el deudor hipotecario, para facilitar la reestructuración de deudas hipotecarias y evitar las ejecuciones hipotecarias, especialmente en casos de familias con niños, y que se introduzca en el ordenamiento jurídico un sistema de reestructuración de deudas en caso de sobreendeudamiento, voluntario y gratuito, mediante una comisión de carácter administrativo que pueda elaborar un plan de estructuración de la deuda obligatorio, tanto para el deudor como para los acreedores.

- Que los requisitos para acceder a la red de viviendas destinadas a alquiler social no sean restrictivos para situaciones de pobreza.

5) Derecho a la salud

El artículo 24 de la Convención reconoce el derecho del niño a gozar del nivel de salud más alto posible, y de equipamientos de tratamiento de las enfermedades y de restablecimiento de la salud.

El Síndic recomienda el despliegue de las provisiones relativas a:

- Regular el derecho a la prestación de farmacia gratuita, determinante los criterios y las condiciones para acceder y teniendo en cuenta las familias con hijos y en condición económica precaria como colectivo de una vulnerabilidad especial.
- Completar la cartera de servicios para incluir las prestaciones que garanticen la plena garantía del derecho al nivel de salud más alto posible de los niños y la atención sanitaria adecuada a su nivel evolutivo.

Incremento del gasto social en políticas dirigidas a la infancia

El análisis del alcance, de la intensidad y de la composición de la pobreza infantil muestra que Cataluña es similar al resto de países de su alrededor: sufre más pobreza infantil que la mayoría de los países europeos y la pobreza es superior entre la infancia que entre el conjunto de la población. Además, los datos evolutivos sobre pobreza relativa hechos públicos por el Instituto de Estadística de Cataluña a finales del año 2011 evidencian que la infancia representa el grupo de edad que más ha visto aumentar su precariedad económica por el efecto de la crisis económica.

Ante este escenario, el Síndic recuerda que los poderes públicos están obligados a prestar una protección especial a la infancia, especialmente a los colectivos más afectados por las situaciones de pobreza, y que las transferencias sociales, en provisión de servicios y en prestaciones económicas, conforman el instrumento básico para combatir el impacto de la pobreza entre los niños.

En este sentido, sin embargo, conviene recordar que Cataluña se caracteriza por unos niveles de gasto en protección social (17,8% del PIB), en educación (4,2% del PIB) y en salud (7,2% del PIB) sensiblemente inferiores a los del conjunto del Estado español y de la Unión Europea, y que, respecto a la media europea, este gasto presenta a su vez niveles también bajos de eficiencia a la hora de reducir la pobreza infantil.

Combatir frontalmente el fenómeno de la pobreza infantil, si bien también implica mejorar la eficiencia de los recursos destinados a las políticas sociales, sobre todo obliga a los poderes públicos a incrementar el gasto social dirigido a la infancia para reforzar la cobertura de las

políticas de transferencias económicas y de provisión de servicios dirigidas a este colectivo. En cambio, las medidas de contención del gasto y de reducción del déficit público, derivadas de la crisis económica vigente, han reducido o suprimido algunas de estas transferencias. El Síndic insiste, por tanto, en la necesidad de hacer más esfuerzos en ayudas por niño a cargo, en becas para el estudio o de comedor escolar, en ayudas para actividades extraescolares, en ayudas para niños con discapacidad, entre otros, y también en provisión de oferta de parvularios, de formación profesional, de centros abiertos, de centros de salud mental infantiles y juveniles, de centros de desarrollo infantil y atención precoz.

En este sentido, y a pesar de que nos encontramos en un periodo de contención del gasto público por efecto de la crisis económica, el Síndic sugiere a los poderes públicos:

- Que garanticen que las restricciones presupuestarias no afecten al ámbito de la infancia. Esta circunstancia no se ha producido este año, por ejemplo, en el caso de las becas de comedor, cuya dotación presupuestaria se ha reducido respecto al curso anterior.
- Que aumenten la inversión en políticas dirigidas a la infancia (por medio, por ejemplo, de la dotación de becas de comedor escolar), especialmente en el contexto actual de crisis, y como consecuencia de la mayor vulnerabilidad de la infancia en los periodos de recesión económica.
- Que evalúen y mejoren la eficiencia del gasto en políticas sociales, con el objetivo de combatir la pobreza infantil con más intensidad.

Diseño de planes integrales contra la pobreza infantil

En el marco de este informe, se ha expuesto ampliamente el carácter multifactorial de la pobreza infantil y cómo este fenómeno plantea desigualdades de oportunidades en diferentes ámbitos de la vida de los niños. La búsqueda de soluciones, pues, pasa por abordajes integrales que intenten compensar y combatir de manera directa y decidida las desigualdades sociales presentes en estos diferentes ámbitos.

También se ha puesto de manifiesto que la planificación estratégica de políticas sociales en los últimos tiempos en Cataluña por parte de los poderes públicos no aborda de manera específica e integral el problema de la pobreza infantil, sino que lo hace por medio de aproximaciones

sectoriales centradas en determinados ámbitos, por medio de aproximaciones globales a la exclusión social no centradas en la infancia, o por medio de planes globales de infancia no centrados específicamente en la pobreza. El Pacto para la infancia de Cataluña o el Pacto nacional para la inclusión social y la erradicación de la pobreza que el Gobierno actual quiere impulsar son ejemplos de ello. Esta situación puede generar déficits no sólo de eficacia en la implantación de políticas, sino también déficits de priorización, de intensidad y de comprensividad en las políticas para combatir la pobreza infantil.

En este sentido, el Síndic de Greuges pide a los poderes públicos:

- Que sitúen el problema de la pobreza infantil en el centro de su agenda política, de manera que cada departamento y área de las diferentes administraciones (educación, salud, deportes, cultura, juventud, ocupación, servicios sociales, etc.) planifique líneas estratégicas para combatir la pobreza infantil en sus ámbitos de actuación respectivos.
- Que promuevan planes integrales para combatir este fenómeno en el conjunto de Cataluña o en los diferentes territorios que lo integran, a fin de que las diversas actuaciones iniciadas se puedan coordinar y puedan dar respuestas compartidas, más eficaces y globales, a las necesidades de los niños que se encuentran en esta situación.

Como se verá más adelante, estos planes integrales deben incorporar mejoras en el ámbito de las prestaciones económicas directas e indirectas, pero también en el de las políticas de provisión de servicios.

En este último ámbito, este informe se ha ocupado de identificar y analizar diferentes carencias o necesidades de mejora en el desarrollo de políticas clave para poder combatir de manera más eficaz la pobreza infantil, y que tendrían que ser objeto de intervención por parte de los poderes públicos en el marco de estos planes integrales.

A criterio del Síndic, estos planes deberían incluir estrategias dirigidas a:

1. En materia de enseñanza:

- Promover la escolarización pública de cero a tres años y la accesibilidad económica de los niños en situación de pobreza a la educación infantil de primer ciclo.

- Intensificar las políticas de escolarización equilibrada de alumnado con necesidades educativas específicas y el aprovechamiento de los instrumentos de planificación educativa que ofrece la normativa para combatir la segregación escolar.

- Garantizar el apoyo específico en los centros escolares con una concentración elevada de necesidades educativas específicas.

- Promover políticas de acompañamiento a la escolaridad y de mejora del éxito escolar, especialmente dirigidas al alumnado con más dificultades de escolarización, que a partir del apoyo a la escolarización combatan el abandono educativo prematuro.

- Fomentar el desarrollo de la oferta de formación profesional y de los programas de calificación profesional inicial, entre otros.

- Combatir las barreras económicas presentes en el ámbito educativo (material escolar, comedor, transporte, salidas, actividades complementarias o extraescolares, etc.) y que condicionan el acceso a las oportunidades educativas de los niños.

2. En materia de tiempo libre educativo:

- Dinamizar la accesibilidad económica de los niños a las actividades educativas más allá del horario lectivo.

- Ampliar la oferta de centros abiertos dirigidos a niños y adolescentes que garantizan la atención socioeducativa en horario no lectivo.

- Promover políticas de desarrollo de la oferta educativa no formal en entornos sociales desfavorecidos.

- Fomentar la creación de equipamientos sociales y culturales en entornos socialmente desfavorecidos (bibliotecas, casals de jóvenes, etc.).

- Promover el reconocimiento de la importancia de la educación no formal en el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil.

- Estimular la participación de las familias socialmente desfavorecidas en los ámbitos de tiempo libre educativo familiar.

3. En materia de apoyo a las familias en la crianza de los hijos y de conciliación de la vida laboral y familiar:

- Intensificar el desarrollo del trabajo comunitario y de atención domiciliaria por parte de los servicios sociales a las familias con hijos en situación de pobreza.
- Garantizar una dotación adecuada de recursos a los servicios sociales de atención primaria para poder atender correctamente las necesidades existentes.
- Ampliar la oferta de espacios familiares, centros de apoyo materno-infantil, ludotecas, etc. dirigidos a la primera infancia, y también la provisión de servicios preventivos de apoyo a la familia, especialmente por parte de las administraciones locales, como por ejemplo servicios y programas de apoyo a la crianza de los hijos y servicios de respiro (ludotecas especializadas, centros o casas de familia, acogidas de proximidad, actividades educativas para padres y madres o grupos de padres y madres, etc.) o servicios de ayuda al domicilio para compensar déficits de atención a los niños en la familia (apoyo a los padres en la organización del hogar, etc.).
- Promover actuaciones comunitarias de apoyo a la crianza y a la educación de los hijos y de información y de formación a los ciudadanos sobre los derechos de los niños a una buena educación.
- Promover la conciliación de la vida laboral y familiar, prioritariamente por medio de una racionalización de los horarios laborales, y complementariamente por medio de servicios educativos, de guarda y de apoyo a la conciliación (recogida y acompañamiento a la escuela y al casal, etc.).

4. En materia de protección de la infancia:

- Promover la inclusión social de los niños del sistema de protección de menores en los diferentes ámbitos socioeducativos y sociosanitarios por medio de una intervención adecuada por parte de los profesionales y de un apoyo adecuado por parte de las administraciones.
- Garantizar el apoyo socioeconómico adecuado a las familias para evitar que sean consideradas de alto riesgo social por razones estrictamente socioeconómicas.

- Aumentar las familias acogedoras con el objetivo de alcanzar un número que se adecue a las directrices internacionales y a la normativa vigente, e introducir mejoras en las prestaciones que reciben las familias acogedoras.

- Incrementar el número de plazas residenciales, especialmente en centros residenciales de acción educativa intensiva, de centros residenciales que atienden niños con discapacidades o de centros terapéuticos para niños con problemas de salud mental, de manera se disponga de un excedente de plazas libres suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria en la asignación de plazas en función de las necesidades de los niños, y también definir con precisión los perfiles de niños que puede atender cada centro y establecer los mecanismos para hacer corresponder la propuesta de medida al recurso adecuado.

- Aumentar el número de centros residenciales de acción educativa con el objetivo de reducir su dimensión.

- Aumentar las dotaciones de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) hasta eliminar la existencia de casos pendientes de estudio.

- Aumentar los recursos de servicios de atención a la salud mental a la infancia tutelada, y especialmente a los niños residentes en centros.

- Mejorar los circuitos de atención de los jóvenes extranjeros no acompañados, especialmente cuando son expulsados del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia por mayoría de edad médica, pese a que dispongan de documentación que acredite su minoría de edad.

5. En materia de salud:

- Valorar la ampliación de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud para los niños, especialmente en aspectos relacionados con la atención buco-dental, con déficits sensoriales (gafas, audífonos...), etc. que tengan una prevalencia especial entre los niños en situación de pobreza.

- Regular la farmacia gratuita por razón socioeconómica y promover la aplicación de esta medida entre los niños en situación de pobreza.

- Ampliar la oferta de los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ) y otros recursos específicos en salud mental (hospitales de día, servicios

residenciales, programas específicos de salud mental, etc.), especialmente entre los adolescentes, de acuerdo con la prevalencia mayor de trastornos de salud mental entre los niños en situación de pobreza.

- Ampliar la provisión pública de servicios de atención precoz (CDIAP).
- Promover el acceso de las familias socialmente desfavorecidas a los programas de prevención de la salud.

6. En materia residencial:

- Desarrollar políticas que garanticen la accesibilidad a las viviendas en alquiler entre las familias en situación de precariedad económica con hijos a cargo, por ejemplo, por medio de la promoción de viviendas con alquiler social.
- Ampliar la red de viviendas de protección oficial y priorizar el acceso de las familias con hijos a cargo en situación de pobreza.
- Promover los programas sociales de vivienda y ampliar especialmente el parque de viviendas de inserción y alojamientos de acogida, como por ejemplo recursos residenciales compartidos de estancia temporal, para familias con hijos a cargo en situación de pobreza.
- Garantizar el apoyo de las administraciones a los procesos de desahucio, y ampliar y agilizar las ayudas por evitarlos.
- Intensificar los esfuerzos de detección de las situaciones de infravivienda de las familias con hijos a cargo.
- Reforzar los planes de mejora de barrios con una concentración elevada de problemáticas sociales.
- Mejorar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de viviendas de los ayuntamientos, de la Generalitat de Cataluña o de entidades privadas que gestionan viviendas de inclusión.
- Buscar la manera de difundir entre las personas que lo necesitan los servicios de Ofideute y de Cáritas; fomentar que las entidades financieras participen y colaboren en estos procesos de estructuración de deudas hipotecarias; promover los acuerdos en que los deudores no pierdan su vivienda, como son la transmisión de la propiedad de la vivienda a la

entidad financiera y la reconversión del préstamo o el crédito hipotecario en un contrato en alquiler asequible en favor del deudor, incluso con la previsión de readquirir la vivienda cuando las circunstancias económicas de la persona afectada mejoren.

7. En materia de participación política:

- Participación de los niños en situación de pobreza en el diseño de políticas para combatir la pobreza infantil.
- Implicación de los niños socialmente desfavorecidos en los espacios de participación de la infancia establecidos por las diversas administraciones (consejos de niños, consejos escolares, etc.).

8. Otros:

Una vez hechas estas consideraciones, cabe destacar la importancia que estos planes integrales incorporen estrategias de intervención temprana, pero también de acompañamiento de los niños en situación de pobreza a lo largo de su ciclo vital, y también que desarrollen actuaciones con un fuerte carácter preventivo.

En este sentido, el Síndic también pide a los poderes públicos:

- Que definan con precisión las competencias en materia de prevención de situaciones de pobreza infantil, con la concreción de las funciones y de las instituciones que las tienen que llevar a cabo y con el establecimiento del tipo de servicios o de programas adecuados para complementar las funciones parentales de las familias.
- Que hagan una reserva presupuestaria suficiente para cumplir la función preventiva en la intervención social: de prevención primaria y secundaria desde las administraciones locales.

Y, en último término, también cabe destacar la importancia de que estos planes integrales desarrollen estrategias para:

- promover la coordinación entre los diferentes agentes sociales implicados, públicos y privados, en la lucha contra la pobreza infantil. El fomento del trabajo en red entre servicios sociales, educativos, sanitarios, etc. o la vertebración del tejido asociativo del territorio y la implicación en la formulación y la implantación de políticas, por

ejemplo, son fundamentales para combatir la pobreza infantil en los diferentes territorios.

Desarrollo de una renta de suficiencia económica garantizada para los menores

El artículo 24.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña del año 2006 establece que: “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho en acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan.”

En este sentido, la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, con el objetivo de garantizar ingresos económicos dignos para todas las personas, establece el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), y también determinadas ayudas económicas para personas con ingresos inferiores a este indicador, a fin de que puedan llegar a niveles de renta que se le aproximen. En el marco de este informe, conviene destacar que el indicador mencionado, que queda fijado periódicamente por la Ley de presupuestos de la Generalitat (art. 15.2), hace referencia al conjunto de la unidad familiar o convivencial y su cuantía se incrementa de un 30% por cada miembro de la unidad que no tiene patrimonio ni ingresos (art. 15.3).

De acuerdo con la disposición adicional octava de la Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2012, el valor del IRSC, establecido por el artículo 15.2 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, queda fijado en 7.967,73 euros en cómputo anual, que se corresponden con 569,12 euros si el cómputo es mensual. Por niño a cargo sin ingresos ni patrimonio, por tanto, esta cuantía se amplía en 2.390,32 euros en cómputo anual, 170,74 euros si el cómputo es mensual.

A criterio del Síndic, esta cuantía no dimensiona bastante el coste real de vida de un niño ni garantiza suficientemente la cobertura de sus gastos esenciales, “las propias de la manutención, las derivadas del uso del hogar, las que facilitan la comunicación y el transporte básicos, y también todas las que son imprescindibles para vivir dignamente”, de acuerdo con lo que prevé el artículo 13 de la Ley 13/2006, de 27 de julio. Si bien el incremento del 30% del IRSC puede responder, por ejemplo, a la escala de equivalencia utilizada por organismos internacionales como

la OCDE (un adulto equivale a 1, un niño menor de 14 años equivale a 0,3), el Síndic considera que la determinación de la cuantía del IRSC no pondera adecuadamente las necesidades de la infancia.

En este sentido, el Síndic pide a los poderes públicos:

- Que después de establecer por norma los mínimos considerados esenciales para garantizar el derecho del niño a un nivel de vida adecuado (véase el apartado 11.2), determinen la renta de suficiencia económica que tiene que disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier niño a estos mínimos establecidos.
- Que, una vez definida esta renta de suficiencia económica por niño, adecuen la cuantía prevista por el IRSC, a fin de que el incremento previsto por miembro de la unidad familiar sin ingresos, mayoritariamente niños, se ajuste a la renta necesaria para dar respuesta a sus necesidades esenciales.
- Que creen una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con niños que no dispongan de los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales puedan disponer de ingresos equivalentes al IRSC corregido.

Es preciso tener presente que el sistema actual de prestaciones económicas no da respuesta a esta realidad, bien porque no cubre todo el ciclo de vida de un niño, bien porque la cuantía prevista no garantiza la consecución de la renta de suficiencia económica por niño (como sucede, por ejemplo, con la prestación estatal por niño a cargo para las familias de rentas bajas, que es de 500 euros anuales por cada hijo a cargo menor de tres años y de 298 euros por cada hijo a cargo de entre tres y dieciocho años). La nueva prestación económica para personas menores de edad en situación de riesgo, que podría hacer este papel, está muy orientada a niños en situación de riesgo de desamparo (desde una concepción restrictiva del riesgo).

En este sentido, en el marco de este informe (véase el apartado 9.3), se han analizado los efectos sobre la pobreza de una serie de ayudas monetarias a los niños. Se han considerado tres tipos de ayudas monetarias: transferencias universales para todos los niños con independencia de su renta y sus características socioeconómicas; transferencias condicionadas a un nivel máximo de renta; y transferencias a los tres colectivos (tipos de familias) que, de

acuerdo con el análisis anterior, son más vulnerables económicamente con independencia de su renta. Para evaluar los efectos de estas ayudas se ha comparado la distribución real de la renta con la distribución de la renta (contrafactual) que resulta de simular la ayuda que se quiere analizar.

Los resultados de estas simulaciones indican claramente que la mejor opción para paliar la pobreza infantil son las ayudas condicionadas a la renta, ya que dedican todos los recursos disponibles a mejorar la situación de los niños pobres, sin invertir parte de los recursos en niños que no lo son.

Así, por ejemplo, según la explotación elaborada por Ayllón y Ramos (2010), con una ayuda de 500 euros anuales por niño dirigido a las familias con ingresos equivalentes o inferiores al 60% de la renta media (que corresponde al umbral de riesgo de pobreza), la tasa de pobreza infantil se reduciría en 2,5 puntos porcentuales y se situaría muy cerca de la tasa de pobreza infantil media de los países de la Unión Europea. El coste de esta prestación sería de 132,7 millones de euros para la Administración, que supone poco más del 10% del presupuesto del Departamento de Bienestar Social y Familia del año 2005 (1.163,78 millones de euros), año que se corresponde con la explotación de los datos de la Encuesta de condiciones de vida elaborada por Ayllón y Ramos (2010), o poco más del 5% del presupuesto del Departamento de Acción Social y Ciudadanía del año 2009 (2.302,49 millones de euros).

O, por ejemplo, según esta misma explotación, con una ayuda de 2.000 de euros anuales por niño, condicionada al mismo nivel de renta, la reducción de la tasa de pobreza sería de 10,6 puntos porcentuales, hasta la mitad. En este caso, el coste de esta prestación sería de 530,9 millones de euros, menos de la mitad de todo el presupuesto del Departamento de Bienestar Social y Familia del año 2005 (1.163,78 millones de euros), o menos de una cuarta parte del presupuesto del Departamento de Acción Social y Ciudadanía del año 2009 (2.302,49 millones de euros).

En cambio, según la explotación estadística, con ayudas universales, se requieren muchos más recursos financieros para reducir de manera equivalente la tasa de pobreza infantil. Para reducir 2,4 puntos porcentuales la tasa de pobreza infantil por medio de una ayuda universal, ésta debe ser de 500 de euros anuales, con un coste total de 608,5 millones de euros, casi cinco veces más que con una ayuda condicionada al nivel de

renta de la familia. O, igualmente, para reducir 10,8 puntos porcentuales (la mitad) la tasa de pobreza infantil por medio de una ayuda universal, ésta debe ser de 2.500 euros anuales, con un coste total de 3.042,5 millones de euros, casi seis veces más que con una ayuda condicionada.

Pese a todo, no se puede abogar ciegamente en favor de dicho tipo de ayudas, ya que su eficiencia y eficacia se pueden ver comprometidas por los costes de implantación, que se deben tener en consideración a la hora de escoger la forma de combatir la pobreza infantil y que pueden ser más elevados en el caso de ayudas condicionadas que en el de ayudas universales.

En cualquier caso, merece la pena recordar que, para conseguir hitos notables en la reducción de la pobreza infantil, hacen falta muchos más recursos que los que se dedican actualmente. Conviene recordar que la política de ayudas a familias con niños a cargo de cero a tres años, actualmente suspendida, suponía una inversión de cerca de 200 millones de euros. Si los poderes públicos destinasen este importe a una prestación económica para combatir la pobreza infantil, la tasa se podría reducir cerca de un 3%, hasta situarla alrededor de la media europea.

Es preciso recordar que la suspensión de las ayudas por niño a cargo ha comportado la aprobación de una nueva ayuda por nacimiento condicionada a renta por parte del Departamento de Bienestar Social y Familia. Esta ayuda, sin embargo, dispone de una partida presupuestaria muy inferior a la que se destinaba a las ayudas por niño a cargo. No se prevé, pues, que los niveles de pobreza infantil se vean corregidos de manera significativa por esta nueva ayuda.

Configuración de un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil

En el marco de este informe, se ha revisado el desarrollo de diferentes prestaciones económicas que inciden sobre la pobreza infantil, y se han identificado diversos déficits relacionados con su cobertura, intensidad, gestión o impacto, entre otros.

A la vista de esta realidad, pues, el análisis y la mejora de las prestaciones económicas es un ámbito clave de la política social para poder combatir con más eficacia e intensidad la pobreza infantil y sus efectos sobre las oportunidades de los niños. Con este afán, el Síndic sugiere que se cree una comisión

interdepartamental e interadministrativa, integrada por representantes técnicos y políticos de los departamentos de Bienestar Social y Familia, Enseñanza, Salud y Economía y Conocimiento, y también de las entidades municipalistas, que tenga por objetivo analizar de manera conjunta las diferentes prestaciones existentes e identificar posibles mejoras que se puedan introducir.

A criterio del Síndic, algunas de las posibles mejoras son:

- Estudiar la adecuación del umbral de renta establecido por el IRSC y el grado de comprensividad respecto de las diferentes situaciones de pobreza infantil existentes.
- Ampliar las prestaciones económicas de derecho subjetivo a partir de un determinado umbral de renta y establecer umbrales de renta que sean equivalentes al IRSC corregido por niño y que, a partir de este nivel, garanticen no sólo el derecho de cualquier niño a percibir prestaciones, sino también que acceda de manera efectiva, de manera que la concesión no dependa tanto de la disponibilidad presupuestaria como de las necesidades socioeconómicas existentes.
- Ampliar la extensividad de las prestaciones económicas al conjunto del ciclo vital de un niño, puesto que los adolescentes conforman uno de los grupos con más riesgo de pobreza infantil.
- Aproximar la cobertura de las prestaciones económicas a la proporción de niños que se encuentran en situación de riesgo de pobreza, y estudiar los criterios de prioridad y de elegibilidad para ordenar el acceso a las prestaciones, con el objetivo de evitar que queden excluidos o no suficientemente discriminados colectivos afectados por situaciones de pobreza (población extranjera no regularizada, familias en situación de pobreza moderada, etc.).
- Aplicar criterios de prioridad en el acceso que discriminen positivamente a los colectivos más vulnerables, que se corresponden en gran medida con los grupos que normalmente se identifican como colectivos en riesgo alto de pobreza: los adolescentes, los niños en familias numerosas y en familias monoparentales o los niños con progenitores parados o inactivos, entre otros.
- Equiparar la monoparentalidad a la protección que ya reciben las familias numerosas en la recaudación de impuestos, en la aplicación de bonificaciones, en el otorgamiento de ayudas, etc.
- Incorporar criterios de progresividad, tanto del umbral de renta que da derecho a la prestación como de la intensidad de la prestación otorgada.
- Garantizar que el importe previsto para la renta mínima de inserción se equipare al IRSC corregido por niño y que las ayudas complementarias por hijo se ajusten a la renta de suficiencia económica por niño.
- Garantizar una información adecuada a las familias que se encuentran en situación de pobreza y también a los diferentes profesionales sobre el sistema de prestaciones económicas y sobre los procedimientos de tramitación.
- Establecer procedimientos flexibles de acceso a las prestaciones, para permitir el acceso a la población que experimenta cambios en su situación socioeconómica a lo largo del año, y también promover la capacidad de adecuar la intensidad de la ayuda a las condiciones de vida presente.
- Graduar la intensidad de las prestaciones económicas para garantizar que las familias dispongan de ingresos equivalentes a la renta de suficiencia económica establecida por niño.
- Ajustar al pasado inmediato el periodo de tiempo necesario que se tiene en cuenta a la hora de valorar los ingresos familiares para el otorgamiento de ayudas condicionadas a renta.
- Reducir, si conviene, el periodo de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones y agilizar su tramitación, especialmente si tienen por objetivo resolver situaciones de precariedad económica en el presente y compensar desigualdades de acceso a determinados recursos y servicios, como pasa con las ayudas para la adquisición de libros de texto y material escolar o para el acceso al comedor escolar, o con las ayudas que pretenden evitar procesos de desahucio.
- Incluir los gastos estructurales (vivienda, etc.) en la valoración de las solicitudes de prestación económica.
- Aplicar descuentos en precios públicos y tasas en el acceso a servicios sociales y educativos (equipamientos deportivos, equipamientos culturales, servicios educativos, etc.) condicionados a la renta familiar o a otras circunstancias personales y familiares prevalentes en las situaciones de pobreza (monoparentalidad, etc.).

- Estudiar la capacidad de los poderes públicos de aliviar la pobreza infantil por medio de beneficios fiscales (deducciones, bonificaciones y exenciones de tributos, y otras medidas que se determinen).
- Adoptar políticas y medidas concretas para compensar las situaciones de desprotección que se puedan producir a raíz del nuevo diseño de prestaciones como, por ejemplo, la renta mínima de inserción, a fin de cubrir las necesidades básicas de la población en general, y también de los niños, que se haya visto privada de los recursos más elementales y que haya visto acentuada su situación de exclusión social.
- Incorporar la pobreza infantil como situación de riesgo en transferencias como la prestación económica para personas menores de edad en situación de riesgo o la renta mínima de inserción, que en sentido estricto no lo hace, sino que requiere, aparte de la escasez de ingresos económicos, circunstancias añadidas.

Todas estas medidas implican mejorar aspectos relacionados con la gestión de la concesión de esta

prestación, pero también un esfuerzo financiero mayor por parte de los poderes públicos competentes.

En último término, el Síndic pide a los poderes públicos que articulen un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil. Esta integración debe permitir, por una parte, situar las necesidades del niño en un lugar central, como sujeto con derecho a percibir prestación, y no sólo el conjunto de la unidad familiar; y de la otra, debe permitir focalizar e intensificar el esfuerzo que hacen las administraciones en prestaciones económicas sobre los niños que sufren situaciones de pobreza y optimizar el impacto de estas prestaciones económicas por medio de otras actuaciones de intervención social llevadas a cabo por los diferentes servicios sociales, educativos y sanitarios. Una mejor integración de las actuaciones de prestación de servicios y de prestación económica puede contribuir a promover más la igualdad de oportunidades de los niños que se encuentran en una situación de pobreza.

SÍNDIC

**EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES**

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

