



INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

RESUMEN EJECUTIVO

FEBRERO 2024

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Resumen ejecutivo

1. Presentación	3
2. La prevalencia de la vulnerabilidad: los colectivos de atención prioritaria ..	5
3. Las dificultades de las políticas de infancia.....	12
3.1. La insuficiencia de financiación (y la consiguiente pérdida de eficacia)....	12
3.2. Los déficits de cobertura de las necesidades existentes	15
3.3. Las carencias en la aplicación de las evaluaciones de impacto.....	21
4. Las acciones transformadoras para romper el círculo de la vulnerabilidad	22
4.1. La prevención de la vulnerabilidad	22
4.2. La atención prioritaria de los colectivos vulnerables	26
4.3. La inclusión de los niños vulnerables	38
4.4. La protección de los niños vulnerables	41

1. Presentación

En octubre de 2023, el Gobierno de la Generalitat aprobó impulsar el diseño, la elaboración y la ejecución de la Estrategia de lucha contra la pobreza infantil en Cataluña (Acuerdo GOV/208/2023, de 10 de octubre, por el que se aprueba elaborar la Estrategia de lucha contra la pobreza infantil en Cataluña).

Esta estrategia, que debe elaborarse durante un período de cinco meses, tiene como objetivo coordinar y optimizar las políticas que ya lleva a cabo el Gobierno en el ámbito de la infancia, e impulsar las actuaciones necesarias para prevenir las situaciones de pobreza entre los niños y adolescentes.

El informe sobre los derechos del niño 2023, que recoge las principales actuaciones que la institución ha llevado a cabo a lo largo del año, propone trece acciones transformadoras para que se incorporen en la Estrategia de lucha contra la pobreza infantil en Cataluña.

Estas acciones transformadoras parten de una concepción de la pobreza infantil que va más allá de la ausencia de ingresos y de cobertura de las necesidades básicas, y que pone el acento sobre todo en la privación de derechos y en la desigualdad que sufren niños y adolescentes a la hora de acceder a oportunidades sociales para desenvolverse como personas de pleno derecho en nuestra sociedad.

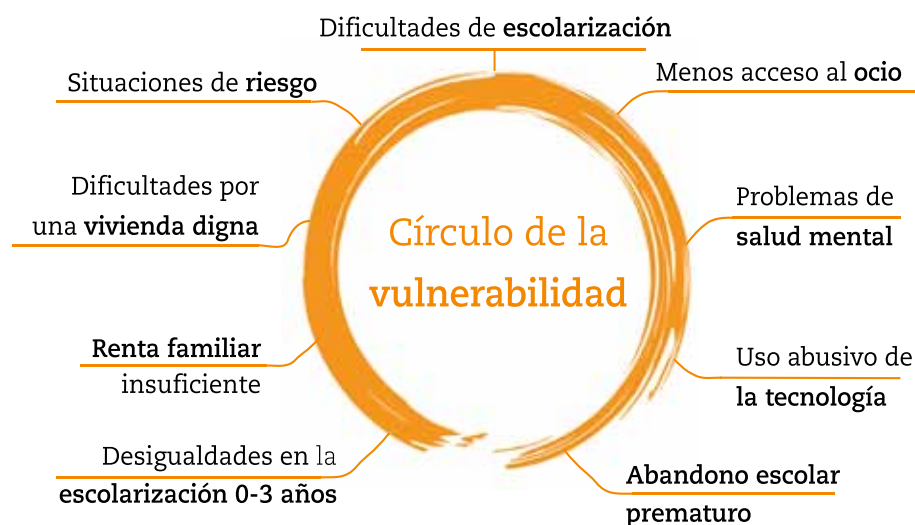
¿Qué es el círculo de la vulnerabilidad?

En el marco de este informe, **la vulnerabilidad se entiende como una situación que limita la capacidad de los niños y adolescentes de ejercer su derecho al máximo desarrollo posible.** El hecho de no disponer de una renta familiar suficiente para satisfacer las necesidades básicas, las dificultades para acceder a una vivienda digna, el abandono prematuro del sistema educativo, las desigualdades de acceso a las actividades educativas fuera del horario lectivo, la prevalencia de problemas de salud mental o las situaciones de desamparo, por citar algunos ejemplos, son fuente de desigualdad y pueden tener un impacto negativo en las oportunidades de desarrollo de los niños y adolescentes.

La vulnerabilidad social incide no solo en los niños y adolescentes en situación de pobreza, entendida desde una concepción integral, sino también en aquellos que tienen el riesgo de sufrirla o aquellos a los que les puede costar superarla. Los niños cuyos progenitores no disponen de las capacidades parentales suficientes para garantizar su protección, los que tienen una discapacidad o problemas de salud mental o los que son víctimas de situaciones de violencia, por citar algunos ejemplos, deben ser considerados colectivos de atención prioritaria por las políticas públicas de lucha contra la pobreza, por razón de la desigualdad que sufren.

La vulnerabilidad no es una característica propia del niño, sino del entorno en el que vive. Para combatirla, es necesario poner el foco en la estructura social y en las condiciones del entorno que suponen barreras a las oportunidades de desarrollo de los niños y adolescentes. En algunas ocasiones, la política social, por acción o por omisión, puede generar o reproducir estas barreras. Aspectos como los déficits de políticas de apoyo a las familias, la institucionalización de los niños y adolescentes tutelados por la Administración, los costes de acceso a la escolarización y a las actividades de ocio, la segregación escolar, los déficits de inclusión del alumnado con diversidad funcional en el sistema educativo o la falta de pautas sociales claras en relación con el uso de los dispositivos con acceso a internet son algunas de las barreras que limitan el desarrollo de los niños y adolescentes.

Los límites a la capacidad de desarrollo se retroalimentan y dificultan la capacidad de los niños y adolescentes de salir del círculo de reproducción de la pobreza, tanto en el presente como a lo largo de su trayectoria vital futura. Sitúan al niño en el círculo de la vulnerabilidad. Por ejemplo, el uso abusivo de la tecnología puede generar problemas de salud mental que pueden acabar derivando en situaciones de abandono escolar prematuro, o la falta de rentas familiares suficientes puede acabar derivando en una pérdida de la vivienda, lo que afecta al rendimiento escolar o al bienestar emocional. Además, haber experimentado vulnerabilidad durante la infancia tiene consecuencias negativas que pueden persistir a lo largo del ciclo vital de un individuo, lo que contribuye a la transmisión intergeneracional de esa vulnerabilidad. Las políticas de lucha contra la pobreza son básicas para garantizar los derechos y oportunidades de los niños y adolescentes en el presente, y para prevenir la creación de pobreza entre los niños y adolescentes del futuro.



2. La prevalencia de la vulnerabilidad: los colectivos de atención prioritaria

En el período 2016-2021, la situación social de los niños y adolescentes se había caracterizado por un incremento de los niveles de vulnerabilidad en buena parte de los indicadores que nos informan sobre la evolución de los niveles de bienestar entre la población infantil. Este incremento de los niveles de vulnerabilidad ha tenido una tendencia negativa sostenida y no solo se ha debido al impacto negativo de la pandemia.

Sin embargo, la tendencia creciente de la vulnerabilidad experimentada en los últimos cinco años parece haberse moderado durante el curso 2022/2023, aunque hay indicadores de bienestar que siguen teniendo una evolución negativa.

La mejora de la situación del mercado laboral, con tasas de empleo y desempleo que no se veían desde justo antes de la crisis económica de 2008, y la inversión de recursos durante la pandemia para contener su impacto en la medida de lo posible han permitido, a pesar de la elevada inflación, que en los últimos dos o tres años algunos de estos indicadores hayan experimentado un cambio de tendencia y se hayan situado en niveles equivalentes o más positivos que en los años prepandemia.

Algunos de los indicadores de mejora son:

- ▣ **La leve reducción del riesgo de pobreza y del número de usuarios de servicios sociales y beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía (RGC).** En 2022, por ejemplo, se redujo muy ligeramente el riesgo de pobreza entre los niños (que ha pasado del 28,6 % al 27,5 %), y también lo hizo ligeramente el número de usuarios de los servicios sociales (-1 %). Los beneficiarios de la RGC menores de edad también se redujeron un 8,6 % en 2022, y un 5,9 % en los tres primeros trimestres de 2023.
- ▣ **La reducción del número de desahucios.** En 2022 se redujo un 8,8 % el número de desahucios en Cataluña (cerca de 800 menos), y un 17,3 % en el primer semestre de 2023 respecto al mismo período del año anterior (cerca de 1.000 menos).
- ▣ **La reducción de la prevalencia de problemas de salud mental entre los niños y adolescentes.** En 2022, el 13,4 % de los niños de cuatro a catorce años tenían un posible o probable problema de salud mental, por debajo de la prevalencia del año 2019, antes de la pandemia, que era del 16,0 %.

▣ **La reducción del abandono educativo prematuro.** Las tasas de abandono educativo prematuro presentan cierto estancamiento desde hace años. Sin embargo, los datos correspondientes a 2023 indican que este año se ha reducido de forma significativa hasta el 14,0 %.

▣ **La mejora de la participación en el ocio educativo.** En 2022 se redujo la proporción de niños que no realizan actividades extraescolares deportivas (del 46,0 % al 42,2 %) y no deportivas (del 65,4 % al 62,6 %), y la participación en las actividades de ocio aumentó un 4,8 % respecto al año anterior (30.000 niños y adolescentes más). **También ha aumentado un 3,3 % la participación en las actividades de verano de 2023 respecto al verano de 2022.**

Sin embargo, en algunos ámbitos la evolución sigue siendo negativa, especialmente en:

▣ **La consolidación de la vulnerabilidad socioeconómica más severa.** La evolución de los niños en situación de riesgo grave sigue aumentando (en septiembre de 2023 había tantos niños en esta situación que durante todo el año 2022). También aumentaron en 2022 los niños en situación de privación material severa (con una tasa que pasa del 10,0 % al 11,6 %, con cerca de 20.000 niños más en esta situación que en 2021).

▣ **El aumento de las situaciones de desamparo.** El número de niños con expediente de desamparo o tutela (sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos) ha aumentado un 6,8 % (cerca de 500) desde 2021 hasta abril de 2023, y también está aumentando significativamente la llegada de adolescentes migrantes solos. En septiembre de 2023 ya se había atendido a más adolescentes migrantes (3.946) que durante todo el año 2022 (3.868).

▣ **El incremento de las violencias contra los niños (o de la detección de estas violencias).** En la última década, se ha incrementado de forma sostenida el número de niños víctimas de violencia sexual. En el período 2019-2022, aumentó un 22,5 % el número de víctimas (1.460 víctimas en 2022), y también lo hizo el número de víctimas de violencia doméstica, con un incremento del 22,9 % en este mismo período (2.187 víctimas menores de edad atendidas en el año 2022). La Encuesta de convivencia escolar y seguridad de Cataluña también señala que se produjo un incremento de la proporción de alumnado en secundaria víctima de algún acto de violencia escolar, que ha pasado del 42,4 % de 2017 al 59,9 % de 2022, y también de acoso escolar, del 10,4 % al 17,1 %.

▣ **El aumento del uso abusivo de las pantallas y del acceso a internet.** La sobreexposición a las pantallas tiene efectos nocivos sobre la salud, especialmente entre los niños y adolescentes, tanto en lo que se refiere a la salud física como al bienestar emocional y la salud mental. En 2021 el 27,1 %

de los adolescentes hacían un uso compulsivo de internet, y el 8,9 % tenía un posible trastorno por uso de videojuegos, cuando estas proporciones eran inferiores en años precedentes.

▣ **El empeoramiento de los resultados en los niveles de aprendizaje.** La proporción de alumnado de 4.º de ESO con bajo nivel en las pruebas de competencias tiene una tendencia negativa desde el año 2019 en la mayor parte de competencias evaluadas: en el caso de la competencia matemática, especialmente, en el período 2019-2023 el porcentaje de alumnado con nivel bajo ha aumentado del 11,6 % al 24,4 %. Esta evolución también ha sido negativa en las competencias de lengua catalana y castellana, y se ha estancado en la competencia científico-tecnológica.

Tabla 1. Evolución de los indicadores sobre vulnerabilidad social de los niños y adolescentes (2016-2022)



Riesgo de pobreza	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tasa de riesgo de pobreza (menores de 18 años)	25,0	27,7	28,6	31,0	33,4	28,6	27,5	-
Número de niños en riesgo de pobreza (menores de 18 años)	348.600	385.600	404.000	430.900	462.000	400.400	378.500	-
Tasa de pobreza severa (menores de 16 años)	6,0	6,8	8,9	8,6	10,3	10,0	11,6	-
Número de niños en pobreza severa (menores de 16 años)	74.900	84.300	110.900	107.700	128.700	123.000	140.000	-
Expediente abierto con la DGAIA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
Riesgo grave (con intervención abierta del EAIA)	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518	6.456	6.665	6.659
Desamparo (en situación de estudio)	1.726	2.268	3.985	3.670	2.908	3.353	4.131	4.062
Número de niños en medida protectora por la DGAIA	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893	7.798	8.678	8.674
Menores extranjeros no acompañados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
Menores extranjeros no acompañados en Cataluña atendidos durante el año	973	1.958	4.812	5.766	3.688	2.948	3.868	3.946
Usuarios de los servicios sociales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Número de usuarios	866.192	834.605	843.614	815.704	887.512	891.854	883.247	-
Víctimas de violencia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
Menores de edad víctimas de delitos	17.831	17.528	16.525	17.854	12.516	15.782	18.569	9.949 (junio)
Menores de edad víctimas de violencia sexual	967	815	1.009	1.192	958	1.463	1.460	763 (junio)
Menores de edad víctimas de violencia doméstica	1.827	1.808	1.870	1.724	1.686	1.977	2.187	1.674
Caso probable o posible de sufrir problemas de salud mental	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
%	-	11,0	13,4	16,0	19,5	15,3	13,4	-

Acceso a nuevas tecnologías	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uso compulsivo de Internet (CIUS \geq 28)	25,6	-	24,3	-	-	27,1	-	-
Resultados educativos	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abandono educativo prematuro (%)	18,0	17,1	17,0	19,0	17,4	14,8	16,9	14,0
Abandono educativo prematuro (16-24 años) (%)	16,7	15,8	15,2	16,8	16,2	13,4	15,1	12,2 (sept.)
Nivel bajo en pruebas de competencias matemáticas 4.º ESO (%)	15,0	14,6	14,1	11,6	14,7	19,9	23,5	24,4
Participación en actividades extraescolares y de ocio	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
No participa en actividades extraescolares deportivas (%) (3-14 años)	34,8	31,9	32,4	36,2	40,8	46,0	42,2	-
No participa en actividades extraescolares no deportivas (%) (3-14 años)	61,3	57,6	55,9	58,1	61,1	65,4	62,6	-
Participantes en actividades de ocio comunicadas (Dirección General de Juventud)	268.313	414.953	465.219	524.498	326.002	516.608	541.369	515.869

Fuente. Encuesta de condiciones de vida, Encuesta de salud de Cataluña, Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia, Padrón de habitantes y Departamento de Interior.

La vulnerabilidad es especialmente elevada en determinados colectivos, que deben ser atendidos de forma preferente

Los colectivos de atención prioritaria son los niños en situación de pobreza, los niños migrantes, los niños tutelados, los niños con problemas de salud mental y los niños con discapacidad. Estos son los colectivos que tienen mayores dificultades a la hora de acceder a servicios y recursos educativos o de ocio y que están más expuestos a factores de riesgo relacionados con la salud mental, con las violencias o con el uso de dispositivos digitales. **Estas dificultades son especialmente prevalentes entre los adolescentes.**

En Cataluña, cerca del 30 % de los niños, unos 400.000 en total, forman parte de los principales colectivos vulnerables de atención prioritaria (tabla 2).

Tabla 2. Proporción de niños y adolescentes de atención prioritaria en Cataluña (2022, 2023)



	n	%
Situaciones de riesgo (2023)	32.481	2,4
Situaciones de riesgo grave (2023)	6.659	0,5
Tutela o con medida protectora (2023)	8.674	0,6
Riesgo de pobreza (2022)	378.500	27,5
Privación material severa (menores de 16 años) (2022)	140.000	11,6
Nacionalidad extranjera (2022)	216.082	15,7
Nacionalidad extranjera (menores de 6 años) (2022)	78.827	20,6
Madre nacida en el extranjero (alumnado ESO) (2022)	-	22,3
Madre nacida en el extranjero (fuera UE, alumnado ESO) (2022)	-	18,6
Niños gitanos	-	1,2
Niños con problemas de salud mental (de 4 a 14 años) (2022)	-	13,4
Niños con discapacidad (>33 %) (2023)	41.593	3,0
Alumnado con necesidades educativas específicas (NEE) (2023)	42.672	3,1
Alumnado en centros de educación especial (CEE) (2023)	8.207	0,6

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de Idescat (pobreza, nacionalidad, edad), del Departamento de Derechos Sociales (riesgo y desamparo, discapacidad), del Departamento de Educación (alumnado), del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo (lugar de nacimiento de los progenitores), del Departamento de Salud (salud mental) y del Plan integral del pueblo gitano 2017-2020 (etnia gitana).

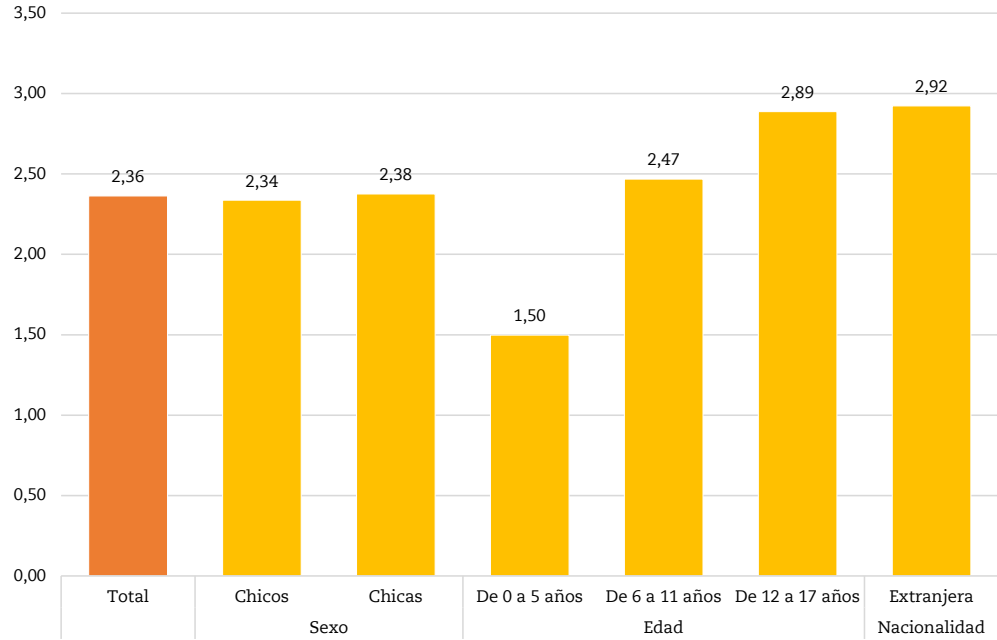
Nota. Los datos del lugar de nacimiento de los progenitores se han extraído del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo (2023). Análisis del contexto del alumnado de cuarto de ESO. Curso 2021-2022. Informe de evaluación 32. Los datos de alumnado gitano se han extraído de la estimación de población gitana residente en Cataluña, según el Plan integral del pueblo gitano 2017-2020.

Estos colectivos presentan:

▣ **Más situaciones de riesgo.** La prevalencia de las situaciones de riesgo aumenta con la edad, como consecuencia, entre otras cosas, del aumento de la prevalencia de dificultades familiares de atención socioeducativa y de los problemas de salud mental en la etapa de la adolescencia: mientras que en los niños menores de seis años esta prevalencia es del 1,5 %, en el caso de los adolescentes de doce años o más se sitúa en el 2,9 %, prácticamente el doble. Los niños de nacionalidad extranjera (2,9 %) también tienen una prevalencia de las situaciones de riesgo por encima de la media (2,4 %).



Gráfico 1. Prevalencia de los niños y adolescentes en situación de riesgo por cada 100 habitantes en función del sexo, la edad y la nacionalidad en Cataluña (2023)



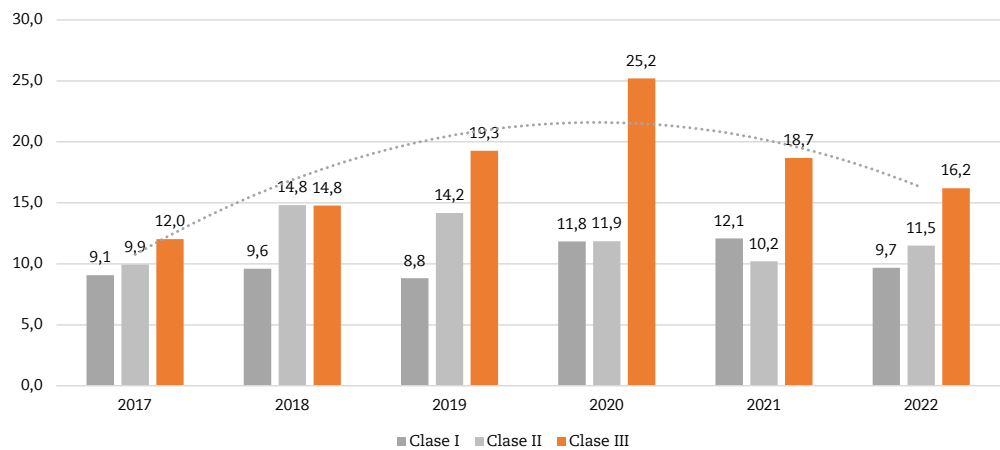
Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Idescat.

Nota. Los datos corresponden al 15 de abril de 2023.

▣ **Más problemas de salud mental.** Los niños socialmente menos favorecidos tienen casi el doble de probabilidades de sufrir un trastorno mental (16,2%) que los niños socialmente favorecidos (9,7%). El 55,9% de los pacientes menores de edad atendidos en los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ) son adolescentes de doce a diecisiete años, aunque los adolescentes de esta franja de edad solo representan el 37,5% de la población infantil.



Gráfico 2. Evolución del estado de salud mental (casos posibles o probables) de los niños de cuatro a catorce años en función de su clase social en Cataluña (2017-2022)



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

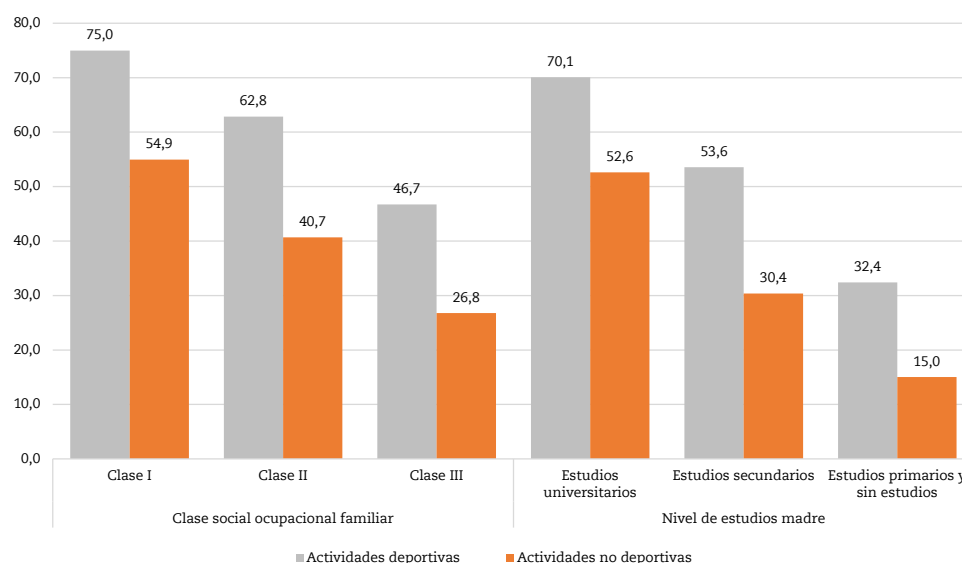
▣ **Más situaciones de desamparo.** Sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos, el 56,5 % de los niños tutelados tienen doce años o más, y el 22,9 % son de nacionalidad extranjera, por encima de la presencia de estos colectivos en la población total (37,5 % y 15,7 %, respectivamente).

▣ **Más dificultades de acceso a la educación infantil de primer ciclo.** En el curso 2022/2023, la escolarización del alumnado de nacionalidad extranjera (14,9 %) era casi cuatro veces inferior a la del alumnado de nacionalidad española (52,4 %). Los niños socialmente desfavorecidos están más “ausentes” en esta etapa educativa.

▣ **Más dificultades de escolarización.** El alumnado de estatus socioeconómico bajo (ISEC nivel 1) obtiene puntuaciones entre un 10 % y un 21 % más bajas que el alumnado de estatus socioeconómico alto (ISEC nivel 5) en las pruebas de competencias en 4.º de ESO. El alumnado socialmente desfavorecido presenta tasas de graduación en ESO más bajas y niveles de abandono educativo prematuro más elevados que el alumnado socialmente favorecido. **Las tasas de graduación en la ESO también son más bajas entre el alumnado con discapacidad o el alumnado en situación de desamparo.**

▣ **Más dificultades de acceso al ocio.** La participación en actividades de ocio de los niños de familias con mayor capital económico y educativo es casi treinta puntos porcentuales superior a la de los niños de familias socialmente menos favorecidas. **Los adolescentes también presentan menores niveles de participación en la oferta de ocio educativo.**

Gráfico 3. Participación en las actividades extraescolares de la población de tres a catorce años en función de la clase social ocupacional y del nivel de estudios de la madre en Cataluña (2022)



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

▣ **Más usos abusivos de dispositivos electrónicos.** El uso compulsivo de internet o de los videojuegos es más prevalente entre los adolescentes que entre los niños. Teniendo presente el capital educativo y económico, el consumo diario de dos o más horas de pantalla es más elevado en el caso de los niños de tres a catorce años de familias con menor capital económico y educativo (más del 50 %) que en el caso de los niños socialmente más favorecidos (37 %).

3. Las dificultades de las políticas de infancia

La mayor prevalencia de vulnerabilidad en los colectivos de atención prioritaria se debe, en parte, a las dificultades de las políticas de infancia de dar respuesta a sus necesidades específicas.

3.1. La insuficiencia de financiación (y la consiguiente pérdida de eficacia de esa financiación)

En Cataluña, se destinan menos recursos a políticas de infancia y de apoyo a la familia (excluyendo el gasto en educación) que en 2010

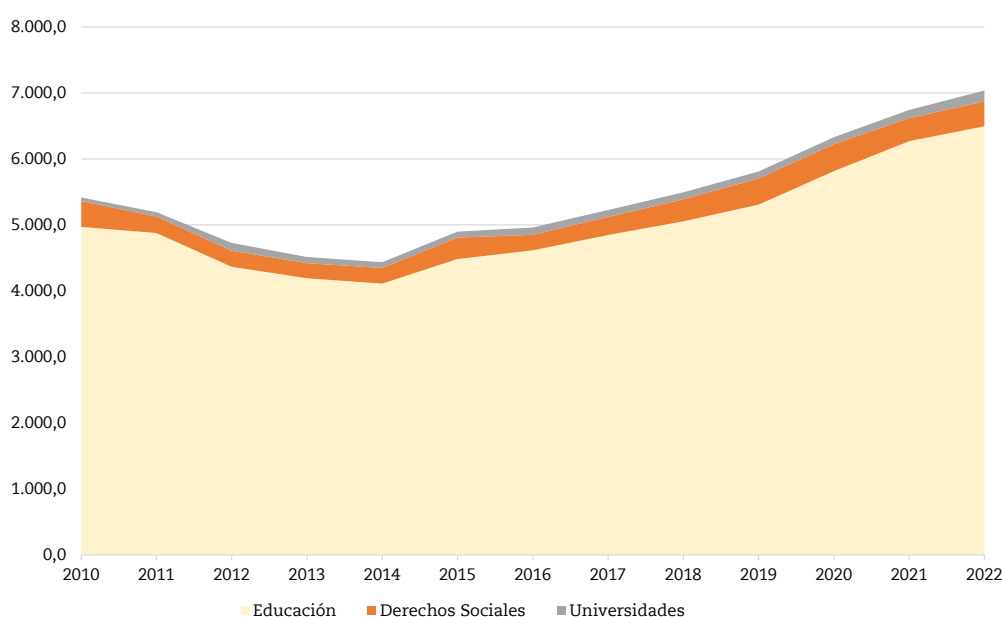
En 2022 la Generalitat de Cataluña destinó 7.035,7 millones de euros al ámbito de infancia, con un presupuesto que ha ido aumentando de forma sostenida desde el año 2014, un 58,7 % a precios corrientes, un 35,1 % a precios constantes. El gasto unitario es de 5.119,7 euros por niño, con un aumento en este mismo período del 60,4 % a precios corrientes, un 36,7 % a precios constantes (gráfico 4).

Esta tendencia positiva se inició tras el período 2010-2014, en el que el gasto en políticas de infancia decreció de forma significativa, en cerca de un 18,1 %, por efecto de la crisis económica de 2008 y de las restricciones presupuestarias aplicadas como medida de control del déficit. Los niveles de inversión que había en el año 2010 se han recuperado, con un aumento del 29,9 % a precios corrientes y del 4,7 % a precios constantes, pero esta evolución positiva se explica fundamentalmente por el incremento del gasto en educación.

El ámbito de la educación concentra el 94,7 % de la inversión en políticas de infancia.

Si tomamos como referencia las políticas de infancia y apoyo a las familias, excluyendo el ámbito de la educación, la inversión es actualmente inferior a la del año 2010, un 3,9 % menos a precios corrientes y un 22,5 % menos a precios constantes. La suspensión de la prestación por menor a cargo por las restricciones presupuestarias explica esta evolución.

Gráfico 4. Evolución del presupuesto en políticas de infancia de la Generalitat de Cataluña (2010-2022)



Por áreas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total (M€)	5.414,9	5.194,8	4.726,5	4.513,5	4.434,7	4.897,6	4.961,1	5.225,8	5.495,4	5.810,0	6.329,7	6.742,8	7.035,7
Educación	4.971,2	4.877,9	4.366,1	4.193,1	4.112,2	4.485,1	4.617,4	4.846,6	5.055,7	5.308,5	5.816,5	6.270,8	6.496,3
Derechos Sociales	390,6	250,0	243,6	228,8	237,9	322,6	233,2	274,4	334,8	397,1	407,5	348,7	375,4
Universidades	53,1	66,8	116,8	91,6	84,6	89,9	110,5	104,8	104,8	104,4	105,7	123,3	163,9
Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total (M€)	5.414,9	5.194,8	4.726,5	4.513,5	4.434,7	4.897,6	4.961,1	5.225,8	5.495,4	5.810,0	6.329,7	6.742,8	7.035,7
Precios corrientes (2010=100)	100,0	95,9	87,3	83,4	81,9	90,4	91,6	96,5	101,5	107,3	116,9	124,5	129,9
Precios corrientes (2014=100)	-	-	-	-	100,0	110,4	111,9	117,8	123,9	131,0	142,7	152,0	158,7
Precios constantes (2010) (M€)	5.414,9	5.068,1	4.451,0	4.241,9	4.197,2	4.621,5	4.594,1	4.781,8	4.959,1	5.196,3	5.695,2	5.718,1	5.671,6
Precios constantes (2014) (M€)	-	-	-	-	4.434,7	4.882,9	4.854,0	5.052,4	5.239,7	5.490,3	6.017,5	6.041,7	5.992,5
Precios constantes (2010=100)	100,0	93,6	82,2	78,3	77,5	85,3	84,8	88,3	91,6	96,0	105,2	105,6	104,7
Precios constantes (2014=100)	-	-	-	-	100,0	110,1	109,5	113,9	118,2	123,8	135,7	136,2	135,1

% presupuesto Generalitat de Catalunya	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total (M€)	5.414,9	5.194,8	4.726,5	4.513,5	4.434,7	4.897,6	4.961,1	5.225,8	5.495,4	5.810,0	6.329,7	6.742,8	7.035,7
Presupuesto liquidado Generalitat Catalunya (M€)	33.657,0	34.700,0	35.376,0	36.666,8	33.366,7	33.802,1	33.991,5	34.512,1	37.138,6	37.237,3	45.741,8	49.300,8	50.479,6
% sobre presupuesto inicial	16,7	15,9	15,9	15,2	13,9	15,1	15,3	15,4	16,1	17,1	15,0	16,0	14,4
% sobre presupuesto inicial (operaciones no financieras)	18,5	19,1	17,4	16,6	17,4	18,5	18,7	18,6	19,5	20,7	19,9	21,2	18,9
% sobre presupuesto liquidado Generalitat Catalunya	16,1	15,0	13,4	12,3	13,3	14,5	14,6	15,1	14,8	15,6	13,8	13,7	13,9
Gasto unitario	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Euros por niño (precios corrientes)	4.011,6	3.794,3	3.412,3	3.247,3	3.190,9	3.521,0	3.559,1	3.733,1	3.917,4	4.135,3	4.493,3	4.858,5	5.119,7
Euros por niño (precios constantes)	4.011,6	3.701,8	3.213,4	3.051,9	3.020,0	3.322,5	3.295,8	3.416,0	3.535,1	3.698,5	4.042,9	4.120,2	4.127,0
Educación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Educación	4.971,2	4.877,9	4.366,1	4.193,1	4.112,2	4.485,1	4.617,4	4.846,6	5.055,7	5.308,5	5.816,5	6.270,8	6.496,3
Precios corrientes (2010=100)	100,0	98,1	87,8	84,3	82,7	90,2	92,9	97,5	101,7	106,8	117,0	126,1	130,7
Precios constantes (2010=100)	100,0	95,7	82,7	79,3	78,3	85,1	86,0	89,2	91,8	95,5	105,3	107,0	105,3
Derechos Sociales	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Derechos Sociales	390,6	250,0	243,6	228,8	237,9	322,6	233,2	274,4	334,8	397,1	407,5	348,7	375,4
Precios corrientes (2010=100)	100,0	64,0	62,4	58,6	60,9	82,6	59,7	70,2	85,7	101,7	104,3	89,3	96,1
Precios constantes (2010=100)	100,0	62,4	58,7	55,0	57,6	77,9	55,3	64,3	77,3	90,9	93,9	75,7	77,5

Fuente. Departamento de Economía y Hacienda.

La mejora de la financiación de la educación en el período 2014-2022 no ha ido acompañada de una mejora de los resultados en los niveles de aprendizaje

Tras una etapa de fuertes restricciones presupuestarias, el presupuesto ejecutado del Departamento de Educación en el período 2014-2021 se incrementó un 52,9 % a precios corrientes (2.231,4 millones de euros), un 37,0 % a precios constantes. **Si tomamos como referencia el presupuesto inicial del Departamento de Educación, en el período 2014-2023 este incremento ha sido del 67,4 % a precios corrientes (2.803,0 millones de euros), un 37,1 % a precios constantes.**

El incremento presupuestario se ha traducido en un aumento de personal docente y de personal de atención educativa disponible en los centros, especialmente en el sector público. **En el período 2014-2023, el número de personal docente en la**

enseñanza de régimen general en el sector público ha aumentado en un 22,7 % (cerca de 16.000 dotaciones más), por encima de lo que lo ha hecho el número de alumnado (5,3 %).

Sin embargo, en este mismo período los resultados de las pruebas de competencias que se pasan al alumnado han experimentado una evolución negativa, tanto en 6.º de primaria como 4.º de ESO. Si bien el impacto de la covid es uno de los motivos de estos resultados, cabe poner de manifiesto también que, antes de este decrecimiento, la evolución del nivel de consecución de competencias en el sistema educativo se había caracterizado durante años por el estancamiento de sus resultados. Las últimas pruebas PISA de 2018 ya señalaban una reducción de los resultados alcanzados en Cataluña en competencia lectora, matemática y científica del alumnado de quince años, y en el mismo sentido lo hacen las últimas pruebas TIMSS de 2019 y PIRLS de 2021 en el caso del alumnado de 4.º de primaria.

3.2. Los déficits de cobertura de las necesidades existentes

El incremento de inversión en políticas de infancia desde el año 2014 ha permitido dar cobertura a un mayor número de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad desde los servicios que les prestan atención

En el caso de los centros de desarrollo infantil y atención precoz (CDIAP), el aumento de los niños y adolescentes atendidos en el período 2017-2022 ha sido del 17,4 %, y en el caso de los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ), del 19,0 %. Esta tendencia se mantiene también en el año 2023, con datos correspondientes al mes de junio, con un 6,2 % más de niños atendidos que en el mismo mes del año 2022 (tabla 3).

Este aumento también se manifiesta en los niños atendidos en los servicios de intervención socioeducativa, con un aumento del 13,3 % en este mismo período, o en los beneficiarios de la RGC, con un aumento del 68,2 %, a pesar de la reducción que hubo durante el curso 2022/2023. También han aumentado los beneficiarios de becas en materia de educación, un 54,0 % las ayudas de comedor y un 35,7 % las ayudas al estudio de carácter general. Asimismo, en el período 2017-2022 se produjo un incremento del número de niños con un reconocimiento del grado de discapacidad del 43,4 %, incremento que continúa en 2023. Solo en el caso del acceso a la educación infantil de primer ciclo hay una pérdida de alumnado (del 12,0 %), por efecto de la evolución de la demografía educativa.



Tabla 3. Evolución de los indicadores sobre beneficiarios de diferentes políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes (2016-2023)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
Niños atendidos por el CDIAP	39.234	40.034	41.448	42.336	40.025	44.248	46.981	-
Pacientes atendidos por el CSMIJ	63.330	66.501	63.936	69.006	69.024	74.132	79.167	62.782 (junio)
Niños beneficiarios de la RGC	-	23.979	25.643	29.025	37.899	44.129	40.331	37.954 (oct.)
Niños atendidos por el SIS	-	19.015	21.292	21.905	17.453	19.984	21.543	-
Niños de 0 a 2 años escolarizados	79.027	80.913	80.959	79.948	78.244	63.342	71.224	77.275
Beneficiarios de ayudas de comedor escolar	94.479	104.101	124.191	131.891	141.337	150.402	160.361	166.864
Beneficiarios de becas y ayudas al estudio de carácter general	37.124	40.048	39.709	40.131	42.268	48.400	54.346	53.056
Discapacidad (>33 %)	24.266	25.884	28.165	31.020	31.356	33.701	37.117	41.593 (sept.)

Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento de Derechos Sociales y del Departamento de Salud.

Nota: CDIAP corresponde a centros de desarrollo infantil y atención precoz; CSMIJ corresponde a centros de salud mental infantil y juvenil, y SIS corresponde a servicios de intervención socioeducativa.

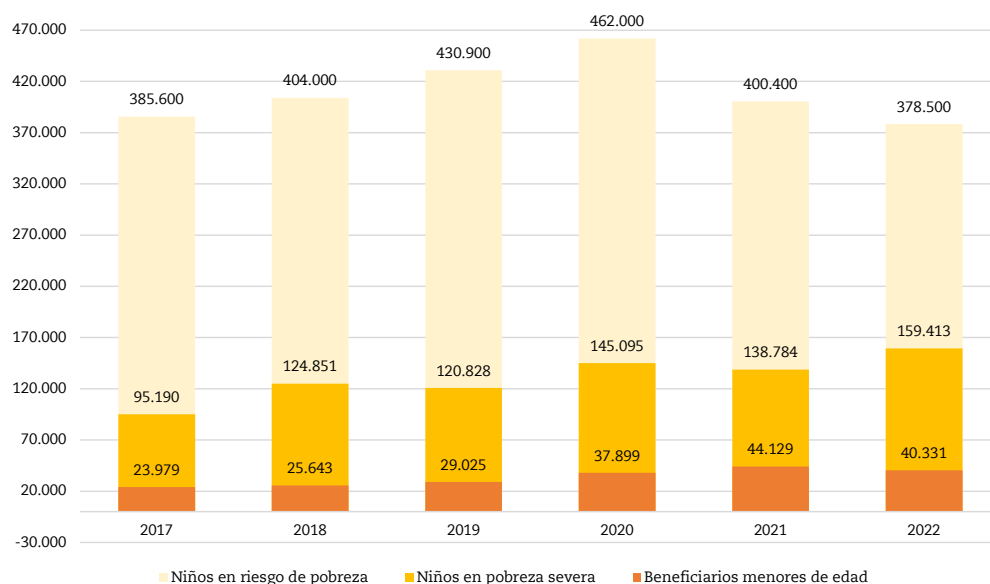
Las políticas orientadas a atender las situaciones de riesgo y pobreza infantil tienen déficits de cobertura significativos

Uno de los factores que explican los déficits de eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza tiene que ver con la falta de cobertura de las prestaciones y servicios que se ocupan de prevenirla. En concreto:

▣ **La falta de cobertura de la RGC en las situaciones de pobreza severa.** El 74,3 % de los niños en situación de privación material severa no son beneficiarios de la RGC. Si añadimos los beneficiarios del ingreso mínimo vital (IMV), como mínimo una cuarta parte de los niños en situación de pobreza severa no tiene acceso ni a la RGC ni al IMV. Durante el primer semestre de 2023, el 41,4 % de las solicitudes de RGC han sido denegadas.

Aunque la Ley de presupuestos ha modificado el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC) para incrementar el umbral a partir del cual se conceden las prestaciones, la mejora de la situación del mercado de trabajo ha favorecido que en 2023 haya menos niños beneficiarios de la RGC que en años anteriores (un 6 % menos en octubre de 2023 respecto al año 2022).

Gráfico 5. Evolución de la cobertura de la renta garantizada de ciudadanía en niños (2017-2022)



Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales del Departamento de Derechos Sociales e Idescat.

▣ **La debilidad y la falta de cobertura de las prestaciones económicas de apoyo a las familias.** La principal prestación de apoyo a las familias dirigida a los niños es la prestación económica sometida a nivel de ingresos por nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, con un importe de pago único de 650 euros por ayuda, 5,3 millones en total en el año 2023 (hasta septiembre). Esta ayuda, de baja intensidad, cubre la totalidad de niños recién nacidos en situación de privación material severa, pero solo el 5,7 % del total de niños y adolescentes de 0 a 17 años en esta misma situación.

▣ **La falta de cobertura del SIS.** Los servicios de intervención socioeducativa deben tener un papel clave en la prevención de las situaciones de vulnerabilidad entre los niños, pero solo atienden al 13,2 % de los niños en situación de pobreza severa. La financiación de estos servicios ha aumentado en 14 millones de euros en el período 2016-2023, pero el número de niños atendidos se ha mantenido relativamente estabilizado, en torno a los 20.000. **Conviene recordar, en cualquier caso, que hay cerca de 35.000 niños en situación de riesgo, muy por encima de la capacidad de atención de los servicios de intervención socioeducativa.**

Hay que añadir que se deniegan muchas solicitudes de ayudas por el incumplimiento de los requisitos, que a su vez discriminan negativamente (de forma indirecta) a los niños migrantes. La población de origen migrante tiene mayores dificultades para acceder a las políticas de transferencia de rentas porque se le pide un plazo mínimo de residencia ininterrumpida y porque necesita tener una situación de residencia regularizada. El acceso a las políticas de transferencias de rentas requiere un plazo

mínimo de residencia en Cataluña que perjudica a la población extranjera recién llegada con niños a cargo. En el caso de la RGC, este plazo es de dos años, mientras que en la prestación por nacimiento es de cinco.

Durante el primer semestre de 2023, el 41,4 % de las solicitudes de RGC fueron denegadas. Habría que valorar si los requisitos establecidos dejan fuera a familias que tienen necesidad de percibir la prestación. Pero hay otras ayudas en las que también se deniegan un porcentaje similar de solicitudes. En el caso de la convocatoria del año 2022 para el alquiler de vivienda de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, por ejemplo, el 49,8 % de las solicitudes fueron denegadas (aunque este problema de cobertura se ha corregido en gran parte en la convocatoria de 2023).

Las listas de espera en salud dilatan la atención de necesidades que tienen un alto impacto en el desarrollo de los niños

Uno de los principales problemas del sistema de salud son las listas de espera para acceder a visitas y tratamientos y las condiciones de cobertura de las necesidades de atención. En concreto:

- ❑ **El estancamiento de las listas de espera en salud.** En septiembre de 2023 había cerca de 50.000 niños y adolescentes pendientes de consultas externas, y más de 15.000, pendientes de intervenciones quirúrgicas, sin que en los últimos años se haya producido una mejora significativa de las listas de espera en salud.
- ❑ **Los déficits de cobertura de los CSMIJ para el tratamiento de problemas de salud mental.** A pesar de que se ha incrementado el número de pacientes que se atienden, todavía no se ha logrado alcanzar los niveles de cobertura esperados de acuerdo con la prevalencia de problemas de salud mental. Esta prevalencia se situaba en 2022 en el 13,4 %, mientras que la proporción de niños y adolescentes atendidos sobre el conjunto de la población infantil era del 5,8 %. La institución del Síndic de Greuges constata que hay colectivos especialmente afectados por problemas de salud mental que todavía tienen dificultades para acceder a estos servicios, como son los niños y adolescentes tutelados por la Administración.
- ❑ **La baja intensidad del tratamiento en los CSMIJ.** La presión asistencial sobre los servicios ambulatorios de salud mental hace que los tratamientos que proporcionan no sean lo suficientemente intensos ni lo suficientemente frecuentes. En 2022 disminuyó el número de visitas por paciente atendido, de 7,4 a 7,1 visitas anuales. Esto supone una visita cada mes y medio de media. Se

han incrementado, al mismo tiempo, el número de niños en lista de espera: en junio de 2023 había 3.568, un 26,5 % más que en 2022.

▣ **Las dificultades en la cobertura de las necesidades de atención primaria pediátrica.** La insuficiencia de profesionales de pediatría y de enfermería pediátrica dificulta la capacidad de prevención en el ámbito de la salud desde la atención primaria. Se han detectado dificultades para cubrir la especialidad de pediatría en atención primaria y para ofrecer el servicio con los profesionales adecuados (pediatras de atención primaria y comunitaria –APiC– y personal enfermero acreditado en pediatría). Actualmente, la proporción de pediatras sobre el total de personal médico que presta atención pediátrica es del 62 %. En el período 2019-2022, la retención de residentes formados en el sistema de salud pública fue del 80,9 %, pero la mayoría permaneció en la atención hospitalaria. **La retención de residentes en la atención primaria fue del 22,5 %.**

Los servicios y recursos de atención a los niños con discapacidad tienen listas de espera que limitan sus oportunidades de lograr el máximo desarrollo posible

Los servicios y recursos que se orientan a atender las necesidades de los niños con discapacidad están sometidos a una presión asistencial creciente que afecta a sus condiciones de acceso. Los principales déficits de cobertura son:

▣ **El aumento de las listas de espera en los CDIAP.** En el período 2019-2023, el número de niños atendidos ha aumentado un 11,0 % pero el número de profesionales contratados (sin contar el personal de administración y gestión) solo ha aumentado un 2,3 %. Esta presión asistencial creciente ha hecho aumentar las listas de espera en este mismo período, que se han más que doblado. Entre enero y agosto de 2023, ha habido una media de 3.398,7 niños en lista de espera, mientras que esta media era de 1.140 niños en 2019 (crecimiento del 136,0 %). La media de días de espera es de 39,9 en 2023, mientras que era de 29,9 en 2019. Además, hay niños que son dados de baja antes de los seis años, a pesar de que siguen teniendo necesidades de atención.

▣ **La reducción de la frecuencia asistencial de los CDIAP.** Los CDIAP han incrementado de forma significativa el número de niños atendidos, así como los recursos de personal de los que disponen, aunque por debajo de lo que ha aumentado el número de usuarios. Esta presión asistencial ha revertido negativamente en la calidad asistencial. Por efecto del incremento de los niños atendidos, la frecuencia asistencial, que en 2005 se situaba en 1 hora semanal, en 2022 se situaba en 0,65 horas a la semana, claramente por debajo de lo

que establece el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales, que contempla una frecuencia en la atención de los niños de entre 0,8 y 1,2 horas semanales.

▣ **El retraso en emitir la resolución de grado de discapacidad y de dependencia.**

El incremento de las solicitudes de reconocimiento del grado de discapacidad ha supuesto retrasos en la resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de discapacidad y de dependencia, incluso más allá del plazo legalmente establecido. En septiembre de 2023, el tiempo de espera medio entre la solicitud de grado de dependencia y la resolución era de 174 días y el tiempo de espera medio entre la resolución de grado y la resolución PIA, de 118 días. Aunque estas cifras se han reducido respecto a las de hace un año, generan efectos negativos en el acceso a recursos y servicios.

▣ **Las listas de espera para acceder a plazas residenciales para niños y adolescentes con discapacidad.** Según los datos facilitados por el Departamento de Derechos Sociales, hay una lista de espera de 46 niños, por un total de 130 plazas disponibles.

▣ **La dilación en la escolarización fuera de plazo de alumnado con necesidades educativas específicas.** En el proceso de admisión correspondiente al curso 2023/2024, un número significativo de alumnado que ha presentado solicitud de preinscripción durante los meses de verano, especialmente alumnado con necesidades educativas específicas, no ha tenido plaza asignada antes de empezar el curso escolar. **En el caso de la ciudad de Barcelona, por ejemplo,** el 90,9 % del alumnado con necesidades educativas específicas (NEE A) (77) y el 92,0 % del alumnado con necesidades educativas específicas por razones socioeconómicas (NEE B) (1.274) preinscrito entre los meses de junio y agosto fue asignado a un centro después del inicio de curso (el porcentaje solo es del 27,0 % en el caso del alumnado ordinario).

3.3. Las carencias en la aplicación de las evaluaciones de impacto

Las evaluaciones de impacto son un mecanismo clave de escucha en la elaboración de leyes y en la aplicación de políticas públicas, pero es necesario un despliegue normativo para garantizar su aplicación

En Cataluña, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, estableció que los poderes públicos deben evaluar el resultado de las políticas aplicadas.

En el caso de los procedimientos normativos, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, prevé que las memorias del análisis de impacto normativo de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamentos incluyan el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia.

En 2019, en el marco de una consulta pública previa a la reforma del procedimiento de elaboración de normas del Gobierno, **el Síndic de Greuges recomendó al Departamento de la Presidencia que incorporara la evaluación de impacto en los derechos de los niños dentro del procedimiento de elaboración de las normas del Gobierno**. El objetivo de esta mejora era garantizar que se tiene en cuenta el interés superior del niño en la tramitación de normas que le afectan, tanto de forma directa como indirecta, y también que pueda participar en estos procedimientos.

Durante el año 2023, el Departamento de la Presidencia ha logrado avances destacables para evaluar los efectos de las iniciativas normativas del Gobierno respecto a los niños y adolescentes. En concreto, se ha publicado en la web *Mejora de la Regulación*, en el espacio destinado a las herramientas para evaluar los diferentes impactos de las iniciativas normativas, un apartado específico con información para evaluar el *impacto normativo desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia*. En este apartado se encuentra un instrumento para mejorar el diseño de las normas teniendo en cuenta los efectos que tienen para los niños y adolescentes.

Sin embargo, el Anteproyecto de Ley del procedimiento de elaboración de normas, iniciado desde hace años, y que era una regulación expresa que debía hacer obligatorias las evaluaciones de impacto, todavía está en tramitación. Además, se echa de menos una mayor implicación por parte del Departamento de Derechos Sociales en las evaluaciones de impacto de normas que pueden afectar a los niños, aunque no hayan sido promovidas desde este departamento, y especialmente a la hora de establecer criterios a tener en cuenta en estas evaluaciones de impacto y también a la hora de asegurar la participación de los niños. La falta de una cultura de la evaluación en la Administración dificulta esta tarea.

4. Las acciones transformadoras para romper el círculo de la vulnerabilidad

4.1. La prevención de la vulnerabilidad



ACCIÓN TRANSFORMADORA: El acompañamiento intensivo a las familias

Es necesario reforzar las políticas de apoyo a las familias en general y crear un subsistema de acompañamiento intensivo a las familias con niños que permita prevenir las situaciones de riesgo y evitar que, cuando aparecen, deriven en situaciones de riesgo grave, o, en casos más extremos, en situaciones de desamparo.

Hay que garantizar, además, que se hace una intervención y un seguimiento proactivo de los núcleos familiares en situación de vulnerabilidad para prevenir y detectar carencias en las habilidades personales, relacionales y parentales de los progenitores, y proporcionar a las familias un apoyo integral en el transcurso de la crianza.

La falta de políticas de apoyo a las familias dificulta el acompañamiento de los progenitores con mayores dificultades en el ejercicio de sus funciones parentales

El mapa de recursos de apoyo a las familias con niños no conforma un sistema suficientemente integrado y consistente que dé respuesta a las diferentes necesidades de apoyo detectadas, que lo haga en el conjunto del territorio y que cubra adecuadamente las diferentes etapas del ciclo vital de los niños y adolescentes. A título indicativo, **el Departamento de Derechos Sociales solo destina el 2,1 % de su presupuesto a estas políticas.**

Más allá de las prestaciones por niño a cargo, que son prácticamente inexistentes, el Síndic de Greuges constata **carencias en servicios o programas orientados al acompañamiento de las familias**, para reforzar sus capacidades parentales, y también en servicios de atención socioeducativa a adolescentes con conductas disruptivas.

A los servicios que se encargan de prevenir las situaciones de riesgo y de desamparo les falta intensidad en su intervención, lo que dificulta el trabajo terapéutico que puede desarrollarse para mejorar las habilidades parentales de las familias. Los principales ejemplos de ello son:

❑ **La baja intensidad de la intervención de los servicios sociales para prevenir las situaciones de riesgo.** Los servicios sociales básicos están más orientados al control que al tratamiento, y tienen dificultades para articular un modelo de intervención de apoyo y acompañamiento a las familias que trabaje de forma más intensiva y preventiva en su entorno para mejorar sus funciones parentales. En muchos municipios, la presión asistencial no ha ayudado, aunque ha habido un aumento del presupuesto destinado a los servicios sociales (cerca de 40 millones de euros y 800 profesionales más en el período 2016-2023).

A pesar de esta mejora, las ratios de cerca de 300 usuarios por profesional hacen que, en términos agregados, la dedicación para cada usuario sea de 6,6 horas anuales de media, insuficiente para generar cambios en las funciones parentales de los progenitores con niños en situación de riesgo.

❑ **La falta de un trabajo intensivo de acompañamiento de las familias biológicas de los niños en situación de grave riesgo para prevenir el incremento de las situaciones de desamparo.** Los servicios sociales especializados (EAIA) no hacen un trabajo suficientemente intensivo con las familias que se encuentran en situación de riesgo grave. **Actualmente, los EAIA disponen de un profesional de la psicología, la pedagogía, la asistencia social y la educación social por cada 38,2 niños con expediente abierto en el sistema de protección, lo que corresponde a una dotación de 49,3 horas anuales (6,5 días laborables) por niño con expediente abierto.**

Hay un mayor margen de actuación para poder prevenir las situaciones de desamparo a través de un trabajo más intensivo de fomento de las habilidades parentales de los progenitores. En 2023 el 55,7 % de los niños tutelados están en esta situación por la presencia de negligencia, desatención, situación persistente de riesgo grave que determine la privación de los elementos básicos para su desarrollo u otros factores que imposibilitan el cuidado y/o el desarrollo integral del menor. Un sistema que garantizase un apoyo y un acompañamiento más intensivos a las familias con menos capacidades parentales podría evitar la separación del niño del núcleo familiar.

Estos déficits de trabajo intensivo también se aprecian una vez que los niños están en situación de desamparo, tutelados por la Administración, a la hora de posibilitar el retorno con su familia.

**ACCIÓN TRANSFORMADORA: La prevención de la salud desde la comunidad**

Es necesario prevenir los problemas de salud mental en niños y adolescentes en el ámbito comunitario. Con este propósito, hay que definir una estrategia con actuaciones de carácter comunitario que contribuyan a prevenir el malestar emocional y los problemas de salud mental entre los niños y adolescentes.

No hay ninguna política interdepartamental consistente que vele desde una perspectiva preventiva por la mejora del bienestar emocional de los niños, y sobre todo de los adolescentes

La mayor prevalencia de la vulnerabilidad entre los niños y los adolescentes se debe no solo a las dificultades de las políticas de infancia para dar respuesta a las necesidades de los colectivos de atención prioritaria, sino también a un contexto de socialización para los niños y adolescentes que reproduce las desigualdades.

El malestar emocional de los niños y adolescentes se explica por las condiciones en las que se socializan, y se constata por el incremento de las conductas suicidas y autolesivas, de las violencias entre iguales o de los consumos de sustancias tóxicas, por ejemplo. Y esto es solo la punta del iceberg.

Factores como la experiencia de la pandemia, la generalización del uso de las tecnologías digitales con acceso a internet, la creciente vulnerabilidad social o las dificultades de acompañamiento de los progenitores a causa de cambios en las estructuras familiares y laborales, entre otros otros, tienen (o han tenido) un fuerte impacto en el desarrollo de los niños y adolescentes.

Si los problemas de salud mental se explican a menudo por la incidencia de determinantes sociales, como la pobreza, el uso de la tecnología o las relaciones entre iguales, la mejora de la salud mental de los niños y adolescentes no pasa solo por reducir las listas de espera y mejorar la cobertura y la intensidad de la intervención de los CSMIJ, sino también por construir contextos de socialización en el ámbito familiar y comunitario que promuevan su bienestar.



ACCIÓN TRANSFORMADORA: El uso responsable de la tecnología

Es necesario regular y crear espacios y tiempos libres de dispositivos con acceso a internet, especialmente en el ámbito educativo y del ocio. En concreto, hay que trabajar en la regulación del uso de los dispositivos móviles en el entorno educativo, con el fin de establecer pautas que permitan garantizar unos criterios homogéneos y garantistas entre centros, con la participación de los niños y adolescentes.

Al mismo tiempo, hay que definir consensos sociales, a partir de las evidencias científicas, para generar pautas culturales socialmente compartidas sobre usos saludables y educativos de los dispositivos con acceso a internet (edad recomendable de uso, tipos de usos, etc.), y difundirlas al conjunto de la población.

Finalmente, hay que garantizar el acompañamiento y la formación del profesorado y de las familias, y también de los niños y adolescentes, para que hagan un uso educativo y saludable de estos dispositivos.

Tal y como se ha mencionado, **el 27,1 % de los adolescentes hacen un uso compulsivo de internet, y el 8,9 %, un uso compulsivo de los videojuegos.** La sobreexposición a las pantallas tiene efectos nocivos sobre la salud, pero los poderes públicos no han implementado políticas de prevención eficaces. Este es un factor que preocupa a los profesionales de la salud y de la educación.

La falta de regulación sobre el uso del móvil genera iniquidades y una discriminación en los entornos más desfavorecidos, que tienen mayores tasas de uso abusivo de las pantallas: **los niños de tres a catorce años cuya madre tiene estudios primarios tienden a jugar cerca de un día y medio más a videojuegos por semana que los niños cuya madre tiene estudios universitarios.**

Las tecnologías digitales, además, tienen una elevada capacidad de reproducción de desigualdades y discriminaciones: sin regulación ni control, se perpetúan los roles sexistas del sistema patriarcal, se pone de manifiesto y se magnifica el discurso racista y de enaltecimiento del odio, se difunden contenidos que promueven hábitos no saludables y nocivos para la salud que afectan a los niños y adolescentes más vulnerables, se generan contenidos adictivos, aumentan las violencias y se propicia una sobreexposición a la desinformación de los niños y adolescentes, que no disponen de herramientas para combatirlas.

Es necesario reforzar los consensos sociales sobre las pautas de uso saludable de la tecnología entre los niños y adolescentes. La falta de criterios compartidos sobre el uso del móvil o de los dispositivos electrónicos en los centros escolares de Cataluña no ayuda.

4.2. La atención prioritaria de los colectivos vulnerables

Se ha incrementado la inversión en educación con medidas universales que tienen déficits de cobertura (medidas universales incompletas)

Durante el curso 2022/2023, el Departamento de Educación ha adoptado medidas con fuerte impacto presupuestario, fundamentalmente de carácter universal y lineal. La gratuidad de infantil 2 (I2), con un coste previsto de 90 millones de euros; la reducción de ratios en infantil 3 (I3), con un coste previsto de 56,8 millones de euros, o la reducción de una hora de docencia en el sector público (de 24 a 23 horas en primaria y de 19 a 18 horas en secundaria) y la consiguiente contratación del personal docente necesario, con un coste previsto de 170 millones de euros, son algunos ejemplos de estas medidas. También ha continuado el despliegue del Plan de educación digital, que tiene una inversión prevista de 184,8 millones de euros hasta 2025. El Departamento de Economía ha anunciado una ayuda de 100 euros para el curso 2023/2024 al alumnado de primaria para la adquisición de material escolar, también de carácter universal, con una inversión de 50 millones de euros, o el aumento del módulo de gastos de funcionamiento para los centros concertados, también por un importe de 51,4 millones de euros.

Estas medidas universales tienen un impacto limitado porque no cubren la totalidad de la demanda real o potencial existente. Esto significa que hay alumnado socialmente desfavorecido que no se beneficia de esta medida, o no de forma prioritaria, mientras que hay alumnado socialmente favorecido que sí se beneficia de esta medida. Son medidas que pueden llegar a ser regresivas socialmente y poco redistributivas cuando el alumnado socialmente desfavorecido no se beneficia de ellas, o no lo hace con la misma intensidad que el alumnado socialmente favorecido.



ACCIÓN TRANSFORMADORA: La prioridad en la escolarización de niños de cero a tres años

Es necesario desplegar medidas para priorizar al alumnado vulnerable en el acceso a la educación infantil de primer ciclo en los diferentes niveles educativos, para que pueda beneficiarse de la gratuidad de I2 en el sector público. Puesto que la educación infantil de primer ciclo no tiene una provisión universal real, la medida complementaria necesaria para mejorar el acceso de los colectivos que no están escolarizados es priorizar el acceso del alumnado socialmente desfavorecido.

Esto puede hacerse aprovechando el margen de discrecionalidad de los ayuntamientos para establecer un criterio de renta que vaya más allá de la RGC, incrementando la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas por razones socioeconómicas, garantizando la gratuidad del alumnado vulnerable a infantil 0 (I0) y a infantil 1 (I1) y generalizando sistemas de pago en los niveles de I0 e I1 basados en la tarificación social, para garantizar el acceso de los niños socialmente desfavorecidos antes de I2, curso en el que ya se garantiza el acceso gratuito.

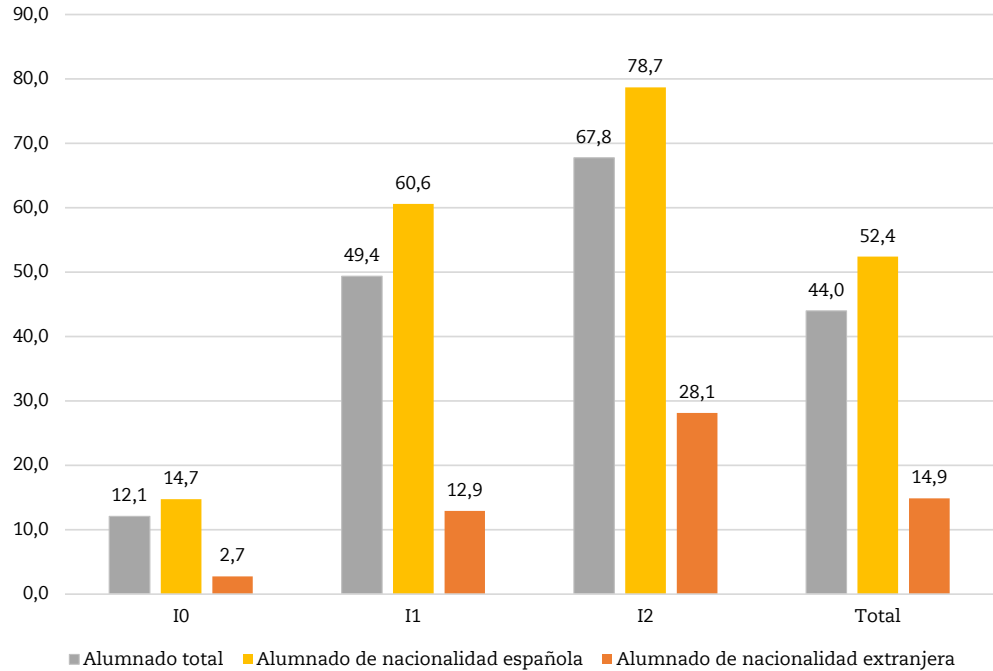
La gratuidad en I2 es una medida universal incompleta porque no cubre al conjunto de los niños de dos años, porque no cubre al conjunto del alumnado escolarizado en I2 y porque no todo el mundo que la solicita puede acceder a ella

La gratuidad a I2 para el conjunto del alumnado escolarizado en el sector público ha comportado un ligero incremento de los niños de dos años escolarizados en esta etapa (3.220 alumnos más), con un incremento de la tasa de escolarización del 62,5 % el curso 2021/2022 al 67,8 % el curso 2022/2023, y también una ligera reducción de las desigualdades sociales de acceso: la gratuidad ha tenido un impacto algo mayor entre el alumnado de nacionalidad extranjera (con un aumento de la tasa de escolarización del 21,3 % al 28,1 %, 6,8 puntos porcentuales más) que entre el alumnado de nacionalidad española (del 73,9 % al 78,7 %, 4,8 puntos porcentuales más).

Sin embargo, hay que tener presente también que, a pesar de esta gratuidad, el 55 % de los niños no acceden a la educación infantil de primer ciclo (cerca del 35 % en el caso de los niños de dos años, cerca del 50 % en el caso de los niños de un año, y cerca del 90 % en el caso de los niños de cero años), y que los niños socialmente desfavorecidos tienden a escolarizarse menos: **en el curso 2022/2023, la escolarización del alumnado de nacionalidad extranjera (14,9 %) fue casi cuatro veces inferior a la del alumnado de nacionalidad española (52,4 %).**



Gráfico 6. Tasa de escolarización en la educación infantil de primer ciclo por nacionalidad y nivel educativo en Cataluña (2022/2023)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y del Padrón de habitantes en fecha 1 de enero de cada año.

El impacto de la gratuidad en I2 se ve condicionado por el hecho de que una parte significativa del alumnado que accede directamente a este nivel educativo, el 75 % aproximadamente, ya está escolarizado en I1, y esta medida no tiene un impacto en la reducción de las desigualdades de acceso a I1: por nacionalidad, por ejemplo, el 60 % de niños de nacionalidad española están escolarizados en I1, pero solo lo están el 13 % de los niños de nacionalidad extranjera.

La gratuidad queda garantizada solo en el sector público y, en este sector, han crecido tanto la demanda en I2 como la demanda no cubierta. Tomando como referencia los municipios de más de 100.000 habitantes, las solicitudes de preinscripción en las guarderías públicas en I2 el curso 2022/2023 se han incrementado un 31,4 % respecto al curso anterior, y el número de solicitudes por plaza pública ha pasado del 1,4 el curso 2021/2022 al 1,7 el curso 2022/2023. Esto significa que no todo el mundo que solicita acceder a este nivel educativo en el sector público en condiciones de gratuidad obtiene plaza.

Esta realidad obliga a reflexionar sobre si la gratuidad universal en I2 es la medida más eficaz y eficiente para promover la escolarización de los públicos ausentes en la educación infantil de primer ciclo, si se dispone de medidas más efectivas y eficientes como la gratuidad focalizada en el alumnado socialmente favorecido pero a lo largo de toda la etapa educativa, o si se puede mejorar esta eficacia y eficiencia con medidas complementarias, como incrementar la

oferta para garantizar el acceso realmente universal o aprovechar el margen de discrecionalidad de los ayuntamientos para establecer un criterio de renta más comprensivo que permita discriminar positivamente al alumnado socialmente desfavorecido en el acceso a la medida de la gratuidad en I2.

ACCIÓN TRANSFORMADORA: La dotación equitativa de recursos en la educación



Es necesario distribuir equitativamente la financiación en educación en función de las necesidades del alumnado y de la complejidad de los centros. Esto puede hacerse graduando la distribución de los recursos humanos, materiales y tecnológicos entre centros para garantizar que los centros con más necesidades educativas disponen de más recursos para atenderlas y pueden compensar, en la medida de lo posible, los efectos de la desigualdad.

Algunas de las medidas a desarrollar pueden ser el establecimiento de criterios de graduación de la dotación de las plantillas de los centros públicos y concertados en función de su complejidad, si procede a través de los contratos programa, circunstancia que actualmente o no se produce (sector concertado) o se produce con baja intensidad (sector público). Esta situación podría permitir reducir ratios e instaurar la codocencia en los centros con elevada complejidad o incrementar las horas de coordinación y tutoría del profesorado y las horas de liderazgo pedagógico de las direcciones de estos centros.

Las reducciones de ratios de alumnado por unidad, las reducciones de horas lectivas del profesorado, el incremento del módulo de gastos de funcionamiento de los centros concertados o la distribución de dispositivos electrónicos no han discriminado positivamente a los centros con elevada complejidad

Las reducciones de ratios de alumnado por unidad en I3, que son positivas a la hora de promover la personalización de los estudios y de atender las necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado, han supuesto una mejora más sustancial entre los centros de baja complejidad, que tienen mayor demanda, que entre los centros con elevada complejidad, muchos de los cuales ya estaban por debajo de la ratio. **En el curso 2022/2023 los centros de muy alta complejidad han reducido en medio alumno la ratio media respecto al curso anterior (de 18,8 a 18,3 alumnos por unidad), mientras que los centros de baja complejidad la han reducido el doble (de 22,2 a 21,2 alumnos por unidad).**

La reducción de las horas lectivas en el sector público para destinarlas a horas de coordinación, a partir del 1 de enero de 2023, que ha supuesto la contratación de 3.566 docentes más en los centros públicos, **se ha aplicado de forma lineal sin discriminar positivamente a los centros con elevada complejidad**, aunque estos centros escolarizan al alumnado que, con carácter general, tiene más necesidades educativas específicas y suele hacer un uso más intensivo de servicios con los que es necesario coordinarse.

El incremento del módulo de gastos de funcionamiento de los centros concertados en un 43,3 % no implica que se distribuya la financiación en función de la complejidad de los centros. Los centros concertados con elevada complejidad suelen tener más problemas de financiación, porque la financiación procedente de las familias es sensiblemente menor.

La ayuda universal de 100 euros en concepto de material escolar para el alumnado de primaria escolarizado el curso 2023/2024 deja fuera a alumnado socialmente vulnerable de otros niveles educativos, especialmente en secundaria, aunque en estos niveles educativos las cuotas escolares son más elevadas. Este déficit se corregirá de cara al siguiente curso, aunque con una reducción del importe de la ayuda (que pasará a ser de 70 euros).

La distribución de los dispositivos electrónicos para el alumnado en el marco del Plan de educación digital en Cataluña se ha hecho por niveles educativos, más que en función de la complejidad de los centros. El curso 2022/2023 estaba previsto cubrir el 60 % del alumnado de los niveles de 1.º y 2.º de ESO que faltaba, pero esta previsión no se cumplió para los centros que trabajan con el sistema operativo Windows. Esto ha hecho que haya centros con elevada complejidad que no tengan los dispositivos electrónicos disponibles para el conjunto del alumnado, y que en cambio haya otros centros y alumnado sin dificultades económicas que sí tienen este dispositivo proporcionado por el Departamento de Educación.

Para garantizar la aplicación de criterios de equidad, eficacia y eficiencia, estas medidas universales incompletas deberían complementarse, en caso de

mantenerse, con otras medidas focalizadas que contribuyeran a optimizar el impacto alcanzado. **Es necesario garantizar la configuración de un modelo de provisión de recursos con discriminación positiva de los centros con elevada complejidad y del alumnado socialmente desfavorecido.**

La inversión en medidas focalizadas en el ámbito educativo ha sido significativamente menor que la inversión en medidas universales y no cubre todas las necesidades existentes, lo que debe ir corrigiéndose progresivamente

En contraste con estas medidas universales, la principal medida focalizada aplicada a partir de criterios de equidad en materia de educación en el curso 2022/2023, como son las ayudas para la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas, han tenido una inversión prevista substancialmente inferior, de cerca de 10 millones de euros para el sector público y de 24,9 millones de euros para el sector concertado.

El curso 2022/2023 fue el primero en el que se activó la concesión de estas ayudas para el alumnado de I3 y 1.º de ESO, mientras que el curso 2023/2024 se ha cubierto también al alumnado de I4 y 2.º de ESO. El alumnado con necesidades educativas específicas ya escolarizado o el alumnado recién llegado que se incorpora al sistema educativo y se escolariza de forma equilibrada en otros niveles educativos, por ahora, quedan excluidos de estas ayudas.

En el caso de los centros públicos, el Síndic de Greuges ha constatado que algunos no aprovechan la totalidad de los importes asignados al presupuesto del centro.

Y en el caso de los centros concertados, cabe destacar la falta de claridad en relación con la cobertura garantizada de las ayudas, reguladas en la Orden EDU/251/2022. De hecho, el Síndic de Greuges constata que hay centros que garantizan la gratuidad de los conceptos subvencionados, y otros centros que hacen pagar a las familias una parte reducida de estos conceptos. Esto conlleva que la convocatoria no alcance plenamente el objetivo de la gratuidad ni el objetivo de eliminar el trato económico diferenciado que supone para el alumnado estar escolarizado en un centro público o en uno concertado. Hay que aclarar qué gastos cubren las ayudas y cómo la mejora en la financiación de los centros contribuirá a reducir el pago de cuotas.



ACCIÓN TRANSFORMADORA: La orientación formativa para el éxito educativo

Hay que continuar incrementando la oferta de formación profesional hasta que se haya universalizado el acceso a los ciclos formativos de grado medio en el proceso de admisión de la demanda existente. Sin embargo, también hay que desarrollar medidas focalizadas de acompañamiento a la escolaridad del alumnado con más dificultades de escolarización para prevenir el abandono escolar prematuro.

En este sentido, es necesario reforzar los servicios de orientación de los centros de secundaria, para garantizar un seguimiento más personalizado del alumnado, y establecer itinerarios formativos individualizados en el paso de educación secundaria obligatoria a educación postobligatoria, y durante la postobligatoria. También es necesario consolidar la integración de la formación profesional del sistema educativo (ciclos formativos de grado medio, ciclos formativos de grado superior, programas de formación e inserción, etc.) y la formación profesional para el empleo (que permite obtener un certificado de profesionalidad) para garantizar la diversificación de los itinerarios formativos.

La creación de oferta de formación profesional debe acompañarse de medidas que mejoren su eficacia

Desde el curso 2007/2008, la oferta de ciclos formativos de grado medio (CFGM) se ha prácticamente doblado (ha habido un incremento del 94,3 %), y solo en los últimos dos años las plazas en estos ciclos han aumentado un 18,2 % (cerca de 11.000).

Este incremento de la oferta ha permitido reducir progresivamente las tasas de abandono educativo prematuro. Desde el año 2008, estas tasas se han reducido a la mitad, del 32,9 % al 14,0 % en 2023.

Sin embargo, cabe decir que **Cataluña se sitúa todavía hoy entre los países de la Unión Europea con unas tasas de abandono escolar prematuro más elevadas (16,9 %), muy por encima de la media europea (9,6 %) y ligeramente por encima de la media estatal (13,9 %).**

Asimismo, cabe añadir que todavía hoy la oferta de formación profesional en Cataluña es deficiente en comparación con los niveles de escolarización existentes en la mayoría de países europeos. De hecho, Cataluña se sitúa entre los países europeos con una menor oferta de formación profesional de grado medio si se compara con el volumen de alumnado escolarizado en los estudios secundarios obligatorios y el volumen de alumnado escolarizado en los estudios secundarios postobligatorios.

El incremento de la oferta debe ir acompañado de otras medidas para mejorar su eficacia, como la modificación que ha hecho el Departamento de Educación de la normativa de admisión de alumnado para priorizar el acceso a los CFGM del alumnado de continuidad procedente de 4.º de ESO, FP de grado básico, curso de acceso a grado medio (CAM) o prueba de acceso para menores de dieciocho años, 1.º de bachillerato o graduado en educación secundaria obligatoria (GESO) en centros de formación de adultos.

Sin embargo, hay 3.673 personas que el curso 2022/2023 participaron en alguna de las fases del proceso de admisión a los ciclos formativos que no obtuvieron plaza y que no constan escolarizadas en ningún curso.

El curso 2022/2023 también había un 4,9 % del alumnado que estudiaba 3.º de ESO el curso anterior y un 21,7 % del alumnado que estudiaba 4.º de ESO que no estaba matriculado en el sistema educativo.

El acceso a los ciclos formativos de grado medio tampoco es una garantía de que no se abandonen los estudios prematuramente. De hecho, en el curso 2022/2023, un 24,0 % del alumnado que estudiaba el primer curso de CFGM no continuó esta formación ni tampoco pasó a bachillerato ni a un ciclo formativo de grado superior (CFGS). Esta proporción es claramente superior a la de alumnado que abandona el primer curso de bachillerato, que es del 5,1 %. Este abandono tiene que ver con déficits de ajuste de la oferta y la demanda, así como con déficits de orientación del alumnado en su paso a los estudios secundarios postobligatorios.

La creación de oferta de formación profesional no es condición suficiente para mejorar las tasas de abandono escolar prematuro que afectan al sistema educativo en Cataluña. Los datos señalan que una parte significativa del alumnado abandona el sistema al finalizar la escolarización obligatoria, en parte sin graduarse en la ESO, y que otra parte significativa abandona el sistema cuando ya ha accedido a un ciclo formativo, en el primer curso.

ACCIÓN TRANSFORMADORA: Las ayudas para el acceso al ocio

Es necesario desplegar un sistema general de ayudas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al ocio, tal y como prevé la Ley de educación de Cataluña (arts. 50.3 y 202), e incluir en la convocatoria ayudas específicas para colectivos de atención prioritaria que tengan niveles bajos de participación (adolescentes, niños tutelados, etc.).

También es necesario promover medidas de accesibilidad económica (bonificaciones y exenciones, sistemas de tarificación social, etc.) en las administraciones públicas que gestionan directamente actividades y servicios de ocio educativo sufragadas con fondos públicos.



No hay una política general y consolidada de fomento del ocio educativo que garantice el acceso a los niños vulnerables

Aunque actualmente está adquiriendo una importancia creciente, el ocio educativo ha tenido históricamente un papel subsidiario o compensatorio al resto de pilares de la educación (familia y escuela), y su valor educativo no ha tenido un reconocimiento social suficiente que haya propiciado el diseño de políticas consistentes y la plena integración de estas políticas en el sistema educativo.

Es un indicativo de este escaso reconocimiento la sectorialización de las políticas que inciden en el ocio, que dependen de distintos departamentos y administraciones, y el bajo nivel de inversión que recibe este sector. En 2023 la Generalitat de Cataluña destinó **cerca de 30 millones de euros del Departamento de Derechos Sociales a las entidades de educación en el ocio y a los servicios de intervención socioeducativa**, y **cerca de 30 millones de euros de la Secretaría General del Deporte al deporte federado y al deporte escolar**, en contraste con los **6.500 millones de euros** que el Departamento de Educación destina al sistema escolar.

La falta de una política consistente en el ámbito del ocio también se constata con el hecho de que no hay un sistema de garantías de acceso para el alumnado vulnerable:

□ Por un lado, **no hay un sistema general de ayudas que dé cumplimiento a las previsiones recogidas explícitamente en el propio ordenamiento jurídico (Ley de educación de Cataluña)**, a pesar de las desigualdades sociales que hay para acceder al ocio. La convocatoria de ayudas para promover la participación en actividades de educación en el ocio de niños, adolescentes y jóvenes en riesgo o situación de exclusión social del Departamento de Derechos Sociales tiene un presupuesto de 0,89 millones de euros (Q4), solo para actividades organizadas por las entidades de educación en el ocio (asociaciones juveniles de tiempo libre como *esplais*, *caus*, etc.). Partiendo de un cálculo medio hipotético por niño de 500 euros/año, este importe cubriría solo al 1,3 % de los niños en situación de pobreza severa.

□ Y por el otro, si tomamos como referencia al alumnado con discapacidad, las ayudas previstas para la contratación de monitores de apoyo a las actividades de educación en el ocio (Q5) tienen una dotación presupuestaria de 300.000 euros, con **cerca de 250 niños beneficiarios en 2023 (en contraste con los cerca de 8.000 niños escolarizados en centros de educación especial o con los cerca de 40.000 alumnos con necesidades educativas específicas)**.

ACCIÓ TRANSFORMADORA 8: Una renda per als infants

Cal determinar la renda de suficiència econòmica mínima que li cal a una família per garantir que qualsevol infant té les necessitats mínimes cobertes, i crear una prestació específica condicionada a la renda que garanteixi que les famílies amb infants que no disposen dels ingressos necessaris puguin satisfer les necessitats mínimes (crear un complement de l'RGC per infant a càrrec).

Malgrat l'increment de la inversió en polítiques de transferències de rendes, la pobresa severa entre els infants s'ha consolidat per sobre del 10 %

Els darrers anys, el Departament de Drets Socials ha incrementat la inversió en l'RGC en 181,4 milions d'euros en el període 2018-2022 (de 240,5 a 421,9 milions d'euros), amb prop de 15.000 nous beneficiaris menors d'edat (de 25.643 a 40.331). S'ha incorporat també l'ingrés mínim vital (IMV), amb prop de 95.000 infants beneficiaris acumulats des del juny de 2020 fins al desembre de 2023.

A Catalunya, **les polítiques de transferència de rendes redueixen poc el risc de pobresa des d'una perspectiva comparada (el 25,9 %, en contrast amb el 45,8 % de la UE).**

Aquesta circumstància s'explica, en part, per **la manca de discriminació positiva dels infants en les polítiques de transferències de rendes i per la poca cobertura i intensitat dels ajuts.** Les polítiques de garantia de rendes (RGC i IMV) atorguen recursos addicionals en funció del nombre de membres de la unitat de convivència però no discriminen positivament l'infant ni en els llindars d'elegibilitat establerts per a la unitat ni en els imports que s'atorguen, malgrat que els infants i adolescents són un col·lectiu sotmès a una protecció especial.



ACCIÓN TRANSFORMADORA: La garantía de vivienda

Además de incrementar la vivienda social para dar respuesta a las situaciones de exclusión residencial existentes, es necesario regular las garantías de los niños en situación de emergencia residencial. Y, más específicamente, cuáles son las condiciones residenciales que se consideran adecuadas para los niños y cuáles son las condiciones que deben respetarse en la adjudicación de viviendas de emergencia social (tiempo, características, etc.). Es necesario excluir pensiones o centros de acogida temporal para atender las situaciones de emergencia social de familias con niños y adolescentes a cargo o reducir al máximo la estancia de estas familias en recursos de emergencia que tengan condiciones no adecuadas para los niños.

No hay vivienda social para cubrir las necesidades de familias con niños en situación de emergencia residencial

El incremento del precio del alquiler ha aumentado las dificultades de acceder a una vivienda y también el riesgo de pérdida de la vivienda. Desde 2021 hasta el primer trimestre de 2023, el precio medio del alquiler se ha incrementado un 17,5 %.

Este aumento de las dificultades ha favorecido que el número de personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial se haya incrementado un 8,9 % en 2023 (hasta septiembre), y que haya cerca de 8.000 personas más (más de 25.000 familias con niños a cargo están inscritas en el Registro). También han aumentado las solicitudes de ayuda para el alquiler de la Agencia de la Vivienda de Cataluña (AHC).

Aunque se ha reducido el número de desahucios respecto a 2021, Cataluña es la comunidad autónoma en la que se llevan a cabo más, y la tercera con la tasa de desahucio por habitante más elevada, por detrás de Murcia y Canarias (110,0 por cada 100.000 habitantes). La obligación de los grandes tenedores de garantizar un alquiler social a las familias prevista en la Ley 24/2015 no se está aplicando en muchos casos para prevenir los desahucios.

El número de viviendas sociales crece de forma sostenida, pero lo hace de manera claramente insuficiente para atender las situaciones de emergencia social. **Según datos de septiembre de 2023, la AHC gestiona 22.062 viviendas, en contraste con las 94.572 solicitudes que ha recibido el Registro de Solicitantes de Vivienda de Cataluña.**

Durante el año 2022, las mesas de emergencia adjudicaron un total de 835 viviendas, en contraste con los cerca de 8.500 desahucios registrados el mismo año (aunque no todos de primeras residencias).

La falta de vivienda social suficiente para atender las necesidades existentes pone en cuestión la eficacia de las mesas a la hora de resolver las situaciones de emergencia residencial. Es más, hay ayuntamientos con mesa propia, como los de L'Hospitalet de Llobregat o Martorell, que ni siquiera convocan la mesa para valorar las situaciones de emergencia sobrevenidas, sino que la activan cuando tienen una vivienda disponible.

La derivación a pensiones o centros de acogida temporal para atender las situaciones de emergencia social de familias con niños supone una doble victimización de los niños en situación de exclusión residencial. De acuerdo con los datos facilitados por las mesas de emergencia, **cerca de 2.000 familias están a la espera de que se les asigne una vivienda de emergencia social.** Aunque se ha reducido el número de unidades de convivencia atendidas por la Mesa de Emergencia Social de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, probablemente fruto de la mejora de la situación económica, en septiembre de 2023 había 516 unidades con niños a cargo pendientes de asignación de vivienda a pesar de tener resolución favorable.

En relación con estos casos, hay cerca de 500 familias que residen en pensiones u otros recursos de estancia temporal, a la espera de un recurso alternativo.

La derivación temporal de las familias con niños a cargo a pensiones o centros de acogida es inadecuada por el carácter provisional de la estancia, pero también por las condiciones de residencia que ofrecen, no adecuadas para los niños. La residencia en habitaciones generalmente pequeñas sin servicios básicos o en habitaciones colectivas, con otras personas socialmente vulnerables sin hogar que no tienen ningún vínculo con la familia, es inadecuada para atender las necesidades residenciales de un niño, y entra en contradicción con su interés superior.

4.3. La inclusión de los niños vulnerables



ACCIÓN TRANSFORMADORA: La no segregación escolar entre centros y dentro de los centros

Es necesario combatir la segregación escolar existente entre centros, como se ha hecho hasta ahora, pero también la segregación escolar interna, dentro de los centros. El incremento de la heterogeneidad social por efecto de la reducción de la segregación entre centros no elimina necesariamente la segregación escolar, porque se pueden producir déficits de acogida y de inclusión del alumnado dentro de los centros, en parte por efecto del racismo estructural. Por ello, se propone diseñar una segunda fase del Pacto contra la segregación escolar en Cataluña con medidas para combatir la segregación escolar interna desde una perspectiva antirracista.

Las medidas de segregación escolar entre centros deben complementarse con medidas que combatan la segregación interna

Con datos de octubre de 2023, **las medidas desarrolladas desde la firma del Pacto contra la segregación escolar en Cataluña han permitido reducir más del 20 % los niveles de segregación escolar globales en el sistema educativo (y más del 35 % de la segregación escolar que hay en los municipios).**

El despliegue del Decreto 11/2021 ha permitido consolidar un modelo de detección de alumnado con necesidades educativas específicas por razones socioeconómicas con niveles de detección que se aproximan progresivamente al riesgo de pobreza. En concreto, **si se toman como referencia las solicitudes en el proceso de admisión de alumnado en I3 y en 1.º de ESO, el alumnado con necesidades educativas específicas por razones socioeconómicas ha pasado del 3,4 % del curso 2018/2019 al 19,1 % del curso 2023/2024 en el caso de I3, y del 3,7 % al 25,7 % en el caso de 1.º de ESO.**

También ha mejorado la escolarización equilibrada de la matrícula viva, especialmente en el curso 2022/2023. **Se ha reducido la proporción de matrícula viva asignada a centros con elevada complejidad desde el curso 2018/2019, del 40,2 % al 29,4 % en primaria y del 30,1 % al 22,3 % en secundaria.**

Pese a esta mejora de la detección y reducción de los niveles de segregación, las medidas desplegadas tienen limitaciones a la hora de revertir la guetización de los centros con una composición socialmente más desfavorecida.

Aún existe margen de mejora, además, a la hora de garantizar una escolarización plenamente equilibrada del alumnado antes y después del inicio de curso. A pesar de las mejoras introducidas, en I3 todavía debería redistribuirse el 37 % del alumnado con necesidades educativas específicas dentro del sistema para alcanzar este objetivo.

Al mismo tiempo, se detecta una mayor tendencia del alumnado con necesidades educativas específicas a escolarizarse durante el curso en centros con elevada complejidad.

La heterogeneización de la composición social de los centros, por efecto de la reducción de la segregación escolar, no impide que se activen procesos de segregación interna del alumnado en función de su perfil social, por efecto del racismo estructural. Las medidas de escolarización equilibrada, pues, deben acompañarse de una mejora de la acogida y la inclusión de esta diversidad social y cultural en los diferentes centros escolares.

ACCIÓN TRANSFORMADORA: Los servicios educativos de apoyo a la inclusión escolar

Es necesario reforzar los servicios educativos de apoyo a los centros ordinarios para garantizar la inclusión escolar. Esto implica convertir a los EAP en agentes de transformación del sistema educativo inclusivo y de acompañamiento del alumnado, las familias y los profesionales a lo largo de su escolaridad; consolidar el despliegue de los centros de educación especial proveedores de servicios y recursos de apoyo a la inclusión (CEEPSIR), para transformar los centros de educación especial en proveedores de servicios de apoyo a los centros ordinarios, y establecer un plan general de reducción de la escolarización del alumnado en los centros de educación especial (CEE) que acompañe la conversión de los CEE en CEEPSIR.

Asimismo, es necesario reforzar las medidas universales y revisar las metodologías y la organización de recursos en el aula, y seguir formando los equipos directivos, docentes y todo el personal de los centros educativos para atender al conjunto de alumnado con prácticas educativas inclusivas.



El incremento de recursos para el despliegue de la educación inclusiva no ha comportado una reducción del alumnado escolarizado en centros de educación especial

Desde la aprobación del Decreto 150/2017, el Departamento de Educación ha incrementado de forma significativa la dotación de recursos para garantizar la educación inclusiva. Las aulas de apoyo intensivo para la escolarización inclusiva (SIEI), por ejemplo, se han más que doblado: han pasado de las 551 del curso 2017/2018 a las 1.234 del curso 2023/2024. También se ha prácticamente doblado en este mismo período la dotación de horas de personal auxiliar de apoyo a los centros públicos, que ha pasado de 32.148 horas a 62.452.



Tabla 4. Evolución del número de alumnado con necesidades educativas específicas en Cataluña (2016-2023)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)
Alumnado con NEE	31.612	30.696	33.931	36.830	36.846	39.537	42.672	-
Alumnado en CEE	6.919	6.839	7.087	7.456	7.818	8.067	8.207	-

Fuente. Departamento de Derechos Sociales y Departamento de Educación.

Nota. NEE corresponde a necesidades educativas específicas, y CEE corresponde a centros de educación especial.

Este incremento de recursos se produce paralelamente a un ligero incremento del número de alumnado con necesidades educativas específicas reconocidas en los centros ordinarios, pero también a un incremento del número de alumnado escolarizado en centros de educación especial, sobre todo a raíz de la aprobación del Decreto 150/20217, contrariamente a lo que se pretendía. **Mientras que en el curso 2017/2018 había 6.839 alumnos en centros de educación especial, el curso 2022/2023 había 8.207.**

La asignación de recursos choca con un déficit de formación del personal docente y de atención educativa para comprender el cambio de paradigma en la práctica profesional que supone la implantación del modelo de escuela inclusiva y el papel que debe tener cada profesional en un sistema educativo inclusivo.

Este cambio de paradigma debe contar con un refuerzo del personal de los diferentes servicios educativos que se ocupan de dar apoyo al personal docente (EAP, CEEPSIR, CREDA, etc.). En el curso 2023/2024 el Departamento de Educación ha incrementado los profesionales contratados en los EAP y ha llevado a cabo una nueva convocatoria CEEPSIR. Sin embargo, la mitad de los centros de educación especial todavía no dispondrán de la acreditación para ser proveedores de servicios de apoyo a los centros ordinarios.

4.4. La protección de los niños vulnerables

ACCIÓN TRANSFORMADORA: La desinstitucionalización de los niños tutelados



Es necesario promover un plan de actuación orientado a la desinstitucionalización de los niños y adolescentes tutelados en acogimiento residencial. Este plan debe incluir la reconversión de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) en servicios de acompañamiento familiar para recuperar el vínculo, la supresión de la presencia de bebés y de niños menores de seis años en centros y la promoción de las familias de acogida profesionales u otras modalidades de acogimiento profesional como medida clave para fomentar el acogimiento alternativo al centro residencial.

Asimismo, también es necesario crear una comisión interdisciplinaria de garantías del procedimiento de desamparo (o un sistema de control judicial), que se ocupe de velar por las garantías del procedimiento de desamparo y porque se haga la propuesta de desamparo, una vez el EAIA haya estudiado cada caso.

La preponderancia del acogimiento residencial hace que los niños atendidos en el sistema de protección no vivan en condiciones equiparables a las de un entorno familiar, y que el sistema de protección no cubra las necesidades de acogimiento familiar de los niños en situación de desamparo

El acogimiento en centro residencial es una medida protectora que, a todos los efectos, es más inadecuada que el acogimiento familiar. Sin embargo, en la práctica el 56,8 % de los niños y adolescentes acogidos en el sistema de protección están en centros residenciales. La proporción de niños en centro residencial ha tenido una tendencia creciente en el período 2016-2023, incluso sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos acogidos en el sistema de protección (que han pasado del 38,3 % en 2016 al 42,7 % en 2023).

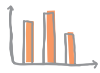
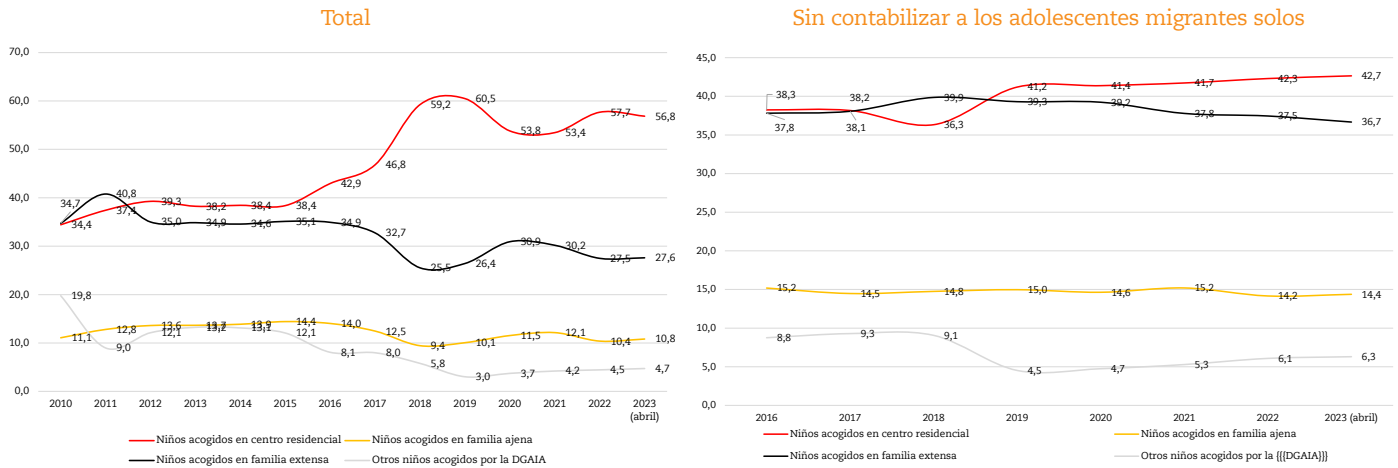


Gráfico 7. Evolución del número de niños en acogimiento residencial y familiar (2010-2023)



Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción.

Una parte de estos niños que viven en centros tienen menos de seis años, y para ellos el acogimiento residencial es más perjudicial. En 2023 el 23,0 % de los niños menores de seis años con medida protectora están ingresados en un centro residencial. El número de niños tutelados menores de seis años en centro residencial, además, se ha incrementado en el período 2020-2023 (septiembre), de 187 a 299.

Una parte de los centros, además, tiene unas condiciones impropias de un entorno familiar, lo que acentúa los efectos negativos de la institucionalización. En febrero de 2023, por ejemplo, más de la mitad de los niños tutelados en centro, el 55,0 %, residían en centros grandes, de veinte plazas o más, y un 25,2 %, en centros con sobreocupación. Si bien se ha hecho un esfuerzo por crear centros pequeños, la proporción de centros de acogida (CA) y centros residenciales de acción educativa (CRAE) de dimensiones grandes se ha mantenido más o menos estable, como mínimo, desde de 2007.

Los niños y adolescentes en acogimiento residencial tienen peores indicadores de bienestar subjetivo que los niños y adolescentes en acogimiento familiar, así como peores resultados académicos. Pero el coste de una plaza de acogimiento residencial es diez veces mayor que el coste que comporta un niño en familia ajena. Con datos de 2020, el gasto anual por niño en centro de acogida es de 63.987,36 euros, y en CRAE, de 42.820,03 euros, mientras que el gasto anual por niño en familia extensa es de 4.6210,6 euros, y en familia ajena, de cerca de 6.000 euros.

El 5,9 % de los niños tutelados están pendientes de otro recurso en el sistema de protección (489 están pendientes de una familia ajena). En 2023 el 21,6 % de los niños menores de seis años en acogimiento residencial tienen una propuesta de acogimiento familiar.

La insuficiencia de familias ajenas provoca esa situación. El número de familias acogedoras (780 en septiembre de 2023) ha aumentado tímidamente en los últimos años, en 32 desde el año 2019, y el número de niños acogidos en familia ajena se mantiene estable desde 2012.

En el período 2017-2023, se han creado 2.620 nuevas plazas de recurso residencial (con un incremento del 91,2 %), para atender fundamentalmente a los adolescentes migrantes solos recién llegados, mientras que el número de familias acogedoras solo se ha incrementado en 140 (un 22,2 %).

La falta de mecanismos de control en el sistema de protección favorece la inadecuación del recurso. El hecho de que el órgano administrativo que inicia el procedimiento y declara el desamparo sea el mismo que ejecuta la medida, aparte de no ser lo suficientemente garantista para las familias afectadas, no contribuye a la mejora del sistema de protección: este órgano puede tender a tomar decisiones condicionadas más por las necesidades del propio sistema que por las necesidades de los niños. **Esta circunstancia se produce especialmente cuando los EAIA hacen propuestas de medida viables, mayoritariamente en centro, más que idóneas, o también cuando toman decisiones relacionadas con el vínculo que los profesionales mantienen con las familias biológicas (y no con el vínculo de la familia con el niño).**

ACCIÓN TRANSFORMADORA: La detección de las violencias

Es necesario mejorar la detección y la visibilización de las situaciones de violencia contra los niños y adolescentes en los centros escolares mediante la creación de espacios y canales de escucha significativa del alumnado, mediante la formación de los profesionales de los centros para que actúen de forma más decidida hacia cualquier signo de sospecha de existencia de violencias y mediante la formación y dotación de horas de los coordinadores de coeducación, convivencia y bienestar (COCOBE) como referentes para la prevención y detección de cualquier tipo de violencia entre iguales.

El Síndic de Greuges también propone elaborar, en colaboración con el Departamento de Educación, la Encuesta sobre derechos de los niños y adolescentes 2024 sobre las violencias, con el objetivo de que cada centro pueda tener un diagnóstico de la situación de su alumnado.



La invisibilización de las violencias escolares hace que no se cubran muchas necesidades de atención existentes

La Encuesta de convivencia escolar y seguridad de Cataluña pone de manifiesto que en 2022 las situaciones de violencia escolar estaban muy extendidas, con un 64,4 % de alumnado que había sido víctima en alguna ocasión, y también que la incidencia del acoso escolar entre el alumnado de primaria y secundaria era del 18,9 % (más de 200.000 alumnos).

De acuerdo con estos datos de prevalencia, **la comunicación de casos de acoso se sitúa por debajo del 1 %**. Así, por ejemplo, en el curso 2022/2023 se comunicaron en la ciudad de Barcelona cerca de 250 casos de acoso, de un total de cerca de 30.000 alumnos que podrían ser víctimas.

Si bien el curso 2022/2023 aumentó en un 79,6 % el número de casos atendidos respecto al curso anterior, **la unidad de apoyo al alumnado en situación de violencia (USAV), que se ocupa de las situaciones de violencia escolar, solo atiende a cerca de 1.500 niños y adolescentes, 682 por tipo de acoso, menos del 0,5 % de los casos que se producen**.

La unificación de protocolos llevada a cabo y la implantación de la figura del COCOBE durante el curso 2023/2024 pueden favorecer la detección y la visibilización de los casos de violencias escolares, siempre que estas medidas se apliquen de forma adecuada y el COCOBE disponga de la dotación de horas y de la formación necesarias.

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

