

L'atenció local de la pobresa i la desigualtat social a la metròpoli de Barcelona



Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Treball realitzat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) relacionat amb l'actuació 1.1.2. *Pobresa, suports econòmics municipals i renda metropolitana* contemplada al Contracte Programa AMB-IERMB 2017

Autors/es:

Lara Navarro-Varas, Carlos Ángel Ordás García, Fernando Antón-Alonso, Sergio Porcel i Irene Cruz

Bellaterra, Desembre de 2017

Índex

Introducció	4
1. Objectius	6
2. Metodologia i pla d'anàlisi	8
3. Els ajuts d'urgència social davant la resposta fallida del sistema de garantia de rendes	10
4. L'atenció de la pobresa es trasllada al món local	16
5. Les particularitats de la intervenció social municipal.....	22
5.1. Especialització dels serveis socials bàsics en l'assistència material urgent	22
5.2. Fragmentació del concepte de pobresa	22
5.3. D'ajuts puntuals a estructurals	25
5.4. Feblesa dels drets i de la intensitat protectora	26
5.5. Heterogeneïtat en els criteris reguladors dels ajuts.....	26
6. L'efecte de la 'municipalització' de l'atenció de la pobresa des d'una òptica metropolitana	34
7. El paper dels ens supramunicipals en la correcció de les desigualtats socials a escala metropolitana	41
8. Estudi d'impacte simulat: una prestació de garantia de rendes metropolitana	48
8.1. Quantificació del pressupost destinat a pal·liar la vulnerabilitat econòmica de la població metropolitana.....	51
8.2. Ajuda condicional per les rendes per sota de l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC).....	53
8.3. Ajuda condicional per les rendes per sota d'1,5 vegades l'IRSC.....	58
8.4. Ajuda condicional per les rendes per sota de l'IRSC incloent factor corrector del preu de l'habitatge a escala municipal	63
8.5. Reflexions finals sobre l'estudi dels impactes simulats de la prestació de garantia de rendes	68
Conclusions	71
Bibliografia.....	74

Introducció

Els Serveis Socials Bàsics –competència atribuïda als ens locals–, constitueixen la porta d'accés de la ciutadania al sistema públic de serveis socials. En un context de canvi de paradigma i d'universalització de drets lligat als nous riscos socials i a la reorientació dels estats del benestar, la Llei 12/2007 de serveis socials, la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic i el Decret 142/2010 pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011, constitueixen els fonaments legals vers la garantia de les necessitats bàsiques dels ciutadans, definint com a situació de necessitat *'qualsevol contingència que apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar'* (Llei 13/2006 art. 12). Les prestacions econòmiques d'urgència social constitueixen l'eina per atendre aquestes necessitats de subsistència *'puntuals, urgents i bàsiques'* (Llei 13/2006 art.5).

Partint d'aquesta base legal, en el transcurs de la darrera dècada, els consistoris municipals han anat incorporant a les seves carteres municipals programes d'ajuts i suports econòmics per atendre situacions d'urgència personal i familiar. No obstant, els efectes de la crisi econòmica que es va iniciar l'any 2008 han transformat significativament l'escenari en què foren dissenyats, tant des del punt de vista del volum de perceptors com pel que fa al seu perfil. En aquest nou context, les prestacions econòmiques d'urgència social han perdut completament el caràcter puntual i extraordinari amb què van ser dissenyades originàriament, passant a jugar un rol de protecció social cada vegada més estructural, pel qual es mostren clarament forçades i en la majoria de casos insuficients. A més, a l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la resposta de cadascun dels 36 municipis metropolitans a les necessitats d'urgència social és heterogènia, està molt fragmentada i es troba poc sistematitzada, posant de manifest qüestions de manca d'eficiència i equitat arreu del territori.

L'any 2014, el PIB català començà a créixer i la taxa d'atur inicià una reducció significativa i sostinguda en el temps, passant entre 2013 i 2016 del 23,1% al 15,7% a Catalunya i del 15,4% al 11,7% al conjunt de la metròpoli. D'acord als indicadors macroeconòmics, el

període recessiu es dóna per finalitzat i, a priori, la pressió sobre els serveis socials municipals hauria d'iniciar un procés de moderació.

En aquest context, el present projecte es planteja identificar, analitzar i quantificar el conjunt d'ajuts i suports econòmics que els ajuntaments metropolitans destinen a atendre situacions d'urgència social. Al primer i segon apartat d'aquest document, es detallen els objectius, metodologia i pla d'anàlisi. Tot seguit, es realitza un breu estat de la qüestió, per tal de contextualitzar el paper de les prestacions d'urgència social a la crisi econòmica i financera, així com al propi sistema de garantia de rendes. Posteriorment, s'analitzen els serveis i prestacions dels ens locals que han participat al projecte posant especial èmfasi en l'emergència d'inequitats a escala metropolitana. Finalment, es presenta una simulació dels costos i els efectes sobre la pobresa i la desigualtat metropolitana que tindria una hipotètica prestació de garantia de rendes d'abast metropolità. El document es conclou resumint els principals resultats.

1. Objectius

L'informe es proposa estudiar els ajuts d'urgència social a l'àrea metropolitana de Barcelona amb un doble objectiu. D'una banda, oferir una diagnosi sobre l'acció duta pels ens locals de l'àmbit metropolità –i també per altres administracions de nivell superior, si s'escau– en forma de prestacions de caràcter econòmic orientades a donar resposta a les situacions de necessitat social de la població els darrers anys. D'altra banda, treballar en una proposta d'harmonització dels programes existents arreu del territori, on principalment es vol valorar la viabilitat d'una renda complementària d'abast metropolità i simular els seus possibles efectes en termes de cohesió social i urbana. A continuació, es detallen els objectius principals i complementaris:

- a) Identificar, quantificar i analitzar el conjunt d'ajuts i suports econòmics que els ajuntaments metropolitans destinen a atendre situacions d'urgència social.
 - Realitzar un estat de la qüestió de les mesures implementades pels consistoris municipals de la metròpoli barcelonina per atendre les necessitats socials bàsiques de la població.
 - Identificar els canals de cooperació interadministrativa multinivell existents mitjançant la confecció de programes específics de suport als governs municipals en l'atenció de les necessitats bàsiques de la població (ens locals, Àrea Metropolitana de Barcelona, Consells Comarcals, Diputació de Barcelona, Generalitat de Catalunya, etc.) .
 - Quantificar el volum de pressupost destinat a prestacions i ajuts d'urgència social per part dels consistoris municipals.
 - Quantificar el volum d'usuaris que reben aquestes prestacions als municipis metropolitans.
- b) Realitzar una proposta d'harmonització dels programes existents arreu del territori, valorant l'impacte que podria tenir la implantació d'una hipotètica prestació de garantia de rendes d'abast metropolità en termes de cohesió social i urbana.

- Definir els elements que haurien de formar part del disseny d'una prestació de garantia de rendes de proximitat, proposant alhora diferents escenaris.
- Analitzar l'impacte de la prestació de garantia de rendes proposada en la reducció de la desigualtat a escala metropolitana.

2. Metodologia i pla d'anàlisi

Per desenvolupar aquest projecte, s'han realitzat les següents tasques:

- a) *Treball de camp*. El treball de camp s'ha adreçat a cobrir dues qüestions. Una primera consistent en la realització de reunions amb informants clau: responsables i tècnics de les àrees de serveis socials d'alguns municipis seleccionats; responsables d'ens supramunicipals amb competències en àrees d'atenció a les persones; experts i institucions que han tractat prèviament la qüestió, etc. Una altra qüestió coberta mitjançant el treball de camp, ha estat la demanda, recollida i centralització de la informació procedent dels ens locals participants i d'altres institucions supramunicipals.
- b) Cooperació amb el *Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials* de la Diputació de Barcelona mitjançant autorització prèvia dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona que hi formen part.
- c) Anàlisi del conjunt d'ajuts i suports econòmics que els ajuntaments metropolitans destinen a atendre situacions de vulnerabilitat econòmica.

Aquesta anàlisi s'ha dut a terme mitjançant les dades del *Registre unificat de dades dels ens locals* (RUDEL) del Departament de Benestar Social i Família. L'accés al mateix s'ha realitzat per dues vies diferents. La primera d'elles ha comptat amb la intermediació de la Diputació de Barcelona qui, mitjançant el *Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials* realitza ençà l'any 2000 tot un treball d'harmonització i construcció d'indicadors per comparar, mesurar i avaluar els resultats de l'acció dels Serveis Socials Bàsics dels municipis de la província de Barcelona. L'IERMB ha pogut accedir a aquestes dades amb l'autorització expressa dels municipis metropolitans que hi formen part i que, a la vegada, han mostrat la seva conformitat a col·laborar en la realització d'aquest projecte. En concret, s'han obtingut les dades per 19 municipis de l'AMB: Badalona, Barberà del Vallès, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, El Prat de Llobregat, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan

Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Tiana i Viladecans. L'altre via d'accés a les dades del RUDEL ha consistit en el contacte directe amb les/els responsables de Serveis Socials Bàsics dels municipis –en el cas de tenir la competència atribuïda– o dels consells comarcals corresponents. Així, s'ha recopilat també la informació pels municipis de Badia del Vallès, Barcelona i Ripollet així com la de Begues, Cervelló, Corbera de Llobregat, Pallejà, la Palma de Cervelló, el Papiol, Sant Climent de Llobregat, Santa Coloma de Cervelló i Torrelles de Llobregat via el Consell Comarcal del Baix Llobregat. En total, s'ha pogut treballar amb les dades de 31 dels 36 municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona i que representen el 96,19% de la població total.

L'anàlisi de les dades del RUDEL s'ha complementat amb la cerca i estudi dels criteris reguladors de les prestacions econòmiques d'urgència social elaborats per cadascun dels municipis en cas d'existir-hi. En aquest cas, s'ha recopilat informació per 18 dels municipis metropolitans.

- d) Simulació dels efectes d'una renda complementària d'abast metropolità en termes de desigualtat i pobresa.

L'Enquesta de condicions de vida de l'any 2016 (INE i Idescat) constitueix la font de dades emprada per dissenyar i simular una prestació de garantia de rendes al territori metropolità. A l'apartat corresponent, es detallen les qüestions metodològiques més rellevants per a la seva realització.

3. Els ajuts d'urgència social davant la resposta fallida del sistema de garantia de rendes

Les prestacions econòmiques d'urgència social s'emmarquen normativament dins el Sistema català de serveis socials arrel la Llei 12/2007 de serveis socials, la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic i el Decret 142/2010 pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011, en un context de canvi de paradigma i d'universalització de drets lligat als nous riscos socials i a la reorientació dels Estats de benestar. El corpus legal esmentat defineix com a situació de necessitat *'qualsevol contingència que apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar'* (art. 12). Les prestacions econòmiques d'urgència social constitueixen l'eina per atendre aquestes necessitats de subsistència *'puntuals, urgents i bàsiques'* (art. 5) i, conforme al principi d'autonomia local, *'les estableixen els ens locals, d'acord amb les competències que els corresponen en matèria d'atenció social primària'* (art. 6)¹.

En el cas espanyol, igual que succeeix en d'altres països continentals i mediterranis, el desenvolupament dels serveis socials com a quart pilar del Benestar no està exempt de dificultats, donada la lògica centralitzadora del sistema contributiu i la base local de l'assistència social com a últim nivell de protecció social –lligada a les arrels històriques dels serveis socials a dispositius locals de beneficència i d'atenció als pobres–. En aquest *impasse* entre l'assistència social clàssica i la garantia de drets, exemplificada aquesta última amb l'entrada en vigor de la Llei 39/2006 de *Promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència*, la irrupció de la crisi econòmica i financera l'any 2008 estronca el camí recorregut i transforma completament l'escenari.

La pèrdua desmesurada de llocs de treball –transversal a totes les classes socials, tot i que més intensa pels treballadors/es sense estudis i amb contractes precaris–; l'acumulació de situacions d'atur a les llars; l'allargament en el temps de la recessió econòmica; la dificultat de re-incorporació al mercat de treball i, en conseqüència, l'augment de la població que ha esgotat el dret a les prestacions d'atur contributives,

¹ Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (DOGC 4691).

esdevenen elements que, juntament amb un model residencial basat en la propietat i en la mercantilització dels habitatges, configuren una situació marcada per un greu endeutament d'una part important de famílies (Sarasa *et al.*, 2013) i per la multiplicació de demandes relacionades directament amb la cobertura de necessitats bàsiques de subsistència (alimentació, manteniment de l'habitatge i dels subministres associats, etc.). Al mateix temps, el context de crisi ha esperonat tendències que ja eren presents en els anys de bonança econòmica, com l'avenç definitiu en el procés de terciarització del model productiu (Sarasa *et al.*; 2013) i l'augment de la desigualtat entre treballadors/es qualificats i no qualificats, descansant sobre aquests últims bona part del pes d'un mercat de treball cada vegada més precaritzat.

La davallada de l'activitat econòmica també ha posat de manifest la feblesa estructural del sistema de garantia de rendes de l'Estat espanyol, agreujada a més a més pels ajustos pressupostaris que ençà l'inici de la recessió econòmica van dur a la Generalitat de Catalunya a modificar el *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció* (PIRMI) que fins al moment responia subsidiàriament a l'àmbit català com a prestació d'últim recurs davant els buits de protecció del sistema.

El sistema de garantia de rendes vigent es caracteritza per ser extens, però molt fragmentat. S'ha anat configurant mitjançant un seguit de prestacions assistencials creades paulatinament *ad hoc* amb la finalitat de pal·liar les mancances econòmiques de la població, però amb absència d'una perspectiva de conjunt fruit del pes de la protecció contributiva –reservada al govern estatal– i de les tensions institucionals per la descentralització de l'Estat– habilitant a les comunitats autònomes de competències en l'assistència social. Per afegir encara més complexitat, l'Estat també ha anat desenvolupant programes assistencials mitjançant la Seguretat Social i un seguit de prestacions com ara les prestacions no contributives per invalidesa o jubilació (PNC)², els subsidis assistencials per desocupació i la Renda Activa d'Inserció (RAI). En paral·lel, producte del desenvolupament de l'autogovern autonòmic, es posaren en marxa les rendes mínimes, els complements a pensions no contributives i altres prestacions

² Llei 26/1990, de 20 de desembre per la qual s'estableixen a la Seguretat Social prestacions no contributives. Van substituir als dos tipus de prestacions que fins aleshores cobrien necessitats equiparables: les pensions assistencials de vellesa i malaltia del Fons Nacional d'Assistència Social (FAS) i el Subsidí de Garantia d'Ingressos Mínims prevista a la LISMI.

econòmiques de naturalesa assistencial en el marc de la Llei 13/2006 (Gutiérrez, 2014). Tot plegat dibuixa un sistema de protecció social multinivell, amb incompatibilitats o complementarietats parcials entre prestacions, on si bé l'univers inicial de protecció és comú, difereixen en la mesura que s'adrecen a col·lectius específics, així com en els requisits d'accés, quanties, durada i obligacions dels perceptors. Finalment, però no per això menys important, en aquest model de garantia de rendes de naturalesa dual – contributiu *versus* assistencial–, a mesura que es descendeix en l'esglaió administratiu també s'acota la suficiència i la intensitat protectora (Arriba i Guinea, 2009). És a dir, la intensitat protectora de les prestacions de naturalesa contributiva dependents de la Seguretat Social és més propera al Salari Mínim Interprofessional (SMI) o està per sobre de l'Indicador Públic de Rendes d'Efectes Múltiples (IPREM) mentre que les prestacions assistencials i les prestacions no contributives que depenen de la Seguretat Social, l'Administració central i les CCAA se situen sobre el 55-60% del SMI i, finalment, els diferents programes de rendes mínimes desenvolupats per les CCAA varien entre el 85% i el 40% del SMI (Rodríguez Cabrero, 2009).

La Renda mínima d'inserció (RMI) havia estat, d'ençà la seva posada en marxa l'any 1990 fins la reforma de l'any 2011 en ple context de crisi, la prestació emblemàtica del Sistema Català de serveis socials vers les necessitats materials i instrumentals de la població en edat laboral i l'última xarxa disponible de prestacions públiques de caràcter assistencial. La seva conceptualització en termes d'integració sociolaboral explica que, a més del departament d'Acció Social i Ciutadania (encarregat de la gestió i la coordinació amb els serveis socials bàsics), sigui el Departament de Treball qui disposi de la dotació econòmica per fer front a la prestació i gestioni les mesures pròpiament d'inserció. En el seu disseny, la RMI té un caràcter subsidiari –en la mesura que recull les insuficiències d'altres esquemes de protecció– i finalista, ja que intenta donar resposta a dos objectius diferents: (1) satisfer les necessitats vitals bàsiques no únicament del beneficiari, sinó també de la resta de membres que formen part de la unitat familiar, i (2) facilitar la inserció social i laboral del beneficiari (Purcalla, 2006).

Fins la reforma de la RMI al 2011, s'havia avançat en l'adaptació de la prestació a situacions diverses de privació econòmica de les llars, modulant la prestació com a complement d'ingressos insuficients (fins al llindar d'accés a la prestació) i com a

sosteniment de rendes (quantia íntegra) (Gutiérrez, 2014). Amb més o menys èxits i dèficits (Rodríguez Cabrero, 2009; Casado *et al.*, 2010; Gutiérrez, 2014), el cert és que la RMI havia estat donant cobertura a la creixent heterogeneïtat de perfils i situacions de privació econòmica al territori català. Tanmateix, amb els canvis normatius a la PIRMI l'estiu de 2011 –primer mitjançant la Llei 7/2011, de mesures fiscals i financeres, i poc després amb el Decret 384/2011– es produeix una metamorfosi del sistema assistencial a Catalunya. Fonamentalment, aquesta reforma (1) restringeix l'accés a la RMI i exclou a totes les persones amb una problemàtica de “naturalesa laboral”, ja sigui per la pèrdua del lloc de treball o per la precarització de les condicions laborals amb el correlat de la creixent feblesa dels drets de naturalesa contributiva, (2) endureix les condicions per evitar la complementarietat amb altres prestacions assistencials, (3) introdueix un llinar màxim a la prestació incloent-hi els complements, (4) limita a 5 anys la durada màxima, (5) amplia a 2 anys la residència acreditada a Catalunya, i finalment (6) restringeix el dret a la prestació, condicionant la seva concessió a la disponibilitat pressupostària, és a dir, perd la consideració de dret subjectiu. *De facto*, aquesta reforma limita el poder d'acció de la RMI vers la *nova pobresa*, que en el context de crisi havia dut a multiplicar per 5 els sol·licitants de la prestació i a triplicar els titulars en el breu període de temps comprés entre el 2007 i mitjans del 2011 (Gutiérrez, 2014).

D'aquesta manera, la Generalitat de Catalunya va desviar la responsabilitat assistencial davant la resposta als nous perfils de pobresa cap als dispositius estatals, un fet impensable poc temps enrere, quan les competències sobre el desenvolupament del sistema de garantia i sosteniment de rendes formava part de la pugna política. En aquest context, la Renda Activa d'Inserció estatal (RAI), que fins aleshores havia tingut un paper testimonial a Catalunya, creix en paral·lel a l'augment de les necessitats socials i les limitacions de la RMI per fer-hi front.

Tot i aquesta permuta, en el millor dels casos, cap a les prestacions assistencials de l'Estat, el sistema de protecció mostra ser insuficient. En primer lloc, perquè les quanties, tant dels subsidis per desocupació com de la RAI, estan molt per sota del llinar de risc de pobresa, essent insuficients per cobrir les necessitats materials de la població sense cap altre ingrés. En segon terme, perquè la lògica administrativa en relació amb els períodes de còmput dels ingressos familiars (normalment referits a l'any anterior de

la sol·licitud de la prestació), així com amb els terminis de la resolució, no estan en consonància amb les necessitats peremptòries de les famílies. Finalment, perquè hi ha població que ja ha esgotat totes les prestacions o que no poden accedir-hi perquè disposen d'alguns ingressos derivats del mercat de treball, però insuficients per fer front a les despeses essencials de la llar.

És en aquest context, que els ajuts d'urgència social adquireixen el rol d'últim recurs davant els buits de protecció del sistema i els ens locals 'recuperen' el seu paper assistencialista, si s'escau amb molta més intensitat. I és també en aquest escenari que s'origina el moviment de la Iniciativa Legislativa Popular sobre la Renda Garantida de Ciutadania. No obstant, no serà fins sis anys després que culminarà en l'aprobació al Parlament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la Renda Garantida de Ciutadania³. La Renda Garantida de Ciutadania – en endavant RGC –, suposa una modificació substancial de l'actual sistema de garantia de rendes a Catalunya. A grans trets, la prestació es reconeix com a dret subjectiu, elimina el requisit de 'dificultat social afegida' (introduït al Decret de 2011) i eleva les quanties de la prestació. Això és, la insuficiència d'ingressos és la que dona accés a la RGC. No obstant, l'aplicació de la Llei és progressiva, de setembre de 2017 a setembre de 2020, fins a equiparar-se al 100% de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC). Tanmateix, a hores d'ara la majoria d'inquietuds –deixant al marge si el disseny de la RGC respon satisfactòriament a questions centrals com l'activació laboral o com la pobresa laboral– giren al voltant de la manca d'un reglament que permeti el seu correcte desenvolupament, del colapse per iniciar els tràmits de la prestació i de la interconnexió amb els serveis socials (la porta d'entrada de la RGC és el Servei d'Ocupació de Catalunya).

Des del punt de vista dels objectius de la recerca que es presenta, la recent aprovació de la RGC no afecta l'anàlisi de l'acció municipal vers les situacions d'urgència social. Com s'esmentà amb anterioritat, la RGC arriba a finals de l'any 2017, mentre que les dades amb les que s'han treballat recullen la situació fins l'any 2016. No obstant, la RGC sí que resulta un element clau a incorporar en les reflexions sobre una hipotètica prestació de garantia de rendes metropolitana, per la qual cosa si bé no s'ha introduït

³ DOGC, Núm. 7418 de 24.7.2017.

directament a les simulacions que ocupen la darrera part de l'informe, sí que es té present en les conclusions finals d'aquest treball.

4. L'atenció de la pobresa es trasllada al món local

Tot seguit, es detallen els resultats de l'anàlisi dels ajuts d'urgència social implementats els darrers anys pels consistoris municipals de la metròpoli de Barcelona. En concret, les anàlisis fan referència als següents municipis: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Pallejà, la Palma de Cervelló, el Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat i Viladecans. En total 31 dels 36 municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona i que representen el 96,19% de la població total.

Tal i com s'esmentà anteriorment, la importància del paper dels ens locals davant la cobertura de les necessitats bàsiques d'alimentació o d'allotjament de la població en darrera instància no és un fenomen nou. Una altra cosa és el seu caràcter residual vers els pressupostos, dinàmiques i organització dels serveis socials bàsics, almenys a les dues darreres dècades⁴. Sigui com sigui, tradicionalment els Serveis Socials Bàsics (SSB) han assumit de manera implícita el paper de calaix de sastre, d'últim recurs, tendència que s'ha aguditzat amb la crisi i les retallades pressupostàries en els diferents sistemes de protecció.

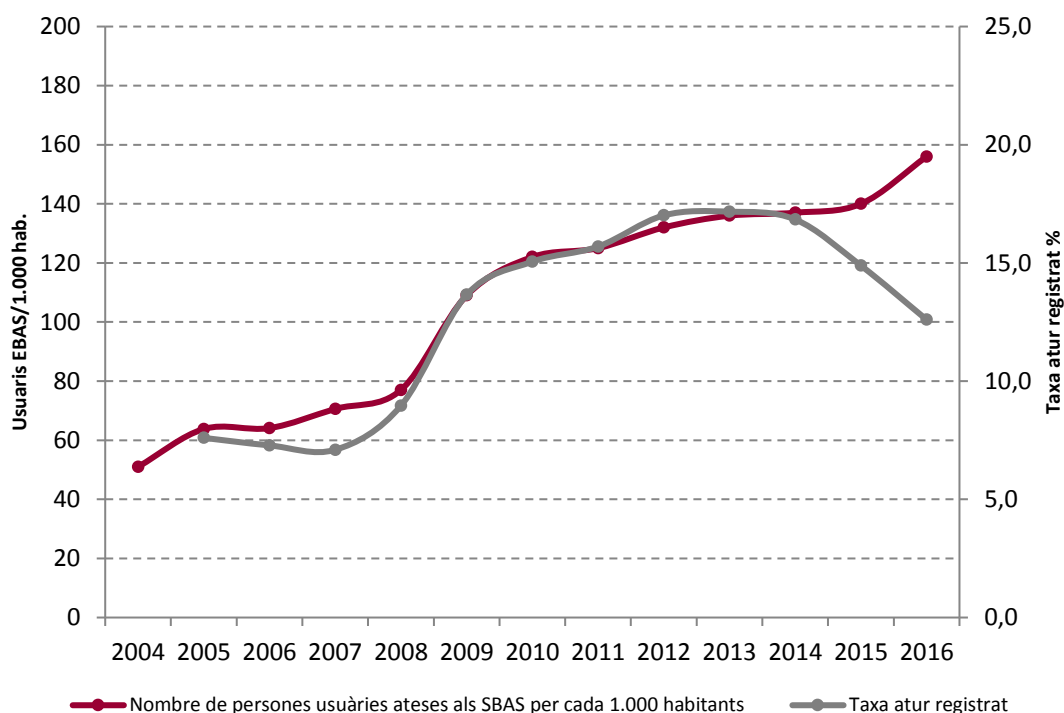
La dimensió actual dels ajuts d'urgència social que es presten des dels SSB, es troba clarament relacionada amb la dinàmica d'empobriment que s'ha generat en el context de crisi econòmica. A la figura 1, s'observa com entre els anys 2004 i 2016, s'ha triplicat la mitjana d'usuaris atesos pels Serveis Bàsics d'Atenció Social (SBAS) al conjunt de municipis metropolitans amb més de 15.000 habitants⁵, passant de 51 a 156 persones ateses per mil habitants. Aquest increment de persones ateses es produeix pràcticament

⁴ Malauradament no es disposa de dades que permetin fer aquesta comparació. Abans de l'any 2010, les prestacions d'urgència social no es comptabilitzaven específicament al Registre unificat de dades dels ens locals (RUDEL) del Departament de Benestar Social i Família.

⁵ No s'inclouen els municipis de Barcelona, Gavà i Ripollet per no formar part del *Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials* de la Diputació de Barcelona d'on s'han extret aquestes dades.

en paral·lel al creixement desmesurat de l'atur. L'any 2009 és quan es registra la variació més intensa d'ambdós fenòmens. El període 2006-2007 constitueix una excepció, però, probablement relacionada amb un augment dels usuaris dels SBAS derivada de l'entrada en vigor de la Llei 39/2006 de *Promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència* (LAPAD). A partir de l'any 2015, es produeix un punt d'inflexió en aquesta relació entre persones ateses pels SBAS i atur, en la mesura en què el descens de dos punts en la taxa d'atur registrat, per primera vegada ençà l'inici de la crisi, no es tradueix en un descens automàtic de la població usuària⁶. Aquesta dinàmica continua accentuant-se l'any 2016, darrer any del que es disposa de dades.

Figura 1. Evolució de la mitjana del nombre de persones usuàries ateses als SBAS per cada 1.000 habitants i de la taxa d'atur registrat. Municipis de més de 15.000 habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona, 2004-2016



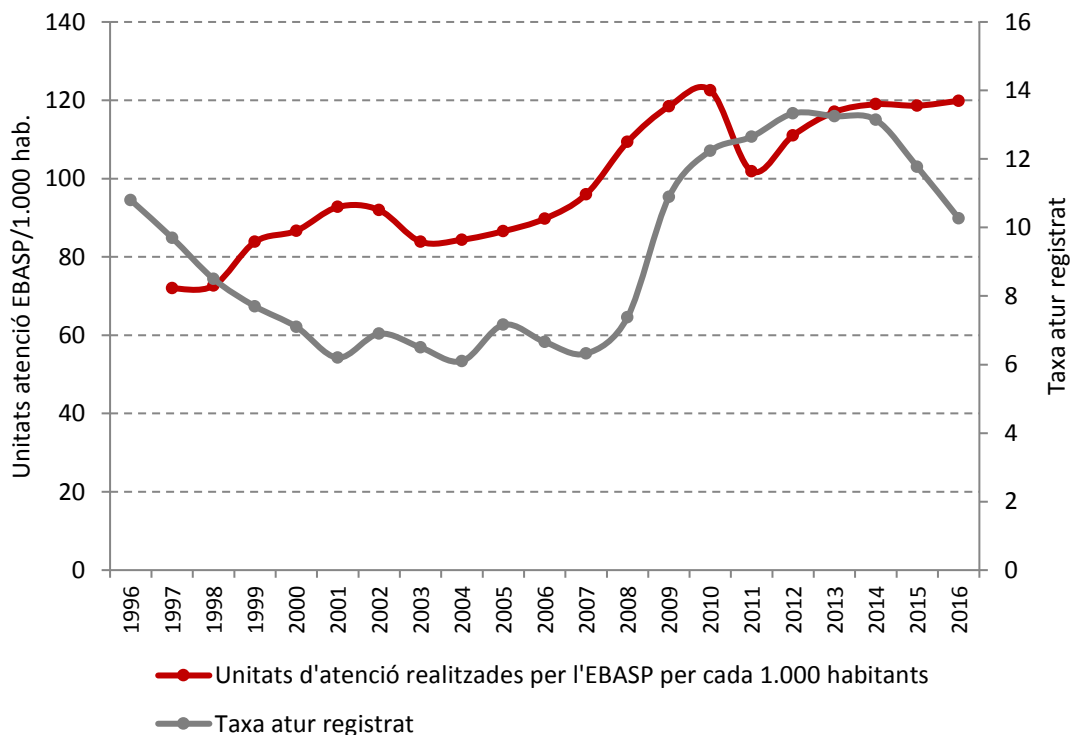
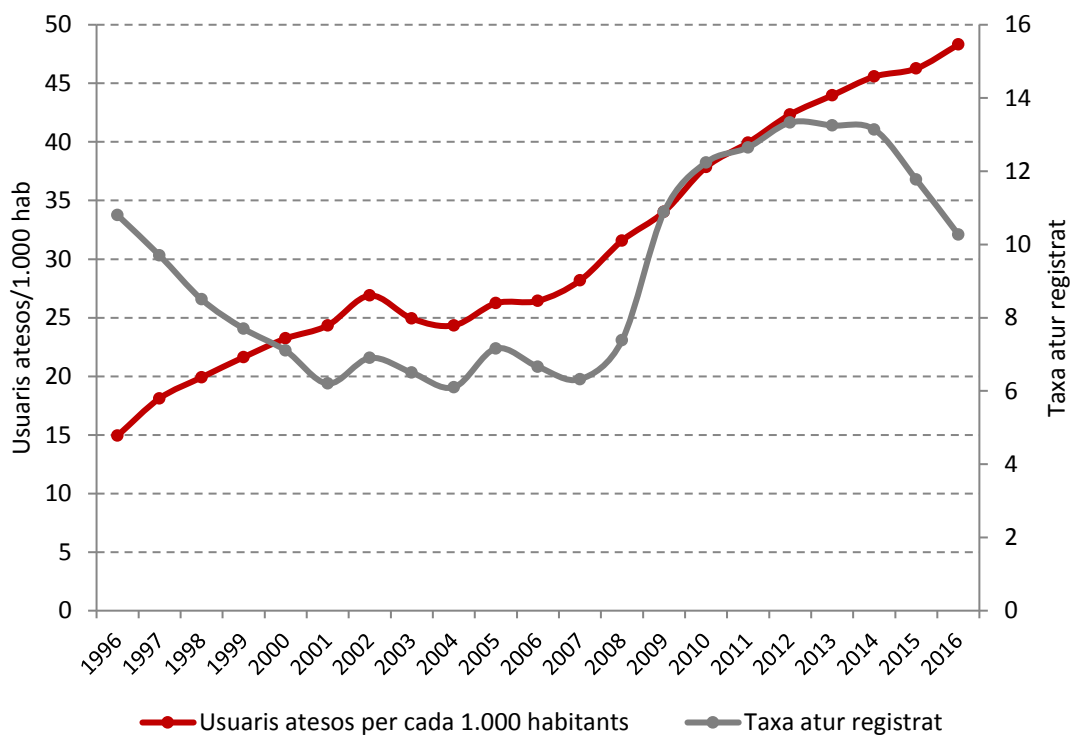
Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pel *Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials*, DIBA (usuaris SBAS) i extrems del sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA (taxa d'atur registrat).

Per a la ciutat de Barcelona es disposa d'una sèrie històrica de dades més àmplia, la qual permet observar com, fins la primera dècada del s. XXI, la demanda als serveis socials i

⁶ En aquest punt, s'insinuen possibles escenaris: a) el descens de la taxa d'atur registrat no respon a un descens real de desocupats, sinó a un augment d'aturats desanimats; b) les condicions laborals dels nous llocs de treball no permeten cobrir les necessitats bàsiques de subsistència de la població; c) cronificació de la pobresa i exclusió d'una part de la població de les dinàmiques laborals. No obstant, és difícil confirmar algun d'aquests escenaris amb l'ús de només dos indicadors i amb un recorregut temporal tan curt.

les dinàmiques laborals segueixen tendències diferenciades i és, sobretot ençà l'inici de la crisi quan ambdós fenòmens convergeixen fins l'any 2012. A partir d'aquest moment, la taxa d'atur primer s'estabilitza i els dos darrers anys es redueix, però no així els usuaris atesos, ni les unitats d'atenció realitzades pels EBASP de la ciutat. Per tant, en aquest sentit, el municipi de Barcelona segueix una tendència similar a la resta de la realitat metropolitana.

Figura 2. Evolució dels usuaris atesos i les unitats d'atenció⁷ realitzades pels SBAS cada 1.000 habitants i de la taxa d'atur registrat. Barcelona, 1996-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades extretes dels Anuaris Estadístics de l'Ajuntament de Barcelona.

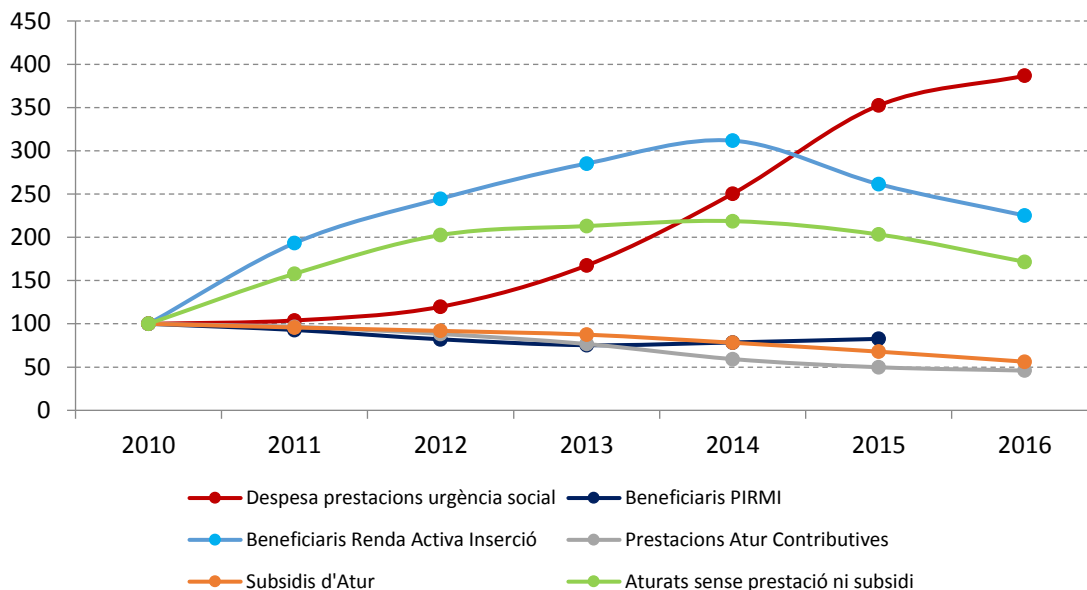
⁷ Les unitats de primera atenció són les que fan la primera escolta i valoració professionalitzada del ciutadà que expressa una dificultat, necessitat o demanda.

Pel que fa pròpiament a l'evolució de la despesa que destinen els ens locals en prestacions d'urgència social⁸ emmarcades en la Llei 13/2006 ençà l'any 2010⁹, s'ha de dir que s'ha triplicat en el darrer quinquenni (de 2,78€ per habitant a 9,35€ l'any 2016), mentre que disminueixen els perceptors de prestacions contributives i subsidis per desocupació, així com els beneficiaris de la RMI (Figura 3). En aquest sentit, els ajuts econòmics de subsistència locals, malgrat la seva baixa intensitat protectora, s'erigeixen com l'últim recurs una vegada esgotada la via contributiva i l'afeblida vessant assistencial, exemplificada molt clarament en el descens de beneficiaris de la RMI arrel la modificació a la seva normativa reguladora a mitjans de l'any 2011. La RMI deixa de tenir el paper central en l'atenció de les persones en situació d'exclusió social que havia mantingut durant vint anys al territori metropolità i català i l'atenció de la pobresa es trasllada al món local. En absència de la RMI, la renda activa d'inserció de l'Estat espanyol mostra un clar augment ençà l'any 2010 en relació al paper residual que havia mantingut fins al moment a Catalunya.

⁸ Despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social per tal de donar suport econòmic a persones usuàries del SBAS, al llarg de l'any. Dades de l'epígraf 1.7 de la Fitxa FIEEP d'informació econòmica a efectes estadístics i de planificació de la Recollida Unificada de Dades dels Ens Locals 2015 (RUDEL).

⁹ Abans de l'any 2010 les prestacions d'urgència social no es comptabilitzaven específicament al Registre unificat de dades dels ens locals (RUDEL) del Departament de Benestar Social i Família.

Figura 3. Evolució de la despesa per habitant en prestacions d'urgència social i dels beneficiaris de diferents prestacions del sistema de garantia de rendes¹⁰. Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona¹¹, 2010-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pel Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials, DIBA (Despesa corrent en prestacions d'urgència social per habitant) i extretes del sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA. Els municipis que formen part de Cercles i que han autoritzat l'ús de les dades són: Badalona, Barberà del Vallès, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac (no participa al 2016), el Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Tiana i Viladecans.

¹⁰ La sèrie de beneficiaris/es de la RMI finalitza l'any 2015 per manca de dades consistents a nivell municipal.

¹¹ La figura 3 s'ha construït mitjançant un índex base 100 en relació a la dada més antiga per cadascun dels indicadors (Despesa corrent en prestacions econòmiques d'urgència social per habitant; Beneficiaris PIRMI cada 1.000 habitants; Beneficiaris RAI sobre el total de població de 45-64 anys cada 1.000 habitants; Percentatge de persones amb prestacions per desocupació contributives respecte el total de població aturada; Percentatge de persones amb subsidis per desocupació respecte el total de població aturada i Percentatge de població aturada sense cap tipus de prestació d'atur).

5. Les particularitats de la intervenció social municipal

5.1. Especialització dels serveis socials bàsics en l'assistència material urgent

L'atenció urgent de la pobresa al món local duu associada una reorganització dels serveis socials bàsics, amb més o menys capacitat de disseny, que va copant cada vegada més recursos i estructura organitzativa. Això es tradueix en una especialització creixent en la dimensió material de les necessitats socials, incloent l'augment desfermat de la gestió administrativa tant de prestacions i de serveis propis com d'altres ens, i uns descens en la possibilitat d'intervenció social. Malgrat no es disposa de dades evolutives més enllà de 2014, en els darrers tres anys aproximadament una quarta part del pressupost dels SSB s'ha dedicat a prestacions, serveis i projectes destinats a pal·liar la vulnerabilitat econòmica¹². Si el percentatge en 2014 va ser del 22,48% del pressupost, l'any següent va créixer fins el 23,78%, i l'any 2016 ja representa el 26,40%.

5.2. Fragmentació del concepte de pobresa

La insuficiència d'ingressos per a cobrir les necessitats bàsiques és el denominador comú de les persones que sol·liciten ajuda als serveis socials dels seus municipis, tot i que la seva atenció es realitza de manera fragmentada. Progressivament, es van creant a les diferents carteres de serveis socials municipals microajuts econòmics de caràcter parcial, que si bé intenten donar una resposta ràpida a les necessitats emergents, manquen de coherència global (Ginesta, 2015). En aquest sentit, proliferen les respostes *ad hoc* a la 'pobresa alimentària'; la 'pobresa infantil'; la 'pobresa energètica'; la 'pobresa habitacional'; la 'pobresa en la mobilitat'; la 'pobresa farmacèutica', etc. Inclús en algun dels municipis metropolitans, s'ha creat una prestació específica per cobrir les necessitats bàsiques de les unitats familiars sense ingressos que romanen a l'espera de la concessió d'alguna prestació econòmica d'altres administracions, responent d'aquesta manera al 'buit temporal' al que es veuen abocades les famílies derivat de la lògica administrativa del sistema de garantia de rendes vigent¹³.

¹² La despesa corrent en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica inclou les despeses de Serveis residencials d'estada limitada (1.3), de Serveis de menjador (1.4), de Prestacions econòmiques d'urgència social (1.7) i les despeses de qualsevol servei i projecte relacionat amb la vulnerabilitat econòmica (apartat 1.9 Altres) (Diputació de Barcelona, 2015).

¹³ Al municipi de Sant Just Desvern es va crear a finals de l'any 2015 l'anomenada 'Renda zero' amb aquest objectiu.

A la figura 4, es detallen els diferents ajuts que, amb denominació diversa arreu els municipis analitzats, responen a les mateixes necessitats socials bàsiques identificades. De fet, tal i com es recull al darrer dictamen del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT), la majoria d'aquestes prestacions no es derivarien exactament del desplegament de la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic sinó del traspàs de competències d'altres sistemes (per exemple, els complements o beques de menjadors o les prestacions de lleure dependrien inicialment del sistema educatiu, etc.) (Ginesta *et al.*, 2017).

Figura 4. Fragmentació del concepte de pobresa.

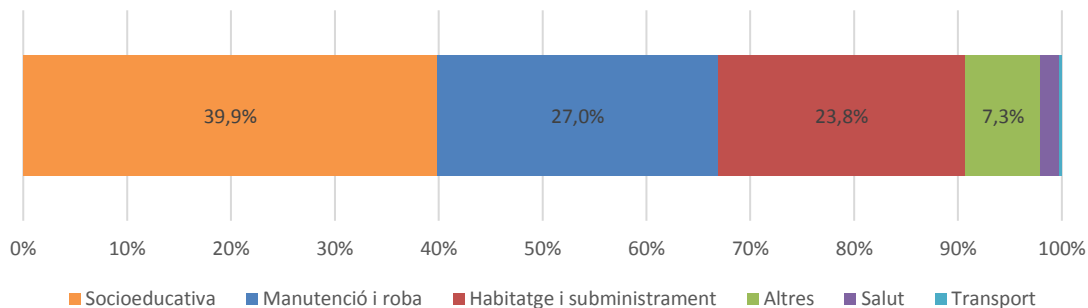
	Necessitat		Fragmentació de la pobresa	Cartera Serveis Socials Municipals
	Manca/insuficiència de recursos econòmics	Alimentació i necessitats bàsiques de subsistència	Alimentació	Pobresa alimentària Pobresa infantil
Roba i higiene personal			-Ajuts econòmics -Subministrament de roba	
Habitatge		Subministraments bàsics (aigua, llum, gas) i manteniment	Pobresa energètica	-Ajuts econòmics subministraments bàsics (aigua, gas i electricitat) -Ajuts econòmics pagament IBI
		Allotjament	Pobresa habitacional	- Ajuts despeses de lloguer -Ajuts avançament despeses i dipòsit contracte lloguer -Ajuts econòmics pagaments quotes hipoteca -Ajuts econòmics allotjament temporal -Ajuts econòmics deutes habitatge i desnonaments
		Equipament		-Ajuts pel condicionament bàsic de l'habitatge (electrodomèstics, mobles, etc.)
		Rehabilitació	Pobresa habitacional Pobresa energètica	-Ajuts a la rehabilitació i accesibilitat edificis/habitatges
Socioeducatives			Pobresa infantil	-Ajuts escolarització infantil 0-3 anys -Ajuts escolars (material, llibres, etc...) -Ajuts activitats socioeducatives i de lleure
Transport			Pobresa en la mobilitat	-Desplaçaments activitat laboral/formativa -Desplaçaments atenció sanitària -Targetes transport - Ajuts transport escolar
Salut			Pobresa farmacèutica	-Ajuts medicaments/tractaments terapèutics/ortopèdies
Altres				-Situacions urgents i de necessitat greu (trasllats...)

Font: Elaboració pròpia a partir de les Carteres de Serveis Socials dels municipis pilot.

Malgrat que els diferents ajuts no es poden desvincular analíticament per conceptes, en la mesura en què són vasos comunicants i que l'obtenció d'una prestació per exemple

en concepte d'alimentació permet alliberar recursos per altres despeses, a la Figura 5 es mostra el pes relatiu de la despesa dedicada a prestacions i serveis per pal·liar la vulnerabilitat econòmica segons el tipus de necessitat. En termes generals, la principal partida de despesa dels consistoris l'any 2016 seria la destinada a suport socioeducatiu, on tenen un pes significatiu els ajuts destinats a complements i beques de menjador escolar¹⁴. En aquesta partida, també s'inclou l'àmbit del lleure com són activitats socioeducatives focalitzades específicament en les necessitats dels infants i adolescents dels municipis. En segon lloc, es troben els ajuts adreçats a les cobertures de manutenció, que inclouen l'alimentació i altres necessitats bàsiques de subsistència com la roba. Seguit molt de prop, es troben els ajuts i serveis en concepte d'habitatge i manteniment, que inclouen imports econòmics pel pagament de la hipoteca o el lloguer, així com les despeses dels subministraments energètics. En darrer terme, menys d'un deu per cent el formen un conjunt d'ajuts destinats a l'adquisició de productes farmacèutics i altres dispendis de l'àmbit de la salut, les ajudes pel transport i altres tipus d'ajuts no especificats.

Figura 5. Percentatge de despesa dedicada a prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica segons el tipus de necessitat. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona¹⁵, 2016.



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pel Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials, DIBA.

¹⁴ En aquest cas, s'ha seguit la classificació per tipus de prestació utilitzada pel Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials. Els complements i beques de menjador escolar s'inclouen com a despesa socioeducativa.

¹⁵ Amb l'excepció dels municipis de Cerdanyola del Vallès, Sant Vicens dels Horts i Santa Coloma de Gramenet, dels quals no hi ha dades.

5.3. D'ajuts puntuals a estructurals

Tal i com s'estableix a la pròpia llei, '*les prestacions econòmiques d'urgència social tenen la finalitat d'atendre situacions de necessitats puntuals, urgents i bàsiques*' (art. 30)¹⁶. L'abast i la dilació en el temps de la situació de crisi ha comportat, però, que mitjançant aquestes prestacions els ens locals assumeixin l'atenció de situacions que acaben esdevenint cròniques, estructurals i, per descomptat, molt més esteses del que preveia el seu disseny. El cas paradigmàtic d'aquesta contradicció, són els complements o beques de menjador pels infants en edat escolar –complementaris als *Ajuts Individuals de Menjador* que gestionen els consells comarcals o el Consorci d'educació de Barcelona– que pràcticament tots els municipis analitzats contempen a les seves carteres de serveis, i on el caràcter *puntual* de l'ajuda es fa extensiu a tot el curs escolar. D'aquesta manera, sorgeixen tot un seguit de prestacions que estrictament no formarien part del desplegament de la Llei 13/2006¹⁷. El municipi de Barcelona és el que més mesures i programes ha desenvolupat en aquest sentit, on a les prestacions pròpiament d'urgència social gestionades per l'Institut Municipal de Serveis Socials se suma tot un entramat complex de programes específics dotats fins i tot amb una quota pressupostària molt més àmplia que els anteriors¹⁸: *Fons extraordinari per ajuts puntuals d'urgència social per a famílies de Barcelona amb menors de 0 a 16 anys; Ajut municipal per al pagament del lloguer; Subvenció del 50% de l'IBI*, etc. D'altra banda, també és important assenyalar que els recursos adreçats a aquests tipus d'ajuts estan pensats per situacions puntuals i urgents, generant *de facto* un altre contrasentit evident entre les necessitats de la població i la cobertura pública de les mateixes.

El caràcter estructural de l'atenció a la urgència social que s'inicià en el context recessiu també es manifesta en la cronificació de les persones usuàries dels SSB. En aquest sentit,

¹⁶ Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (DOGC 4691).

¹⁷ A nivell administratiu i comptable el registre d'aquests ajuts i/o serveis al RUDEL es realitza de manera diferenciada a les prestacions d'urgència social: les primeres es comptabilitzen a l'epígraf 1.9 *Altres*, mentre que les que responen estrictament al desenvolupament de la Llei 13/2006 es recullen a l'epígraf 1.7.

¹⁸ Els ajuts orientats al suport econòmic d'inclusió, denominació que l'Ajuntament de Barcelona utilitza assimilable a les prestacions econòmiques d'urgència social que estableix la Llei 13/2006, representen l'any 2015 només el 7% de l'import total que el consistori dedica en altres programes, prestacions i serveis per pal·liar la vulnerabilitat econòmica a la ciutat.

aproximadament 3 de cada 10 usuaris de SSB l'any 2016 ho són des de fa més de 5 anys¹⁹.

5.4. Feblesa dels drets i de la intensitat protectora

El trasllat de la pobresa al món local comporta un afebliment de la intensitat protectora d'acord a la jerarquia dins un model de garantia de rendes dualitzat: la lògica contributiva correspon al govern central, mentre que l'assistencial està reservada a les comunitats autònomes i, en darrer terme, als ens locals. Com s'esmentà anteriorment, en aquest esquema de protecció social multinivell, les prestacions més descentralitzades són les de pitjor qualitat, les que presenten menor suficiència i intensitat protectora i les que, sobretot, no estan garantides. En termes mitjans, la despesa anual per expedient familiar en concepte d'urgència social és d'aproximadament 153€ i de 237€ si s'amplia a tots els programes adreçats a la vulnerabilitat econòmica. Les prestacions d'urgència social resten subjectes a la disponibilitat de crèdit i dotació pressupostària establerta a cadascun dels consistoris municipals, així com al criteri de 'necessitat social' definit i a la conseqüent comprovació de recursos.

Figura 6. Despesa mitjana dedicada a prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona, 2014-2016.

	2014	2015	2016
Despesa mitjana corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social per expedient actiu SBAS	117,1 €	132,1 €	152,9 €
Despesa mitjana corrent en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica per expedient actiu SBAS	192,0 €	173,0 €	237,5 €

Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pel Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials, DIBA.

5.5. Heterogeneïtat en els criteris reguladors dels ajuts

Com a regla general, els municipis disposen de criteris reguladors a l'hora de resoldre les prestacions econòmiques d'urgència social. En molts d'ells, aquests criteris es troben recollits en un document intern dels propis serveis socials municipals; en d'altres, es tracta d'un document d'accés obert i públic i, en altres casos, es troben en procés de

¹⁹ Percentatge de persones amb expedient obert als SSB des de fa més de 5 anys sobre el total de persones usuàries ateses als SSB, Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials (DIBA). En aquest cas, l'indicador s'ha creat a partir de les dades disponibles de 14 municipis de l'AMB. No està disponible per anys anteriors.

revisió o elaboració²⁰. De manera complementària, es constata l'existència de regulació específica d'altres ajuts no emmarcats dins la Llei 13/2006, però que responen als mateixos objectius de necessitat, com ara les ajudes a l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys, els complements a les beques de menjador, les beques de material escolar, els ajuts en matèria d'habitatge i, més recentment, la tarificació social en activitats de lleure i esport i els programes d'ajuts vers els tributs municipals. Tal i com s'esmentà anteriorment, l'Ajuntament de Barcelona és el que ha dut a terme una tasca més intensa en aquest sentit.

Una qüestió fonamental és la disparitat observada entre els diferents municipis metropolitans en relació als criteris tècnics dels ajuts d'urgència social. Les diferències es produeixen en els conceptes inclosos, en els requisits d'accés –variacions en el llindar de definició de la situació de necessitat, en el temps de residència al municipi requerit o a la diferent combinació d'aspectes econòmics i socials a l'hora de fer la valoració–, en els imports de les prestacions, en els límits màxims anuals, en la freqüència i en la durada dels ajuts i/o en les modalitats de pagament (Ginesta, 2015).

²⁰ Finalment, s'ha tingut accés a 18 reglaments dels 31 municipis analitzats. Durant l'elaboració d'aquest informe, els municipis d'Esplugues de Llobregat, el Prat de Llobregat i Viladecans estan en fase d'elaboració del document de criteris. El municipi de Badalona està en fase de revisió del document existent.

Figura 7. Criteris reguladors dels ajuts d'urgència social. Municipis metropolitans, 2016

Requisits d'accés						
Municipi	Temps de residència al municipi	Llindar renda disponible (valor il·lustratiu 1 persona)	Consideració de les despeses d'habitatge en el càlcul de la renda disponible	Escala equivalència unitat de convivència	Àmbit temporal de referència de la renda disponible	Valoració de la situació econòmica i de la situació social
Badalona	Empadronat al municipi*	1'3 IRSC (739,86€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult 0,3 per menor	6 darrers mesos	No s'especifica
Badia del Vallès	No s'especifica	150 €/mes	Sí	1 per membre adicional	3 darrers mesos	100% econòmic
Barberà del Vallès	Empadronats al municipi Excepcions	IRSC (569,12€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult 0,3 per menor de 14 anys	6 darrers mesos	Mínim un indicador social
Barcelona	Empadronats al municipi Excepcions	1'4 IRSC (796,77€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult 0,3 per menor de 16 anys	6 darrers mesos	Valoració econòmica: per sota del llindar establert/ per sobre del llindar Valoració social: fràgil/compensada
Castelldefels	Empadronats al municipi durant tot el darrer any o durant dos anys en els darrers cinc	0'65 IPREM (346,13€/mes)	Sí, fins a 760€	1 per membre adicional	No s'especifica	33,33% econòmic 66,66% social Mínim de valoració 40%
Cerdanyola del Vallès	Empadronats al municipi Excepcions	1'5 RMI (972,9€/mes)	Sí, definides en funció de la convocatòria anual	0,5 segon membre 0,25 per membre adicional	No s'especifica	No s'especifica
Pallejà	Empadronats al municipi Excepcions	1'3 IRSC (739,86€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult 0,3 per menor de 14 anys	6 darrers mesos	70% valoració econòmica 30% valoració social
La Palma de Cervelló	Empadronats al municipi Excepcions	1'3 IRSC (739,86€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult 0,3 per menor de 14 anys	6 darrers mesos	70% valoració econòmica 30% valoració social
El Papiol	Empadronats al municipi Excepcions	IRSC (739,86€/mes)	Sí, fins a 500€	0,3 per membre adicional	3 darrers mesos	60% valoració econòmica 40% valoració social
Montcada i Reixac	Empadronats al municipi	Prestacions urgència social: 0'5 IRSC (284,56€/mes) Resta de prestacions socials: IRSC (569,12€/mes)	Sí, fins a IRSC (569,12€)	0,3 per membre adicional	3 darrers mesos	70% valoració econòmica 30% valoració econòmica
Ripollet	Empadronats al municipi (6 darrers mesos)	1'3 IRSC (739,86€/mes)	No de manera objectivada	0,5 per adult	6 darrers mesos	70% valoració econòmica

	Excepcions			0,3 per menor de 16 anys		30% valoració social
Sant Adrià de Besòs	Empadronats al municipi	0'5 IRSC (284,56€/mes)	Sí, despeses manteniment de l'habitatge fins a 600€ i subministraments fins a 85€	0,3 per membre adicional	3 darrers mesos	40% valoració econòmica 60% valoració social
Sant Boi de Llobregat	Empadronats al municipi 12 mesos mínim (6 mesos necessitats alimentació)	IRSC (569,12€/mes)	Sí, totalitat despesa habitatge	0,5 per adult	3 darrers mesos	70% econòmica
	Excepcions			0,3 per menor de 18 anys		30% social
Sant Cugat del Vallès	Empadronament al municipi	1'5 IRSC/40 (398,38€/mes)	Sí, fins a 700€	0,3 per membre adicional	3 darreres nòmimes Dades bancàries dels 6 darrers mesos	100% econòmic
Sant Feliu de Llobregat	Empadronats al municipi	IRSC (569,12€/mes)	No de manera objectivada	0,3 per membre adicional	Declaració renda any anterior a la sol·licitud	No s'especifica
Sant Just Desvern	Empadronats al municipi durant els darrers dotze mesos	IRSC (569,12€/mes)	Sí, fins a IRSC (569,12€)	0,4 per membre adicional	6 darrers mesos	70% econòmica
	Excepcions					30% social
Santa Coloma de Gramenet	Empadronats al municipi durant el període que determini la modalitat de prestació	0'5 IRSC (284,56€/mes)	Sí, fins a 600€	0,3 per membre adicional	6 darrers mesos	60% econòmic
	Excepcions					40% social
Tiana	Empadronats al municipi	IRSC (569,12€/mes)	Sí, fins a IRSC (569,12€)	0,3 per membre adicional	6 darrers mesos	60% econòmic
	Excepcions					40% social

Font: Elaboració pròpia mitjançant els reglaments facilitats pels municipis.

* En el document de criteris disponible del municipi de Badalona, s'estableix un temps de residència mínim de set anys, ja sigui de forma ininterrompuda o amb interrupcions durant els últims vuit anys. No obstant, des dels Serveis Socials se'ns ha comunicat que aquest criteri no s'aplica i que estan pendents de l'aprovació d'un nou reglament.

En la major part dels casos, el temps de residència al municipi no constitueix un criteri d'accés restrictiu als municipis analitzats, en la mesura en què no s'explicita que els potencials beneficiaris de les prestacions portin un mínim de temps residint al municipi, sinó només que estiguin empadronats i hi resideixin de forma efectiva. No obstant, en els casos de Castelldefels, Ripollet, Sant Boi de Llobregat, Sant Just Desvern i Santa Coloma de Gramenet, sí es contempla un mínim de temps de residència al municipi, en tots els casos inferior a l'any. Al mateix temps, es contempla l'excepcionalitat de situacions a les que no sigui possible l'empadronament – tal i com també recull la Llei 13/2006– per tal de poder incloure transeünts o persones sense sostre, però també persones rellogades en situació irregular. En línia amb la normativa marc, es prioritza l'atenció d'aquelles famílies o unitats de convivència amb presència d'infants. En alguns casos també s'hi poden trobar condicions vinculades a l'escolarització dels infants, ja sigui no tenir expedients documentats d'absentisme escolar o l'obligació d'escolarització activa i regular dels infants. A més a més, en la meitat de les ocasions, la manca d'escolarització dels infants està contemplada com a motiu per la revocació dels ajuts.

Pel que fa al llindar de renda disponible per a poder accedir als ajuts d'urgència social, la referència per realitzar els càlculs en la majoria dels consistoris és l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya – IRSC–, d'acord també amb el marc normatiu vigent i fixa't l'any 2016 en 7.968€ anuals²¹. Ara bé, aquest llindar es defineix en alguns casos com la totalitat de l'IRSC (569,12€ mensuals)²² o com un percentatge del mateix, que pot ser tant a l'alça com a la baixa. No obstant, el factor diferenciador clau entre els ens locals que han estat objecte d'estudi, rau en si es contemplen les despeses d'habitatge en el càlcul de la renda, restant-les als ingressos obtinguts durant el període de còmput establert i, en conseqüència, elevant la quantia del llindar d'accés. Al mateix temps, també s'observen diferències a l'hora de valorar quins conceptes s'inclouen en aquestes despeses d'habitatge –manteniment i/o subministraments– i si s'estableix una quantia màxima deduïble o es contempla la deducció del 100% de la despesa. Als reglaments de

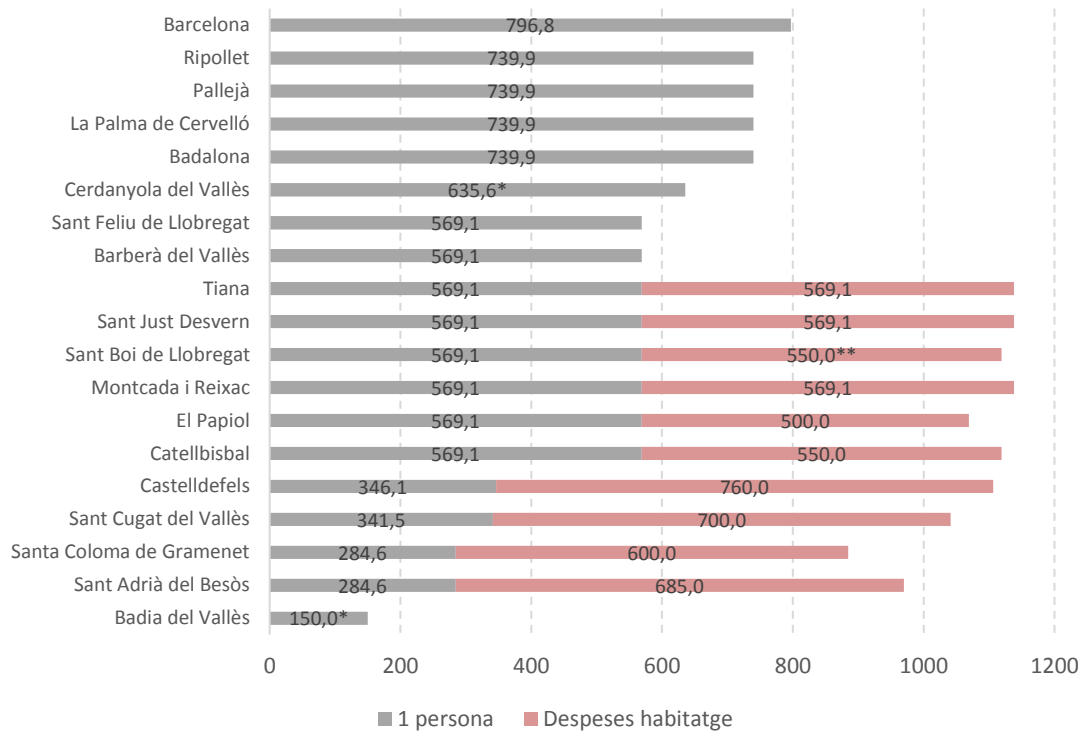
²¹ La quantia de l'IRSC no s'ha actualitzat ençà l'any 2010.

²² És el valor de l'IRSC de l'any 2016 dividit entre 14 pagues.

7 dels municipis analitzats, no s'ha trobat cap referència a les despeses d'habitatge i com afecten al còmput final de la renda familiar.

A la figura 8 s'il·lustren els llindars de renda fixats per poder accedir a les prestacions econòmiques d'urgència social de cadascun dels municipis analitzats, prenent com a valor il·lustratiu les llars o unitats de convivència d'una sola persona. S'observa com dins dels municipis que no fan referència al còmput de les despeses d'accés a l'habitatge al càlcul de la renda familiar disponible, el llindar d'ingressos per accedir als ajuts se situa entre el 1,3 i el 1,4 del valor de l'IRSC, menys en els casos de Sant Feliu de Llobregat i Barberà del Vallès, on el màxim d'ingressos se situa en el mateix valor de l'IRSC. Un altre grup de municipis als que el límit d'ingressos és també igual o molt proper al valor mensual de l'IRSC i les despeses d'habitatge es quantifiquen per imports similars; són els casos de Cerdanyola del Vallès, El Papiol, Sant Boi de Llobregat, Sant Just Desvern i Tiana. En darrer terme, es constata un altre conjunt de municipis (Badia del Vallès, Castelldefels, Montcada i Reixac, Sant Adrià del Besòs i Santa Coloma de Gramenet) al que el límit d'ingressos se situa per sota de l'IRSC però les despeses d'habitatge deduïbles son més elevades (entre l'IRSC i 760€ mensuals).

Figura 7bis. Llinar de renda mensual per accedir a prestacions econòmiques d'urgència social. Municipis metropolitans, 2016.



Font: Elaboració pròpia mitjançant la informació proporcionada pels municipis.

*A les normatives dels municipis de Cerdanyola i Badia del Vallès hi ha menció a la consideració de les despeses d'habitatge, no obstant, no s'especifica l'import d'aquestes despeses.

**Les despeses d'habitatge deduïbles a Sant Boi de Llobregat son la totalitat. No obstant, per a poder representar-les al gràfic, s'ha considerat el preu mitjà del lloguer l'any 2015 al municipi.

L'escala d'equivalència utilitzada per ponderar la renda pel nombre de persones que formen part de la llar o de la unitat de convivència també constitueix un aspecte divergent entre els municipis metropolitans. Alguns dels municipis segueixen l'escala d'equivalència utilitzada de manera oficial per realitzar els càlculs de pobresa relativa – l'escala modificada de l'OCDE–, per la qual s'atribueix el valor d'1 al primer adult, 0,5 a la resta de persones de 14 i més anys de la llar i 0,3 als menors de 14 anys. D'altres municipis segueixen la Llei 13/2006 i assignen un valor de 0,3 per cada membre addicional de la llar sense patrimoni i ingressos. En d'altres casos es pondera directament pel nombre de persones de la llar.

Un altre aspecte rellevant a l'hora de definir els requisits econòmics d'accés, és l'àmbit temporal de referència de la renda. En aquesta qüestió, els consistoris han volgut superar les problemàtiques detectades vers les lògiques administratives de les prestacions assistencials vigents, reduint el període de còmput dels ingressos i despeses als darrers 3 o 6 mesos. La decisió sobre l'assignació i la quantia final de la prestació és

el resultat de la valoració de la situació econòmica i de la valoració social per separat, atorgant, en la major part dels casos, més pes a la primera que a la segona. En només dos municipis la valoració social té més pes que l'econòmica. En d'altres municipis, només es valora la necessitat econòmica i la valoració social no esdevé un component objectivat. Un altre aspecte a considerar, és si les puntuacions obtingudes de la valoració econòmica i social constitueixen el punt de referència per establir un percentatge de la prestació o si aquesta es concedeix en la seva totalitat, és a dir, si s'atorga un percentatge de la prestació en funció del grau i intensitat de la necessitat.

Finalment, pel que fa a les quanties de les prestacions també s'observen dissimilituds entre els municipis metropolitans, tant en funció del tipus de prestació (alimentació i higiene, alimentació d'infants, manteniment de l'habitatge, etc.) com respecte al mateix tipus de prestació. Els ajuts destinats a alimentació i necessitats bàsiques poden ser en espècies o monetaris, sent la segona opció la més freqüent. Aquest ajut es pot trobar com una dotació mensual, en molts casos limitada a un màxim de tres o quatre mesos, i amb una dotació que es situa entre els 40 i els 200 euros mensuals. En l'atenció als infants, a banda dels ajuts de menjador escolar, es troben ajuts a materials escolar i llibre situats entre els 25 als 360 euros per any i alumne, i les activitats extraescolars, entre els 50 i els 380 euros. També hi ha diferències importants per municipis entre els ajuts destinats a l'accés o manteniment de l'habitatge habitual i/o de les despeses derivades del mateix. Així, els ajuts per garantir els subministraments bàsics poden anar dels 350 euros per família i any, fins a superar els 2.300 euros. Les ajudes al pagament de factures endarrerides de lloguer i hipoteca se situen entre els 1.000 i els 2.400 euros per any, amb un límit temporal que normalment se situa en els tres mesos o pagaments. Els ajuts en l'accés i manteniment de l'habitatge se situen entre els 900 i els 1.300 euros per any i les ajudes en concepte de reparacions, adaptacions i adquisició d'equipament bàsic presenten una dotació entre els 500 i els 900 euros l'any. Per últim, hi ha ajuts destinats a allotjaments temporals que normalment contempen 30 euros per persona i dia, tot i que hi ha municipis que contempen aquest ajut com un lloguer d'habitacions establint una dotació d'entre 300 i 400 euros al mes. La dotació per ajudes a la prevenció i manteniment de la salut i atenció sanitària, presenta fortes diferències. Aquestes poden anar dels 900 euros per persona i any fins a 2.500 euros. Les diferències estan

relacionades amb els tipus d'ajuts considerats dins d'aquest apartat. D'aquesta manera les despeses en odontologia se situen en els 300 euros per persona i any; les despeses en ulleres entre els 100 i els 300 euros; les ortopèdies i pròtesis per una banda, i les ajudes tècniques per una altra, oscil·len entre els 300 i 400 euros; finalment les ajudes complementàries al servei públic de salut, quan són contemplades, poden anar dels 200 als 800 euros. La major part dels municipis analitzats, identifiquen cada despesa per separat, però també hi ha municipis que estableixen un pressupost genèric pels ajuts de medicaments i ortopèdies, sense especificar la quantia atorgada a cada tipus d'ajut. Finalment, alguns municipis contempnen ajuts destinats a trasllats per circumstàncies greus, aquets es situen entre els 300 i els 1.500 euros per família i any.

6. L'efecte de la 'municipalització' de l'atenció de la pobresa des d'una òptica metropolitana

L'heterogeneïtat de les respostes a les necessitats d'atenció de la població que es donen a l'àmbit metropolità de Barcelona segons els municipis, comporta que emergeixin desigualtats territorials importants. Aquestes desigualtats es manifesten tant internament al si dels municipis –desigualtats intramunicipals– com entre ells –desigualtats intermunicipals–.

A nivell intermunicipal, concretament, s'adverteix com l'atenció a les necessitats bàsiques de la població no és homogènia. El propi impacte diferencial de la crisi econòmica arreu del territori; l'estat de les finances del consistori; les prioritats i l'orientació política de cada govern local; la presència i pes del tercer sector al territori (DIBA, 2014), així com la diversitat de criteris tècnics que regulen els serveis i prestacions (Ginesta, 2015), constitueixen factors explicatius d'aquesta creixent divergència que s'està produint en el sistema de garantia de rendes arreu el territori metropolità, la qual està tenint efectes rellevants en la retroalimentació de la desigualtat social metropolitana. En aquesta línia i malgrat les dificultats derivades de la disponibilitat de dades²³, es poden assenyalar els següents aspectes com els més rellevants:

²³ En aquest sentit, no ha estat possible amb les dades disponibles construir un indicador de cobertura de les prestacions d'urgència social a nivell municipal per a poder testar l'associació amb les necessitats materials de la població.

- *Durant els anys de crisi econòmica, la intensitat de la protecció generada mitjançant les prestacions d'urgència social no ha estat correlacionada amb les necessitats d'origen material de la població arreu el territori metropolità. Això és, la despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social no ha estat més intensa en aquells municipis amb les taxes d'atur més elevades. Al context actual de creixement econòmic i de recuperació de llocs de treball, s'observa una correlació positiva, tot i que de caràcter moderat, entre ambdós indicadors que s'explicaria per un augment generalitzat de la despesa en aquest concepte a tots els municipis metropolitans analitzats i un descens també compartit del nombre d'expedients actius als SSB i de les taxes d'atur registrades. No obstant, en analitzar la despesa destinada pels consistoris en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica en sentit més ampli, la correlació ha estat, i continua essent, molt baixa. La mateixa conclusió es deriva de l'associació entre el pes percentual de prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica sobre el pressupost dels Serveis Socials Bàsics i les necessitats materials de la població derivades de la manca de rendes del treball. En aquest cas, la correlació també és molt baixa. Així, només en l'escenari actual els consistoris metropolitans s'ajusten discretament a les necessitats de subsistència de la població 'puntuals, urgents i bàsiques', tal i com són contemplades a la Llei 13/2006. L'atenció a la urgència social que sembla esdevenir de 'caràcter més estructural' és molt heterogènia i no està ajustada a la distribució de les carències econòmiques de la població, contribuint a reproduir les desigualtats territorials existents a la metròpoli (Figures 8, 9 i 10).*

Figura 8. Despesa en prestacions econòmiques d'urgència social per unitat de convivència i taxa d'atur. Municipis metropolitans²⁴, 2014-2016

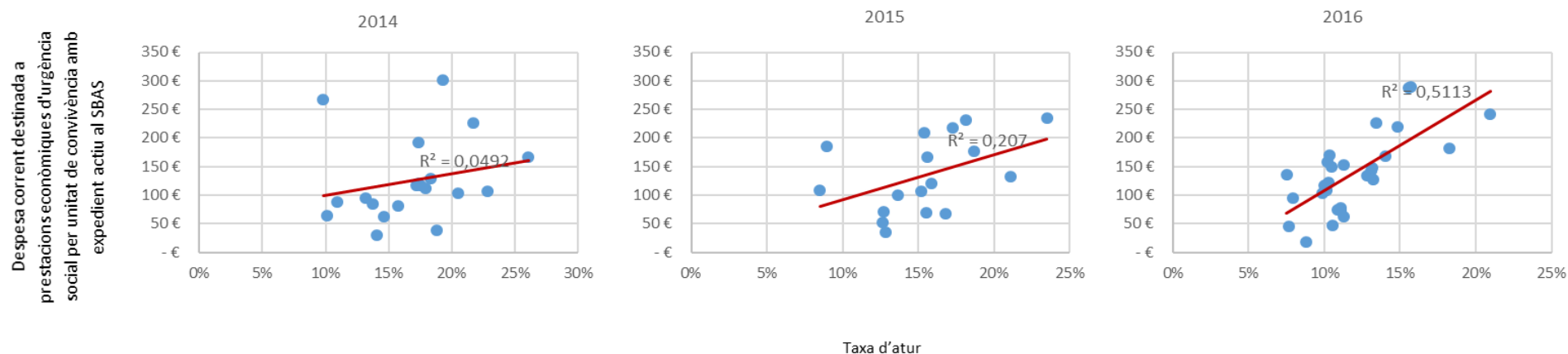
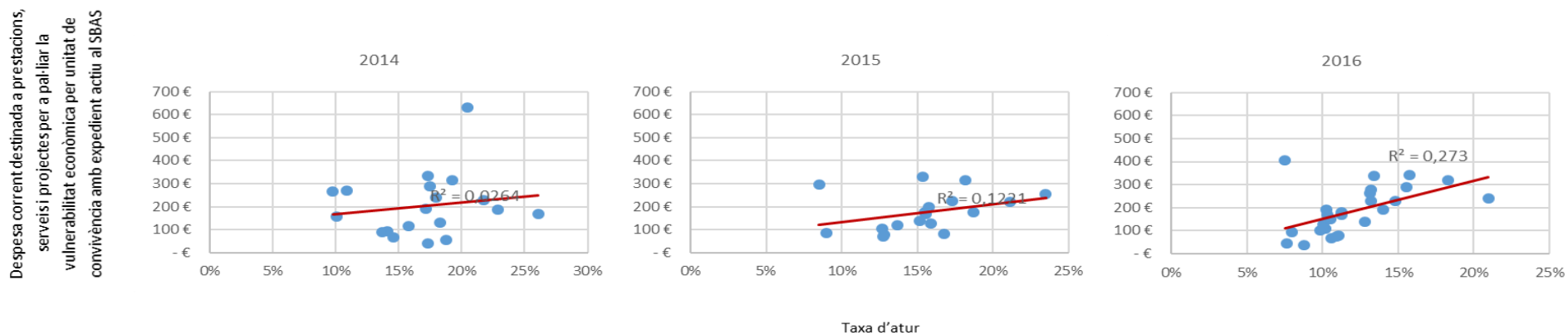


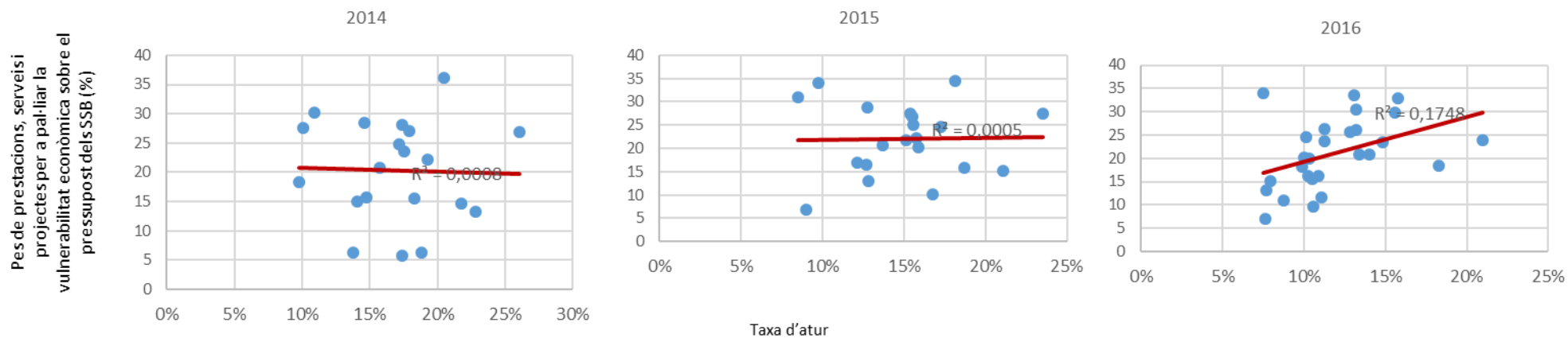
Figura 9. Despesa en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat convivència i taxa d'atur. Municipis metropolitans, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

²⁴ Els gràfics corresponents als anys 2014 i 2015 de les Figures 8, 9 i 10 fan referència a 20 municipis metropolitans dels que es disposava de dades. Els gràfics corresponents a 2016 inclouen les dades de 11 municipis més. Tot i que no es mostren al lector, s'han construït gràfics de correlació mantenint constant en el temps el nombre de municipis per tal de confirmar que les tendències descrites no estiguessin subjectes a aquestes variacions.

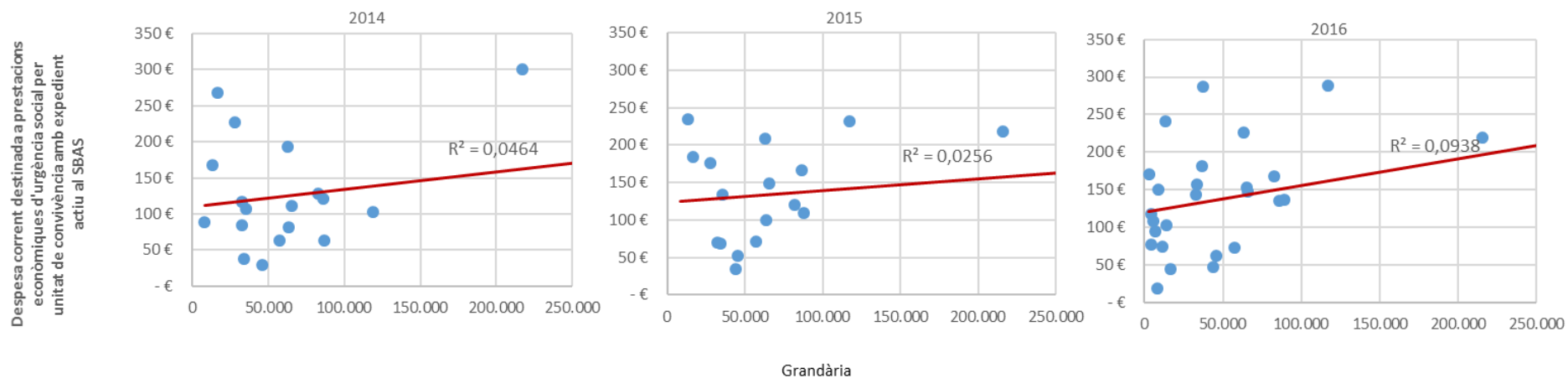
Figura 10. Pes de prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica sobre el pressupost dels SSB per unitat de convivència i taxa d'atur. Municipis metropolitans, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

- *La intensitat de resposta dels municipis metropolitans vers la urgència social no està correlaciona amb la grandària dels mateixos ni actualment ni als darrers anys de crisi econòmica. En aquest sentit, la despesa en prestacions d'urgència social per expedient actiu als SSB no mostra una relació directa amb el nombre d'habitants del municipi. La despesa corrent destinada des d'una concepció més amplia de l'actuació municipal vers les necessitats materials de la població, registra en el context de recuperació econòmica una tendència a la correlació positiva –els municipis més grans mostrarien major intensitat de protecció davant la vulnerabilitat econòmica– tot i que aquesta és menor. De la mateixa manera, el pes de l'atenció a la pobresa monetària sobre el pressupost dels SSB mostra una lleugera associació amb les darreres dades disponibles amb la mida poblacional dels municipis metropolitans.*

Figura 11. Despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social per unitat de convivència amb expedient actiu al SBAS i grandària municipal.
Municipis metropolitans²⁵, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Padró d'Habitants (Idescat).

²⁵ Els gràfics corresponents als anys 2014 i 2015 de les Figures 11, 12 i 13 fan referència a 20 municipis metropolitans dels que es disposava de dades. Els gràfics corresponents a 2016 inclouen les dades de 11 municipis més. Tot i que no es mostren al lector, s'han construït gràfics de correlació mantenint constant en el temps el nombre de municipis per tal de confirmar que les tendències descrites no estiguessin subjectes a aquestes variacions.

Figura 12. Despesa corrent destinada a prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat de convivència amb expedient actiu al SBAS i grandària poblacional. Municipis metropolitans, 2014-2016

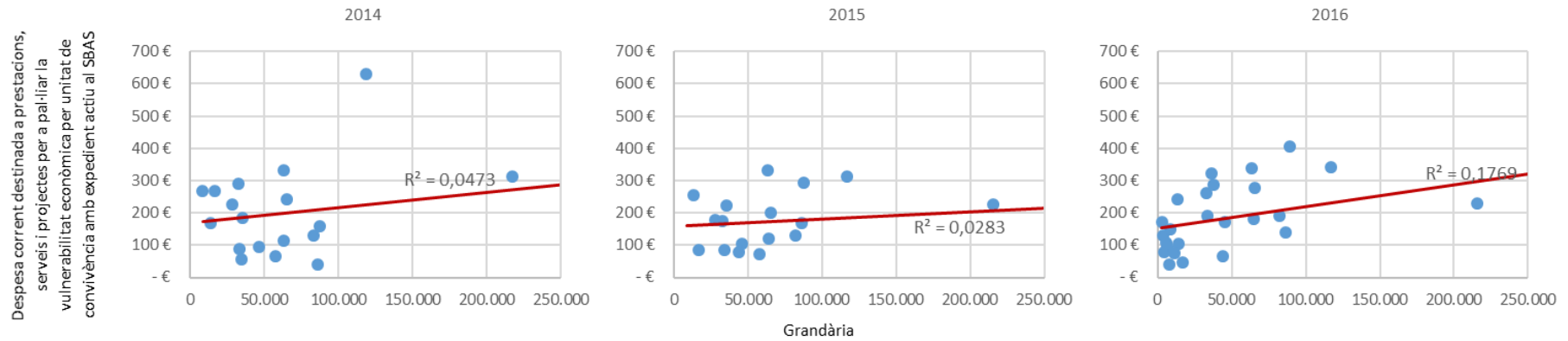
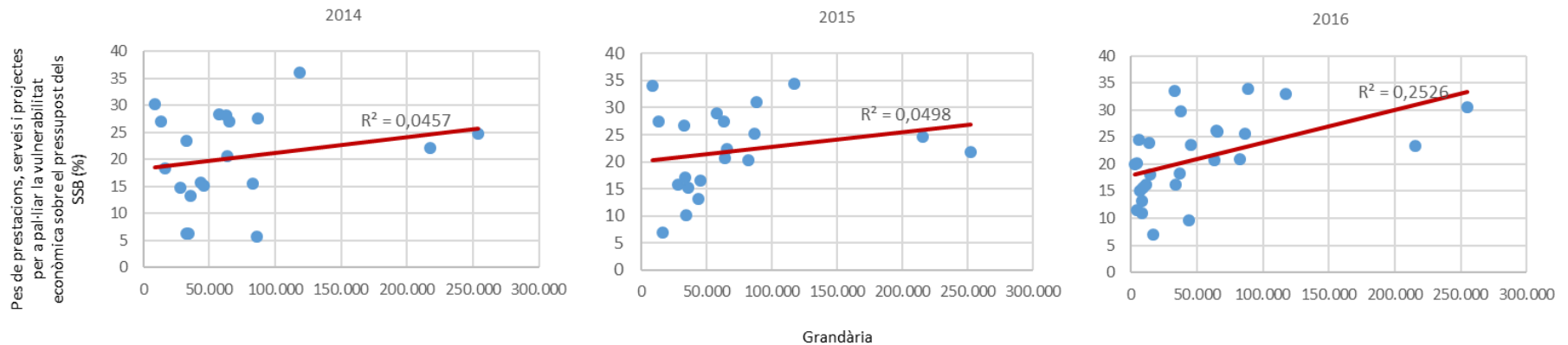


Figura 13. Pes de prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica sobre el pressupost dels SSB per unitat de convivència i grandària municipal. Municipis metropolitans, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Padró d'Habitants (Idescat).

7. El paper dels ens supramunicipals en la correcció de les desigualtats socials a escala metropolitana

Més enllà de la de l'acció municipal, la situació d'urgència social viscuda al territori metropolità d'ençà l'esclat de la crisi econòmica i financera ha provocat també respostes a nivell supramunicipal, canalitzades a través de la cooperació entre municipis que comparteixen problemàtiques, proximitat geogràfica i recursos socials (DIBA, 2014), així com a través de la cooperació amb altres nivells de l'Administració. De fet, és important tenir present que part de la despesa corrent que els consistoris metropolitans dediquen a prestacions i serveis d'urgència és finançada per administracions amb competències supramunicipals, com ara la Diputació de Barcelona, els Consells Comarcals i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, tot mitjançant la confecció de programes específics de suport als governs municipals en l'atenció de les necessitats bàsiques de la població. Però, ajuden aquestes polítiques a cohesionar la població metropolitana? Funcionen com a contrapès dels efectes que s'han vist que té sobre la desigualtat metropolitana la gestió municipal de la pobresa? A continuació, s'expliquen alguns dels programes o mesures supramunicipals més rellevants que s'han portat a terme en els darrers anys i s'acaba reflexionant precisament sobre aquestes preguntes.

a) Programes complementaris d'urgència social 2013-2014, 2015, 2016 i 2017 de la Diputació de Barcelona²⁶

Es tracta de programes per ajustar la tasca d'assistència i cooperació local que presta la Diputació de Barcelona a les necessitats reals dels governs locals en matèria social i, en concret, en l'adopció de mesures urgents en el context de crisi. Els programes s'articulen en diferents línies de suport. Una primera adreçada a la 'Cobertura de situacions d'urgència social i al sosteniment dels equips professionals de serveis socials'; una segona destinada a 'garantir els serveis d'atenció domiciliària i del transport adaptat' i finalment una tercera línia de suport específica a l'escolarització dels infants 0-3 anys²⁷.

²⁶ Programa complementari d'urgència social, BOPB, 13 de novembre de 2013; Programa complementari d'urgència social, BOPB, 25 de març de 2015; Programa complementari de serveis socials bàsics, cohesió social i emergència energètica, BOPB, 27 de juny de 2016; i Programa complementari per a la garantia del benestar social, BOPB, 12 d'abril de 2017.

²⁷ Aquesta partida sorgeix en un context de reducció del finançament per part del Departament d'Ensenyament en la subvenció de les places d'escoles bressol públiques. No s'inclou al programa de 2015.

La dotació del programa complementari és de 30 milions d'euros per l'any 2014²⁸, 25 milions d'euros per l'any 2015, 15 milions per 2016 i altres 15 milions per l'any 2017.

Respecte els criteris d'assignació dels recursos als municipis de la demarcació de Barcelona, llevat de la ciutat de Barcelona²⁹ i dels consells comarcals de la pròpia demarcació, s'observen diferències entre les quatre convocatòries. La relativa a l'any 2013, i pel que fa pròpiament a la línia de suport relacionada amb els ajuts d'urgència social emmarcats en la Llei 13/2006, el criteri d'assignació es basa en el càlcul d'una ràtio entre la mida poblacional del municipi i la taxa d'atur registrat³⁰, establint 3 trams: Tram 1: 0,35 €/habitant per municipis de menys d'un 15% d'atur; Tram 2: 0,60 €/habitant per municipis d'entre un 15 i un 19% d'atur i Tram 3: 0,80 €/habitant per municipis amb més d'un 19% d'atur. Pel que fa a la modalitat "Reforç dels equips professionals de serveis socials", l'assignació es realitza mitjançant la mida poblacional (1,906 € per habitant). En canvi, en el programa 2015 la dotació s'ha repartit tenint en compte exclusivament criteris poblacionals.

En el cas del programa de 2016, 12'6 milions són destinats als municipis i 2'4 als Consells Comarcals. Els càlculs pels repartiment de les partides corresponents a cada municipi, es realitzen en dos fases en les quals tornen a ser considerats exclusivament criteris poblacionals: a la primera són considerats sis trams de població amb una assignació pressupostària corresponent: Tram I fins 1.000 habitants 6.000 euros; tram II de 1.001 a 5.000 hab./ 12.000€; tram III de 5.001 a 20.000 hab./ 30.000€; tram IV de 20.001 a 50.000 hab./ 75.000€; tram V de 50.001 a 75.000 hab./ 99.000€; i per últim, tram VI més de 75.000 hab./ 210.000€. D'aquesta manera s'abasteix el 70'6% del pressupost assignat, el 29'4% restant és reparteix en funció de la població del municipi. L'assignació pels municipis metropolitans ascendeix a 4.370.668,36.

En el programa de 2017 s'estableix el mateix procediment, mantenint els mateixos trams de població que la convocatòria anterior. La diferència significativa però, consisteix és que els resultats de les dos primeres fases son ponderats en base a la Renda

²⁸ Recentment la Diputació de Barcelona ha realitzat una anàlisi de les justificacions del programa complementari d'urgència social 2013-14. Veure Diputació de Barcelona, 2016.

²⁹ El municipi de Barcelona està subjecte a un règim especial.

³⁰ Hermes, 2013.

Familiar Disponible Bruta per habitant de 2013 (darrer any amb dades oficials de l'Idescat). La xifra així obtinguda aporta una dotació menor de l'import disponible, llavors es multiplica per un nombre fix que actua com a factor d'ajustament.

En definitiva, aquests programes han gaudit d'una dotació pressupostària força rellevant. A més, el criteri d'assignació de les ajudes als municipis de la primera i darrera edició del programa (2013 i 2017), basat en la mida poblacional dels municipis i la taxa d'atur o la RFBD, sembla a priori força raonable per tal de compensar les dificultats d'atenció social que presenten els municipis que concentren més problemes de desocupació. Malauradament, no s'han mantingut aquests criteris als programes del període 2014-2016.

b) Ajuts individuals de menjador (AIM) del Consells Comarcals

Es tracta d'ajuts del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, però amb la competència delegada als Consells Comarcals i al Consorci d'Educació de Barcelona (en el cas dels alumnes escolaritzats en centres de la ciutat de Barcelona). Tenen la finalitat de cobrir el cost del servei de menjador totalment (100%) o de manera parcial a l'alumnat de segon cicle d'educació infantil i d'ensenyament obligatori de centres educatius sufragats amb fons públics de Catalunya que pertany a famílies en situacions socioeconòmiques desfavorides. Es tracta d'una prestació d'abonament indirecte, és a dir, la transferència econòmica no es realitza a les famílies beneficiàries, sinó al proveïdor del servei.

En les darreres convocatòries, els criteris que estableixen els ajuts de menjador s'han anat modificant fins establir uns paràmetres cada vegada més ajustats a les necessitats econòmiques de les famílies. Per a la convocatòria del curs 2015/2016, es feia servir com a referència els ingressos de la unitat familiar del curs fiscal anterior, de manera que s'establia el 1,5 de l'IRSC (853,58€ mensuals)³¹, afegint 1.500€ més per cada membre addicional de la unitat de convivència³². Per la seva banda, el Consorci d'Educació de

³¹ Els requisits d'accés fan referència a la convocatòria d'ajuts corresponent al curs escolar 2015/16.

³² Tot i aquest llistat, les unitats familiars amb rendes superiors a l'IRSC més 1.000€ per cada membre de la llar addicional només podien accedir als ajuts no garantits i subjectes a la disponibilitat pressupostària.

Barcelona fixava el llindar d'ingressos en la quantitat de l'IRSC, afegint 0,5 pel segon membre de la llar i 0,25 per a cada membre addicional. A la puntuació econòmica, ordenada en trams d'1 al 15, s'afegeix una puntuació complementària relativa a situacions específiques (situació de necessitat social greu de la unitat familiar, família nombrosa, família monoparental, infants en acolliment i persones amb discapacitat a la unitat de convivència). Durant el curs 2015/16, es van concedir un total de 41.461 beques (18.997 als 35 municipis metropolitans i 22.464 a Barcelona) que representà una despesa total d'aproximadament 28 milions d'Euros (11.373.543 Euros als 35 municipis metropolitans i 16.505.000€ al municipi de Barcelona)³³.

Pel curs passat (2016/17) els consells comarcals van modificar el llindar de renda màxim, situant-lo a l'equivalent del llindar de risc a la pobresa de Catalunya per a llars d'una única persona i relatiu a l'any 2014 (697€ mensuals). No obstant, la ponderació de la resta de membres que integren les llars no es computa seguint els mateixos criteris³⁴, de manera que en termes pràctics una llar formada per 2 adults i 2 infants amb ingressos mensuals inferiors a 1.465€ estaria en situació de risc a la pobresa (Idescat), però només podrien accedir als ajuts individuals de menjador aquelles unitats familiars que no superin els 1.185€ mensuals.

A la convocatòria d'enguany, el valor de referència torna a ser el llindar de risc de pobresa de Catalunya, en aquesta ocasió de l'any 2015, el primer adult computa amb un valor d'1 (9.667,30€), el següent sustentador familiar té assignat un valor de 0,5 (4.833,60€); els menors (alumne i germans) presenten una assignació del 0,25 (2.416,80€); per últim, els altres adults, no fills, que integren la unitat familiar, reben una valoració del 0,3 (2.900,20€). Així, la present convocatòria s'acosta més als càlculs pels llindars de pobresa segons integrants de la llar, tot i que no termini d'ajustar-se del tot.

Malgrat que les convocatòries d'ajuts tenen un període concret per presentar la sol·licitud del curs següent (aproximadament, el mes de maig), les bases estableixen un procediment alternatiu per a casos concrets, com ara l'alumnat de nova incorporació o

³³ Dades extretes de l'Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona (AMB i Daleph, 2017).

³⁴ Per a la realització del càlcul de les taxes de risc a la pobresa estandarditzades (Eurostat, INE, Idescat), el primer adult de la llar computa amb valor 1, la resta d'adults 0,5 i els infants 0,3 (menors de 14 anys). En canvi, als criteris d'assignació dels ajuts d'individuals de menjador dels Consells Comarcals, el segon adult computa 0,4, la resta d'adults 0,3 i els infants 0,15.

amb situacions sobtevingudes, especialment casos derivats des dels Serveis Socials degudament justificats amb un informe d'alt risc social. La valoració final de l'ajut esdevé de la situació econòmica (70%), les circumstàncies familiars (15%) (famílies nombroses, famílies monoparentals, infants en famílies d'acollida i presència de persones amb discapacitat a la unitat de convivència) i la valoració de serveis socials (15% restant). L'aportació del 100% o del 50% dels cost del menjador depèn d'aquestes variables. A més a més, per aquests curs s'han eliminat els ajuts no garantits, per a famílies que es quedaven fora dels límits establerts. Aquests ajuts estaven subjectes a la disponibilitat pressupostària i a la puntuació obtinguda. En el seu lloc trobem ajuts del 100% del cost del servei per alumnes que acreditin discapacitat superior o igual al 60%, amb un llindar de renda que superi en 2,5 vegades l'establert als criteris econòmics.

La concessió i quantia finals dels ajuts es duu a terme segons el quadre següent:

Figura 14. Tipologia i requisits econòmics d'accés dels AIM. Consell comarcals, curs escolar 2017/18

Ajuts garantits 50% del cost (aprox. 60€ mensuals)	Rendes per sota del llindar de Risc de Pobresa de Catalunya (9.667,30€/any) + 0,5 pel segons adult (4.883,60€) + 0,3 altres adults (2.900,20€) + 0,25 per infants (2.416,80€)
Ajuts garantits del 100% del cost (aprox. 120€ mensuals)	Llindar de renda igual o inferior al 60% dels criteris econòmics dels ajuts garantits del 50% Acreditar puntuació situació familiar i social => 15 punts
Ajuts garantits del 100% per a alumnat amb discapacitat superior o igual al 60% (aprox. 120€ mensuals)	Llindar de renda igual o inferior a 2,5 vegades dels criteris econòmics dels ajuts garantits del 50% Acreditació igual o superior del 60% de discapacitat

Font: elaboració pròpia.

Aquesta ha estat, potser, la iniciativa supramunicipal més important en termes d'impacte en la cohesió social que s'ha aplicat durant els darrers anys a l'àmbit metropolità, tant en relació al volum pressupostari destinat a cobrir-la, com també pel seu disseny dels criteris d'assignació, directament vinculats amb les situacions socioeconòmiques de les llars i, per tant, evitant la referència municipal a l'hora de l'assignació.

c) Programa metropolità de mesures contra la pobresa energètica 2014 i 2016-2019 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

L'any 2014, l'AMB va posar un marxa un fons plurianual dotat amb 5 milions d'euros per donar una resposta efectiva a les situacions derivades del tall de subministraments energètics i d'aigua per motiu de falta de recursos econòmics. Aquest programa, a l'igual que el *Pla Metropolità de suport a les polítiques socials municipals* i el *Programa Metropolità de rehabilitació d'edificis i millora de barris*, forma part de les eines dissenyades a nivell metropolità per donar suport als Ajuntaments³⁵. L'any 2016 s'aprovà un nou fons dotat amb 6 milions d'euros. A data de juny de 2017, s'ha executat un total de 3 milions d'euros en ajuts³⁶.

El Programa està adreçat a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica que acreditin ser titulars del contracte de subministrament –això exclou *de facto* a persones en situació irregular, rellogats, etc.– i pertànyer a un grup de limitació econòmica definit per: a) tenir més de 60 anys i ser perceptor de la pensió mínima de jubilació o altres prestacions de naturalesa assistencial; b) pertànyer a unitat familiar amb tots els seus membres a l'atur; o c) no excedir el llindar d'ingressos estipulats pel Govern estatal per accedir al bo social, establerts en 774,35€ mensuals (1,2 Salari Mínim Interprofessional SMI) per a llars unipersonals³⁷.

El funcionament del programa requereix d'una elevada participació i celeritat del personal dels serveis socials bàsics municipals, en la mesura en què recau sobre ells la comprovació de la situació de vulnerabilitat econòmica de les famílies; la valoració d'adhesió al programa; el trasllat d'aquesta informació a les companyies subministradores³⁸, als serveis centrals del propi consistori i a l'AMB; i finalment, iniciar el tràmit de pagament i fer-lo efectiu directament a la companyia subministradora en

³⁵ Àrea de Desenvolupament socioeconòmic, AMB <http://www.amb.cat/web/desenvolupament-socioeconomic/>

³⁶ Dades facilitades per l'Àrea de Desenvolupament socioeconòmic de l'AMB.

³⁷ Per a llars de dues persones s'estableix 18.429€ anuals i per llars de 3 o més persones 23.849€ anuals.

³⁸ D'acord a la Llei 24/2015 de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, les companyies han d'aplicar el principi de precaució i garantir els subministraments bàsics si la persona o unitat familiar es troba en situació de risc d'exclusió residencial.

un període no superior als 30 dies. Per la seva part, l'AMB un cop al mes materialitza els pagaments aprovats als ajuntaments metropolitans.

Pel que fa a l'assignació de recursos, s'estableix una quantitat a cada consistori distribuïda mitjançant la taxa d'atur (80%) i la renda bruta familiar disponible (20%), ambdós indicadors ponderats també per la grandària municipal. Aquest criteri d'assignació es mostra adient per ajudar amb més intensitat als municipis que concentren més problemàtiques de vulnerabilitat econòmica, no obstant, sí que es detecta un problema amb la complexitat de tràmits a realitzar, sobretot perquè habitualment s'acumulen les sol·licituds a municipis que no tenen recursos tècnics suficients per fer-hi front.

d) Fons de solidaritat de l'aigua de la Fundació Agbar

Malgrat que el Programa metropolità de mesures contra la pobresa energètica comparteix principis i objectius amb el Fons de Solidaritat de l'Aigua (FSA), acordat entre l'AMB i la Fundació Agbar l'any 2012, el funcionament d'ambdós és divergent.

El FSA va ser creat per Aigües de Barcelona amb l'objectiu d'ajudar a les famílies amb problemes econòmics a fer front a les despeses derivades del consum d'aigua. S'implementa a 24 dels 36 municipis que integren l'AMB³⁹. L'ajuda consisteix en una bonificació⁴⁰ de la quota de consum durant, inicialment, quatre mesos, així com l'ajornament de les factures pendents de pagament, garantint d'aquesta manera l'accés al servei d'aigua durant la vigència de l'ajuda (Todeschini *et al.*, 2015).

Les diferències entre ambdós programes es concreten en termes conceptuals i administratius. Pel que fa a la primera d'elles, el contrast és essencial, en la mesura en què és l'empresa subministradora, en aquest cas Aigües de Barcelona, qui assumeix la

³⁹ Els municipis de l'AMB on no opera Aigües de Barcelona i, per tant, exclosos d'aquest programa són: Badia del Vallès, Castellbisbal, Cervelló, Corbera de Llobregat, Molins de Rei, la Palma de Cervelló, El Prat de Llobregat, Sant Andreu de la Barca, Sant Cugat del Vallès, Barberà del Vallès, Sant Vicenç dels Horts i Tiana.

⁴⁰ L'ajuda s'ha estimat prenent com a referència un habitatge de 3 persones i un consum de 100 litres persona/dia (9m³ mes) que és el consum d'aigua considerat bàsic per l'Organització Mundial de la Salut (OMS). Les llars amb un consum bimestral igual o inferior als 18,3m³ no han de pagar subministrament (sí s'han de fer càrrec de la part corresponent a impostos i taxes). Per poder sol·licitar l'ajut s'ha de ser titular del contracte de subministrament.

bonificació a les llars més desfavorides⁴¹ en consonància amb el desenvolupament de la Llei 24/2015: *“Les administracions públiques han d’establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d’aigua potable, de gas i electricitat per a garantir que concedeixen ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d’exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims”* (Llei 24/2015, art. 6, punt 3).

En termes administratius, la gestió senzilla i poc costosa⁴² del FSA ha estat valorada positivament pels municipis. La inexistència de criteris detallats per part d’Agbar i l’autonomia dels municipis per decidir quines llars accedeixen al programa, ha permès als municipis integrar els ajuts del FSA en les respectives carteres de prestacions econòmiques. Això també duu a aprofitar els mecanismes de valoració social i econòmica ja existents, sense pràcticament cap cost addicional. Al mateix temps, la integració de la bonificació en els circuits de facturació d’Agbar, no genera cap càrrega de gestió addicional als serveis socials.

No obstant, aquests aspectes positius de la iniciativa no tenen la mateixa lectura si s’atén a les desigualtats que es produeixen a escala metropolitana. En primer lloc, perquè només se’n poden beneficiar els municipis metropolitans on opera Aigües de Barcelona. Així, la bonificació exclou d’entrada un terç dels consistoris del territori i que, en termes poblacionals, representa el 10% del conjunt metropolità. I en segon lloc, perquè l’aplicació dels mateixos criteris que regulen la resta de prestacions d’urgència social existents al consistori per tal de seleccionar les famílies beneficiàries contribueix a reproduir les desigualtats intermunicipals observades.

8. Estudi d’impacte simulat: una prestació de garantia de rendes metropolitana

L’objecte d’aquesta secció és presentar els resultats de les anàlisis de simulació d’una prestació de garantia de rendes d’abast metropolità, plantejada com una possible mesura supramunicipal per reduir la desigualtat social a escala metropolitana. Aquest exercici de simulació comporta la definició d’aquesta prestació de garantia de rendes

⁴¹ En conseqüència, l’import d’aquests ajuts no està comptabilitzat en la despesa corrent dedicada pels ens locals a prestacions, serveis i programes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica analitzada anteriorment.

⁴² El Fons de solidaritat de l’aigua d’Aigües de Barcelona ha estat avaluat recentment. Veure Todeschini *et al.* (2015).

metropolitana amb caràcter substitutori de tota la bastida de prestacions i ajuts municipals i supramunicipals de caire econòmic que es destinen actualment a atendre situacions d'urgència social, els quals s'han analitzat anteriorment. L'objectiu principal és observar si amb aquesta transformació i simplificació del sistema de protecció local milloraria els efectes sobre la cohesió social i urbana de l'àrea metropolitana de Barcelona.

L'avaluació de l'impacte d'aquesta prestació garantida de rendes metropolitana es realitza a partir de les dades de l'*Enquesta de Condicions de Vida 2016* (ECV 2016) i es treballa amb diferents escenaris tenint en compte dos aspectes. Per una banda, la població objectiu que hauria de ser potencialment beneficiària d'aquesta prestació, definint la seva situació de necessitat en termes estrictament econòmics; per altra banda, la quantia de la prestació considerant la composició de les llars. La quantia es modifica de manera progressiva des dels 500 euros anuals inicials l'any fins als 8.000 euros anuals. Tot i considerar altament improbable implementar una prestació d'aquesta quantia per l'enorme cost i limitacions pressupostàries que representaria, s'entén rellevant plantejar aquests escenaris hipotètics que mostren l'esforç de finançament que s'hauria de fer per assolir objectius ambiciosos de reducció de la pobresa i de la desigualtat.

Els resultats de la implementació de la prestació en els diferents escenaris seran analitzats a partir del seu efecte en la reducció de la pobresa i la desigualtat social. Com a indicadors representatius de la pobresa, es consideren la taxa de risc de pobresa relativa (60% de la mediana dels ingressos de la llar) i la intensitat de la pobresa (que mesura la distància entre els ingressos medians de la població pobre i el 60% de la mediana dels ingressos del total de la població). Pel que fa a la desigualtat, es treballa també amb dos indicadors estandarditzats. Es tracta del coeficient de Gini i el coeficient d'Atkinson. El segon, menys conegut, mesura la desigualtat en la distribució de renda donant-li més pes en el càlcul a la prevalença de la població amb rendes baixes. El seu valor també oscil·la entre 0 i 1, essent nul·la la desigualtat en el cas de 0 i màxima quan té un valor d'1.

Finalment, a l'estudi de l'eficàcia de l'impacte de la implantació de la prestació de renda garantida metropolitana se n'afegeix una anàlisi de l'eficiència. Aquesta es basarà en analitzar el cost de l'impacte que tindria la prestació en la reducció de la pobresa i la desigualtat a partir dels diferents escenaris de prestacions plantejats.

La prestació de garantia de rendes i el seu caràcter substitutori exigeix eliminar dels ingressos de les llars de l'àrea metropolitana de Barcelona els ingressos procedents de prestacions relacionades amb els ajuts d'urgència social d'àmbit local. L'ECV16 no incorpora entre les seves variables de prestacions socials rebudes per les llars una variable que faci referència explícita a aquest tipus d'ajuts. No obstant, sí que contempla les ajudes per habitatge i les anomenades "prestacions socials d'exclusió social no classificada en un altre apartat". Aquí s'inclouen totes aquelles prestacions i ajuts de caràcter econòmic orientades a col·lectius vulnerables per la manca d'ingressos i que no han estat considerades dintre de la resta de transferències corrents percebudes⁴³. Ambdós tipus d'ajudes i prestacions representen una bona aproximació als ajuts d'urgència social dels que s'han hagut de fer càrrec les administracions locals en la mesura en què altres tipus de prestacions de caràcter contributiu competència d'administracions superiors han anat desapareixent com a conseqüència de l'impacte prolongat de la crisi econòmica i, alhora, les ha fet proliferar per l'increment de població vulnerable. En el cas dels ajuts per habitatge la quantitat d'ingressos exclosos de les rendes de les llars de l'àrea metropolitana de Barcelona és de 24'4 milions d'euros l'any 2015. Pel que fa a l'eliminació de les prestacions socials d'exclusió social, representa un total de 159'3 milions d'euros el 2015. En total, les rendes de les llars metropolitanes es redueixen en 183'7 milions d'euros. La modificació dels ingressos de les llars metropolitanes repercuteix en els indicadors de pobresa. La taxa de pobresa passa del 18,4% al 18,9%, mentre que el coeficient de Gini augmenta en una dècima, de 30,1% a 30,2%. L'increment en la pobresa i la desigualtat és el resultat d'eliminar aquest component dels ingressos de la població amb rendes més baixes.

⁴³ Els grups de transferències corrents en els que no s'inclouen les prestacions i ajudes d'exclusió social són: ajudes per família/fills; prestacions per atur; prestacions per vellesa; prestacions per supervivència; prestacions per malaltia; prestacions per invalidesa; ajudes per estudis.

No obstant, l'anàlisi presenta d'entrada algunes limitacions d'ordre metodològic, en aquest cas relacionades amb les característiques de les dades que es recullen a l'ECV i els objectius que es proposen en aquest apartat. En primer terme, l'ECV no compila les prestacions que no són d'abonament directe, com per exemple, els ajuts individuals de menjador dels que s'ha parlat al llarg de l'informe o el pagament de subministres dins el que seria el Programa de pobresa energètica de l'AMB. Per tant, l'import que es resta a les famílies donat el caràcter substitutori amb el que es dissenya la prestació complementària i al que s'ha fet referència al paràgraf anterior, estaria infraestimat. En segon lloc, amb l'ECV no és possible distingir les prestacions de naturalesa contributiva de les assistencials o no contributives tant si es tracta de prestacions d'atur com de prestacions de jubilació. Aquestes limitacions es posen en evidència quan es valora la compatibilitat entre la cobertura actual de la RMI, el desenvolupament del nou sistema de garantia de rendes català amb la recent aprovació de la RGC i la simulació de la renda complementària metropolitana.

Tot seguit es presenta la quantificació dels recursos econòmics destinats actualment a totes les prestacions econòmiques d'urgència social municipals i supramunicipals que es consideren que es podrien substituir per la hipotètica prestació de garantia de rendes metropolitana i els resultats de les simulacions que contempnen tres escenaris diferents a partir de tres poblacions potencialment beneficiàries de la prestació de garantia de rendes.

8.1. Quantificació del pressupost destinat a pal·liar la vulnerabilitat econòmica de la població metropolitana

La comptabilització dels recursos monetaris executats per les administracions locals i altres ens públics amb competències al territori metropolità per donar resposta a l'augment de les necessitats de base material de la població amb el rerefons de la gran crisi econòmica que s'inicià l'any 2008, no és una tasca senzilla. Com s'ha anat esmentant al llarg de l'informe, la manca de dades i, en el millor dels casos, d'harmonització d'aquestes a nivell intermunicipal, dificulta enormement qualsevol exercici de comparació i quantificació de la despesa. En aquest sentit, es valora molt positivament la tasca que ençà l'any 2000 realitza el *Cercle de Comparació*

Intermunicipal de Serveis Socials (DIBA) i que ha possibilitat bona part d'aquesta recerca. No obstant, encara existeixen limitacions probablement relacionades amb la manca d'un reglament que desenvolupi l'ordenació dels SSB que se sumen a processos, comptabilització i justificacions econòmiques també heterogenis. En aquest sentit, la dificultat es presenta en comptabilitzar les fonts de finançament, això és, les aportacions d'altres administracions al desenvolupament dels SSB que, com s'esmentà anteriorment, esdevenen una aportació econòmica destacada als ens locals en l'atenció de les necessitats bàsiques de la població en el context de crisi. En termes pràctics aquest entrebanc es visualitza, per exemple, en els ajuts individuals de menjador que gestionen els Consells Comarcals. En alguns municipis, l'abonament al proveïdor del servei de menjador es realitza directament sense passar pel consistori municipal: del Consell Comarcal al proveïdor. En d'altres casos, el Consell Comarcal realitza la transferència a l'administració local i aquesta, posteriorment, abona l'import corresponent al subministrador. En aquest segon cas, l'aportació del Consell comarcal si hauria d'aparèixer a la justificació econòmica del SSB del municipi i, per tant, a la despesa corrent destinada a prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica ja estaria inclosa l'aportació del Consell Comarcal. El problema doncs a l'hora de quantificar tota la despesa pública executada al territori metropolità per atendre la urgència social, rau en no duplicar la comptabilització dels recursos aportats pels ens supramunicipals. Partint d'aquestes limitacions, s'han recollit les següents dades (Figura 15):

Figura 15. Càmput de la despesa corrent executada per els ens locals metropolitans i supramunicipals en urgència social. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social*	24.562.041,4 €
Despesa corrent en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica*	135.508.697,1 €
Programa complementari DIBA 2016	4.370.668,4 €
Despesa executada** Pobresa energètica AMB	3.007.335,8 €
Ajuts individuals de menjador Consell Comarcal curs 2015/2016	27.878.543,0 €

Font: Elaboració pròpia.

* Inclou la despesa de 31 municipis metropolitans ** Es tracta de despesa executada a juny de 2017

Si es comptabilitza la despesa executada l'any 2016 estrictament en prestacions d'urgència social pels 31 municipis metropolitans dels que es disposa de dades, la quantia ascendeix a 24'5 milions d'euros. D'aquests, pràcticament un terç corresponen al municipi de Barcelona. L'aportació de la ciutat de Barcelona a la despesa del conjunt de la metròpoli encara és més evident si s'amplia el concepte d'urgència social a totes les prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica. En aquest cas, el còmput total és de 135'5 milions i la contribució de Barcelona ascendeix fins aproximadament el 80%.

Tal i com s'ha recollit als paràgrafs anteriors, malauradament no es disposa de la informació necessària per distingir quina part de les aportacions dels ens supramunicipals que es detallen a la figura 15 ja està inclosa a la despesa dels municipis i quina no. En conseqüència, el valor de referència per a treballar amb la simulació d'una renda complementària metropolitana seran aquests 135,5 milions d'euros que s'han esmentat anteriorment.

8.2. Ajuda condicional per les rendes per sota de l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC)

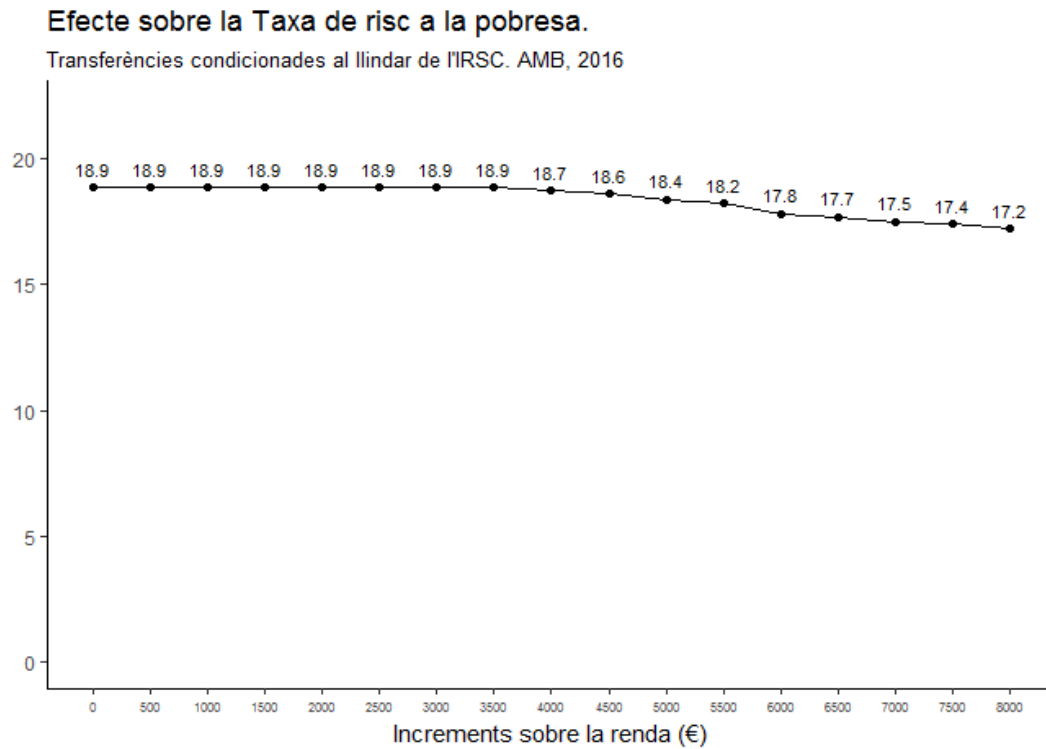
Aquest primer escenari contempla una ajuda condicional per a la població amb ingressos inferiors a l'IRSC, el que suposa 7.967,73 euros anuals. La simulació té en consideració la ponderació dels ingressos en funció de les unitats de consum de la llar i una quantia modulable de la prestació en funció de l'estructura de la llar. Aquesta quantia pren com a referència la contemplada en la Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania de la Generalitat de Catalunya. Segons la norma, a l'import equivalent a l'IRSC per al titular de la prestació afegiria un 50% per al segon membre de la llar i en el cas de ser una llar de més de dos membres, 100 euros mensuals per membre fins al cinquè membre. Com s'ha indicat prèviament, se simula l'assignació d'una prestació anual que varia entre 500 i 8.000 euros tenint en compte el criteri del tipus de llar. Aquestes condicions de simulació s'han aplicat als tres escenaris que es presenten aquí⁴⁴. En

⁴⁴ Cal aclarir que els resultats de les simulacions que aquí es presenten no són les úniques realitzades. Altres escenaris s'han plantejat i analitzat diferint en el fet d'incorporar o no un import modulable en funció de l'estructura de la llar i en com varia aquesta assignació tenint en compte els membres de la llar.

aquest escenari s'estandarditzen els criteris per a tots els residents a l'àrea metropolitana de Barcelona.

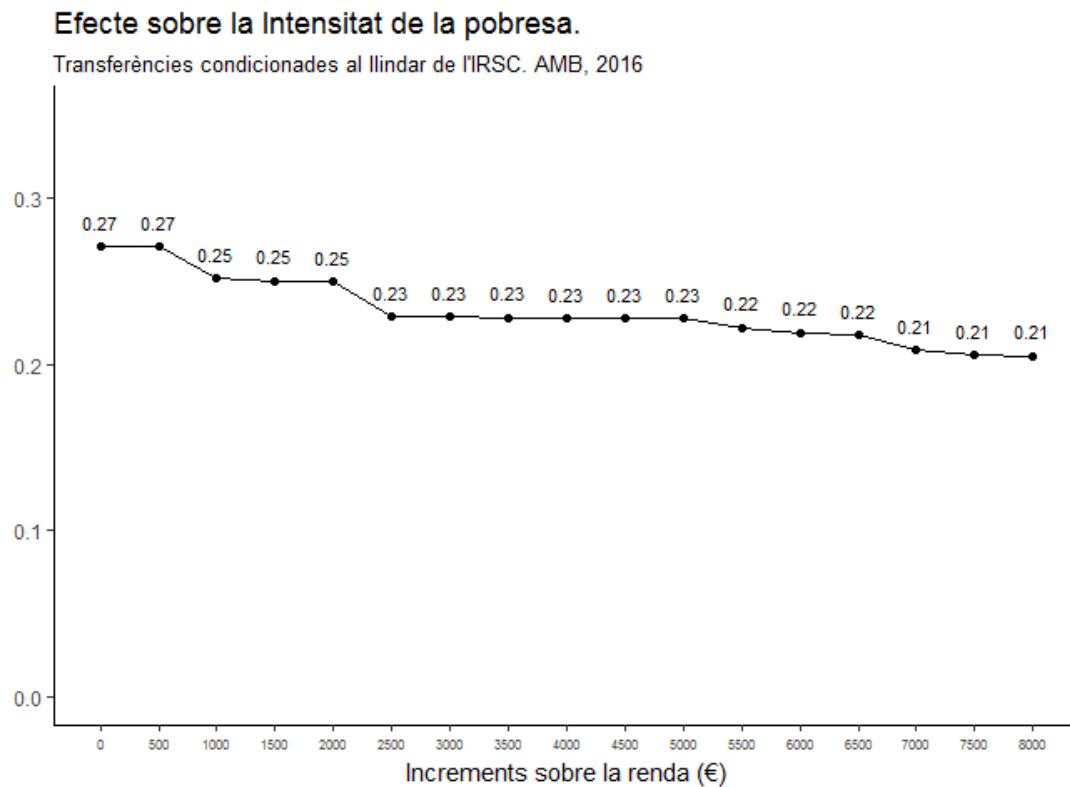
La figura 16 mostra l'efecte que tindria sobre la taxa de risc de pobresa una prestació creixent en quantia anual. La població potencialment beneficiària serien 83.853 llars de l'àrea metropolitana de Barcelona. Partint d'una quantia nul·la i sense les ajudes i prestacions per habitatge i d'exclusió social que incrementa la taxa de risc de pobresa en cinc dècimes, l'impacte de la prestació seria reduït en la mesura que no s'observa una reducció de la taxa de risc de pobresa fins que no s'arriba a una prestació de 4.000 euros anuals. A partir d'aquest punt la taxa inicia una tendència descendent, però lenta, fins assolir una taxa de 17,2%, similar a la que presenta l'UE-28, però molt allunyada dels països amb menors taxes. El limitat impacte de la prestació respon a la població potencialment beneficiària de la prestació que se situa molt per sota del llindar de risc de pobresa de l'àrea metropolitana de Barcelona, que per al 2016 se situa en 11.199 euros anuals per una llar unipersonal. Això explicaria perquè trigaria tant a evidenciar-se l'efectivitat de la prestació. En canvi, l'impacte en la intensitat de pobresa començaria a fer-se evident amb prestacions més reduïdes (Figura 17). La distància entre la població pobre i el llindar de pobresa es redueix a partir d'una prestació de 1.000 euros, però la repercussió de quanties superiors també és restringida arribant fins al 0,21 d'una prestació de 8.000 euros.

Figura 16. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC sobre la taxa de risc de pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

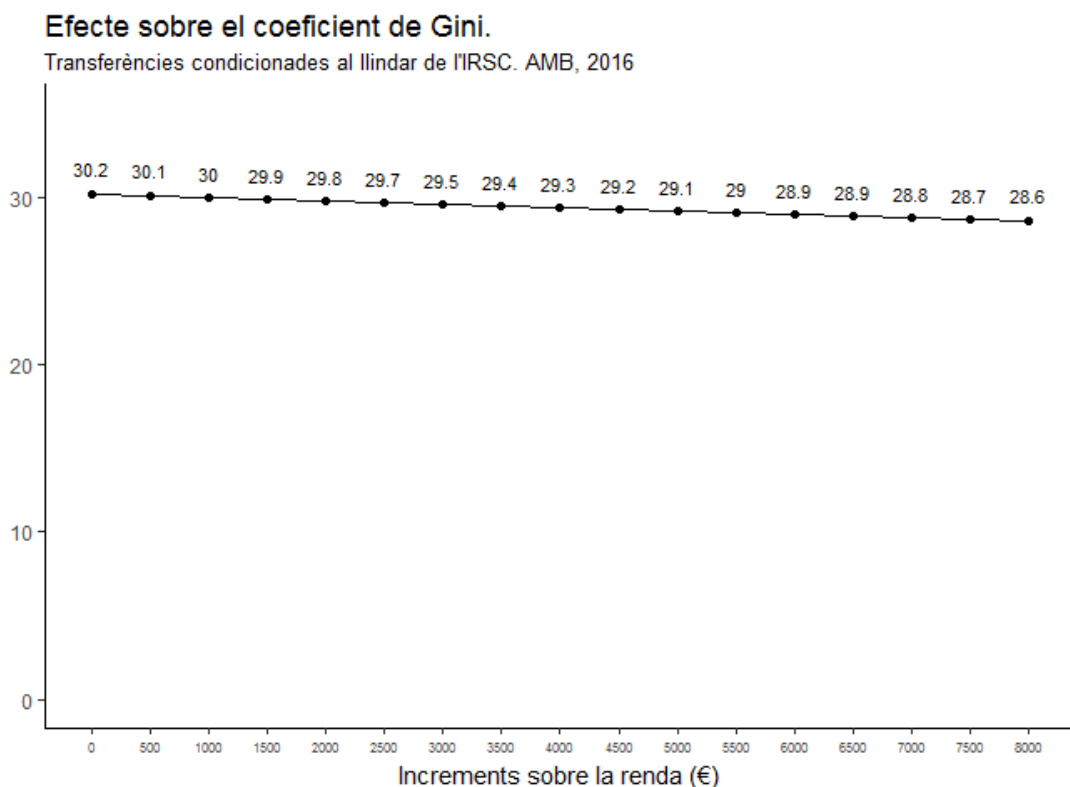
Figura 17. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC sobre la intensitat de la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

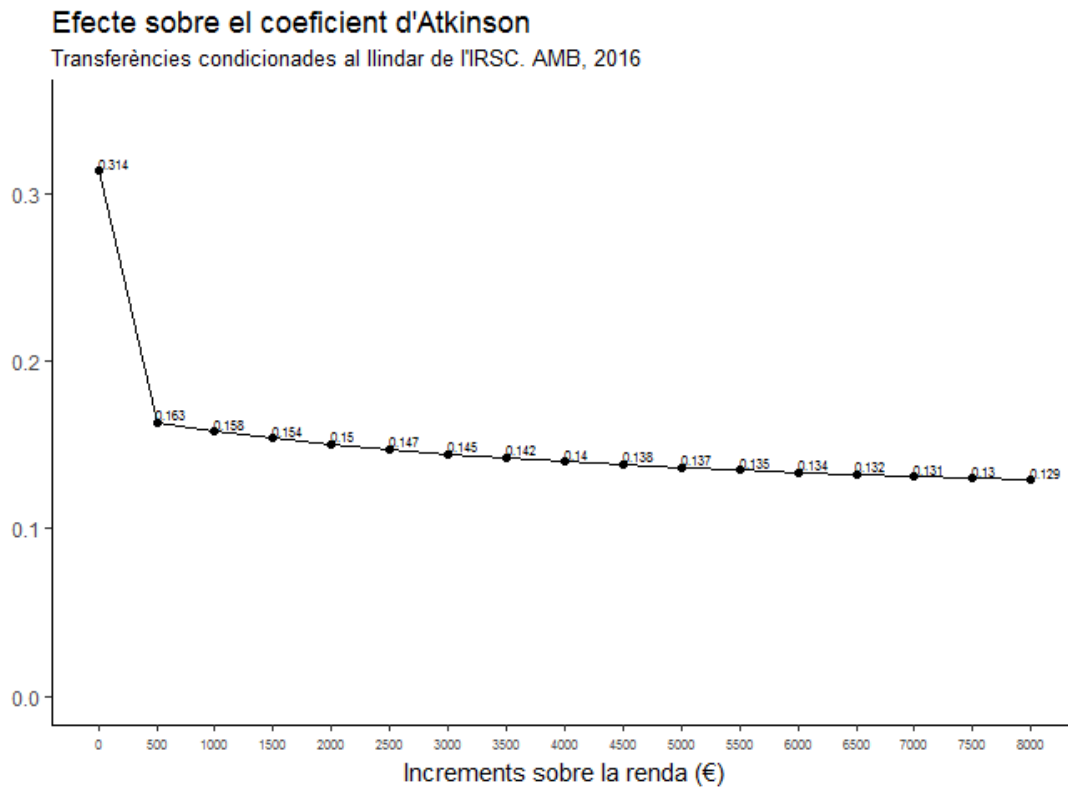
L'anàlisi de l'efecte de la prestació sobre els indicadors de desigualtat aplicats sobre el territori metropolità també indiquen una eficàcia limitada de la mesura. La reducció del coeficient de Gini és progressiva i comença a evidenciar-se tan bon punt s'assigna una prestació de 500 euros anuals. Això no obstant, el descens és poc pronunciat i una reducció significativa d'1,6 punts que situaria el coeficient en el 28,6 —inferior al de l'UE-28, però encara molt per sobre dels registres dels països europeus menys desiguals— implica quanties molt elevades. Una evolució semblant és la que experimenta el coeficient d'Atkinson. El pes de les rendes baixes es redueix abruptament amb una prestació inicial de 500 euros el que dona mostra de la gran importància que tenen les prestacions i ajudes per habitatge i d'exclusió social inicialment eliminades per a les llars amb baixos ingressos. Incrementos posteriors de la prestació minven paulatinament el pes que tenen les llars d'escassos ingressos en la distribució metropolitana.

Figura 18. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC sobre el coeficient de Gini. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 19. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC sobre el coeficient d'Atkinson. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

L'exercici de simulació també ha inclòs una anàlisi de l'eficiència de la prestació. La figura 20 recull el cost de la prestació en funció del tipus d'ajut i la seva repercussió en la reducció de les taxes i intensitat de la pobresa. Reduir la pobresa de manera significativa focalitzant la prestació en una població amb ingressos molt reduïts tindria una forta repercussió sobre les finances públiques. La màxima quantia contemplada per any, els 8.000 euros, tan sols aconseguirien reduir la taxa de pobresa en 1,6 punts i la distància entre la població pobre i el llindar de pobresa en 0,07 punts, el que representaria un cost aproximat de 671 milions d'euros. Per posar en perspectiva aquesta xifra cal comparar-la amb els 135,5 milions d'euros que va representar la despesa corrent en prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica a l'àrea metropolitana de Barcelona l'any 2016, però també amb els 183,7 milers d'euros de les ajudes i prestacions socials excloses inicialment per a una posterior adjudicació de la prestació de garantia de rendes. Tenint com a referència aquests límits pressupostaris, s'observa com una prestació de 1.500 euros anuals que representa un cost de 125.779 milions no repercutiria en la reducció de la pobresa i tindria un impacte molt restringit

en la intensitat de la pobresa. Per altra banda, una despesa propera als 183,7 milions de les ajudes i prestacions per habitatge i d'exclusió social, representaria una ajuda d'entre 2.000 i 2.500 d'euros per a la població per sota l'IRSC que no tindria efectes en termes de reducció de la taxa de pobresa i reduiria la intensitat molt lleugerament respecte la situació inicial (de 0,27 a 0,23).

Figura 20. Cost i eficàcia dels ajuts condicionats al llindar de l'IRSC sobre la taxa de risc i la intensitat de la pobresa. AMB 2016

Ajut	Cost (milions d'euros)	Taxa de risc a la pobresa	Reducció	Intensitat de la pobresa	Reducció
0	0,00	18,85	0,00	0,27	0,00
500	41.926,48	18,85	0,00	0,27	0,00
1.000	83.852,95	18,85	0,00	0,25	-0,02
1.500	125.779,43	18,85	0,00	0,25	0,00
2.000	167.705,91	18,85	0,00	0,25	0,00
2.500	209.632,39	18,85	0,00	0,23	-0,02
3.000	251.558,86	18,85	0,00	0,23	0,00
3.500	293.485,34	18,85	0,00	0,23	0,00
4.000	335.411,82	18,73	-0,12	0,23	0,00
4.500	377.338,30	18,62	-0,11	0,23	0,00
5.000	419.264,77	18,38	-0,24	0,23	0,00
5.500	461.191,25	18,23	-0,16	0,22	-0,01
6.000	503.117,73	17,81	-0,41	0,22	0,00
6.500	545.044,20	17,70	-0,11	0,22	0,00
7.000	586.970,68	17,51	-0,19	0,21	-0,01
7.500	628.897,16	17,41	-0,10	0,21	0,00
8.000	670.823,64	17,21	-0,20	0,21	0,00

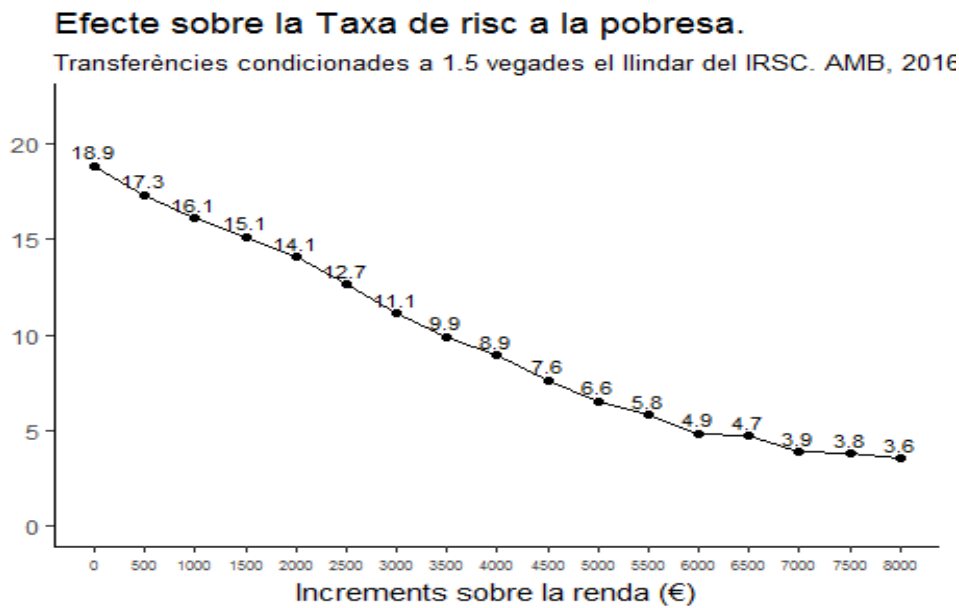
Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

8.3. Ajuda condicional per les rendes per sota d'1,5 vegades l'IRSC

Aquest escenari contempla un augment de les llars potencialment beneficiàries a partir de l'ampliació de les rendes que podrien rebre la prestació en 1,5 vegades l'IRSC. Aquest llindar de referència situa la renda de les llars elegibles en els 11.951,6 euros anuals. Igual que a l'escenari anterior, s'estandarditzen els criteris per a tota la població metropolitana. Aquesta xifra se situa lleugerament per sobre del llindar del risc a la pobresa a l'àrea metropolitana de Barcelona del 2016. L'ampliació implica un augment significatiu de les llars que rebrien la prestació entorn a les 306.000, situant la xifra total de llars potencialment beneficiàries en les 389.813.

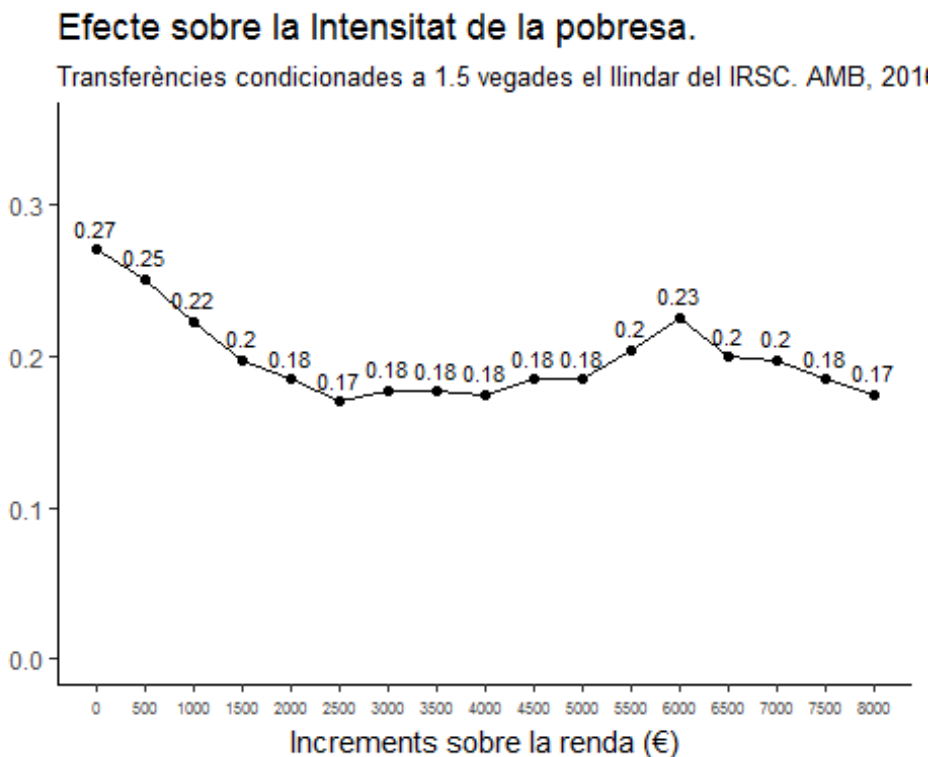
L'ampliació de les rendes potencialment beneficiàries té efectes clars i diferencials sobre els indicadors de pobresa i desigualtat. La figura 21 il·lustra l'impacte que tindria sobre la taxa de risc de pobresa una prestació creixent. Les diferències respecte el primer escenari són notables. En primer lloc, s'observa com una mínima prestació de 500 euros anuals aconseguiria reduir fins al 17,3%, resultat semblant al que s'aconseguia amb la màxima quantia del primer escenari. En aquest cas, un import de 8.000 euros anuals permetria deixar la taxa de pobresa en registres pràcticament residuals del 3,6%, per altra banda inexistents al panorama europeu actual. El fet d'incorporar un major nombre de llars elegibles a la prestació que tenen rendes més properes al llindar de la pobresa—i fins i tot lleugerament superiors— fa que la pobresa disminueixi ràpidament. A diferència del que passa aplicant la mesura a llars amb rendes molt baixes, la possibilitat de sortir de la pobresa s'incrementa, ja que les distàncies entre les rendes de les llars elegibles i el llindar de pobresa minva significativament. Això es reflecteix en l'efecte de la prestació sobre la intensitat de la pobresa, ja que un ajut de 1.500 euros sobre aquesta població objectiu redueix tant les distàncies dels pobres respecte al llindar com els 8.000 euros de prestació sobre unes llars amb rendes molt baixes (Figura 22). Ara bé, la intensitat de la pobresa s'incrementa tot i augmentar la quantia de la prestació. Això és resultat de l'efecte llindar, que seria el resultat d'augmentar la renda de les llars molt per sobre del llindar de la pobresa, el que implica que la renda mediana de la població que continua sent pobre es vagi reduint progressivament i, en conseqüència, incrementant la distància entre la població pobre i el llindar de pobresa. S'observa com prestacions superiors a 2.500 euros tenen efectes contraris a la reducció de la intensitat de la pobresa.

Figura 21. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar d'1,5 vegades l'IRSC sobre la taxa de risc a la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 22. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar d'1,5 vegades l'IRSC sobre la intensitat de la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

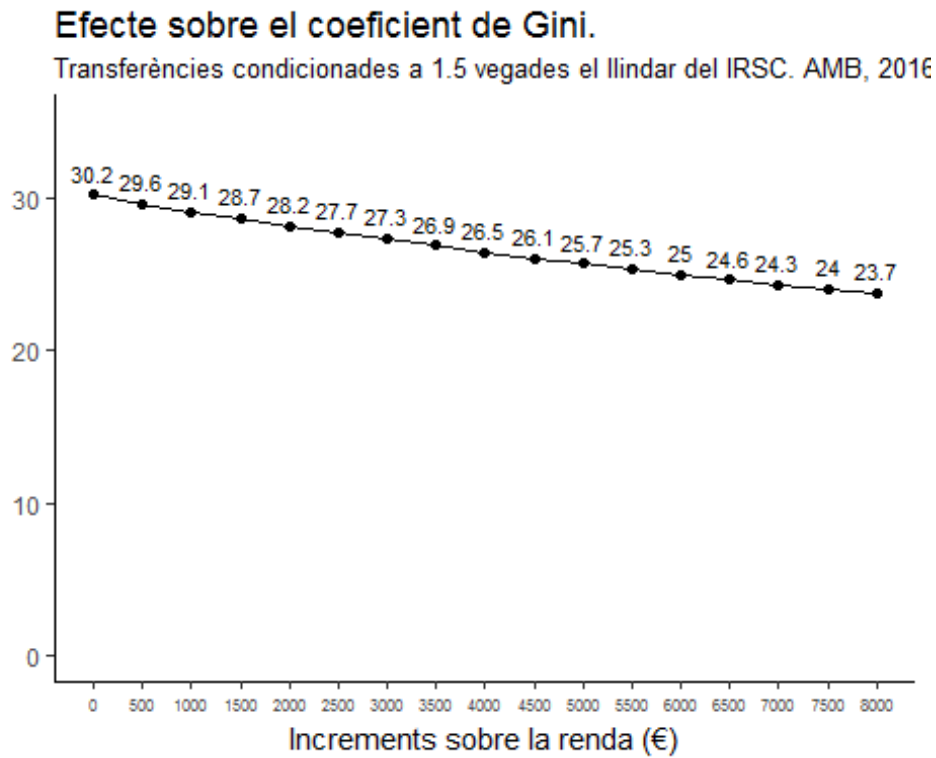


Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

L'impacte de la prestació sobre els indicadors de desigualtat també és major que en la prestació adreçada a rendes molt baixes. Un ajut de 1.500 euros sobre aquestes llars elegibles tindria el mateix efecte que 8.000 euros sobre una llars potencialment beneficiàries amb ingressos molt baixos. En canvi, la màxima prestació comportaria reduir el coeficient de Gini fins al 23,7, xifra semblant a la que presenten els països europeus menys desiguals (Figura 23). El coeficient d'Atkinson també presentaria una tendència similar amb una primera davallada superior a la registrada en l'anterior escenari i un horitzó de pèrdua significativa de pes de la població pobre en la distribució de la renda metropolitana (Figura 24).

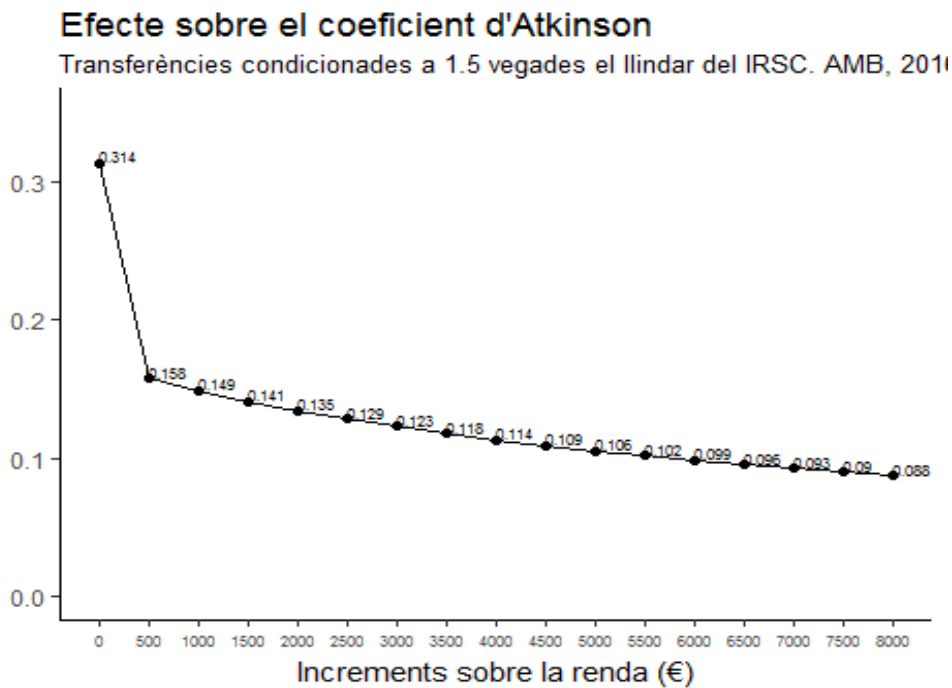
L'elevada efectivitat de les prestacions aplicades en aquest escenari, no obstant, tenen la seva contrapartida en l'alt cost que tindria la seva implementació. Tot i així, l'eficiència de la prestació augmentaria en ampliar el focus de la mesura a llars amb ingressos propers al llindar de la pobresa. Es pot observar a la Figura 25 com una prestació de 500 euros anuals elevaria el cost de la política a 195 milions d'euros, cost proper a una prestació de 2.500 euros en el primer escenari. Ara bé, el resultat d'aquesta mínima prestació repercutiria en la reducció de la taxa de pobresa en més d'un punt percentual, situant-la en la xifra de l'UE-28, mentre que en el primer escenari no aconseguia disminuir la taxa de pobresa inicial. Una prestació de 1.000 euros implicaria una despesa de 390 milions, amb una reducció de la pobresa de més de dos punts percentuals, fins assolir un 16%. Augmentar l'ajut en 500 euros més representaria un cost de 585 milions, reduint la taxa de pobresa al 15%. En els dos casos, el nivell de pobresa s'emmarcaria entre alguns del països de l'Europa central i nòrdica amb menors taxes de pobresa, com ara Alemanya, Bèlgica, Regne Unit, Suècia o Suïssa. L'impacte sobre la distància que separa les llars pobres del llindar de la pobresa també seria significatiu amb ajuts de 1.000 i 1.500 euros baixant al 0,25 i el 0,20, respectivament.

Figura 23. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar d'1,5 vegades l'IRSC sobre el coeficient de Gini. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 24. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar d'1,5 vegades l'IRSC sobre el coeficient d'Atkinson. AMB 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 25. Cost i eficàcia dels ajuts condicionats al llindar d'1,5 vegades l'IRSC sobre la taxa de risc i la intensitat de la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Ajut	Cost (milions d'euros)	Taxa de risc a la pobresa	Reducció	Intensitat de la pobresa	Reducció
0	0,00	18,85	0,00	0,27	0,00
500	194.906,30	17,31	-1,55	0,25	-0,02
1.000	389.812,60	16,11	-1,19	0,22	-0,03
1.500	584.718,90	15,14	-0,97	0,20	-0,03
2.000	779.625,20	14,07	-1,07	0,18	-0,01
2.500	974.531,50	12,65	-1,42	0,17	-0,01
3.000	1.169.437,70	11,12	-1,53	0,18	0,01
3.500	1.364.344,00	9,90	-1,22	0,18	0,00
4.000	1.559.250,30	8,95	-0,95	0,18	0,00
4.500	1.754.156,60	7,63	-1,32	0,18	0,01
5.000	1.949.062,90	6,55	-1,08	0,18	0,00
5.500	2.143.969,20	5,82	-0,73	0,20	0,02
6.000	2.338.875,50	4,86	-0,96	0,23	0,02
6.500	2.533.781,80	4,75	-0,11	0,20	-0,03
7.000	2.728.688,10	3,89	-0,86	0,20	0,00
7.500	2.923.594,40	3,79	-0,10	0,18	-0,01
8.000	3.118.500,60	3,55	-0,24	0,17	-0,01

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

8.4. Ajuda condicional per les rendes per sota de l'IRSC incloent factor corrector del preu de l'habitatge a escala municipal

L'últim escenari del que es presenten resultats de la simulació incorpora un element corrector que té en compte el preu de l'habitatge a escala municipal. La consideració d'aquest element es basa en el cost diferencial que té l'habitatge a escala metropolitana i la seva repercussió sobre les llars, i molt especialment sobre les de menors rendes. S'estandarditzen els criteris per a tots els residents, però s'incorpora un efecte 'corrector'. Partint d'aquesta idea, s'ha aplicat un factor corrector que classifica els municipis de residència de les llars en tres grups⁴⁵. Com a proxy del cost de l'habitatge s'ha optat per

⁴⁵ El factor corrector aplicat és el resultat de calcular la ràtio de la mitjana del preu d'habitatge de lloguer al municipi i la mitjana del preu de lloguer a l'AMB. A partir d'aquesta ràtio s'identifiquen tres grups de municipis. Un primer grup estaria compost per 9 municipis als que se'ls assigna una despesa d'habitatge de 600€: Barcelona, Begues, Castelldefels, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern i Tiana. Un segon grup de 15 municipis amb 480 euros de despesa d'habitatge: Castellbisbal, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Molins de Rei, Pallemà, el Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Santa Coloma de Cervelló, Torrelles de Llobregat i Viladecans. Per últim, els municipis amb una despesa d'habitatge menor, de 360 euros, són 12: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès,

treballar amb el preu mitjà del lloguer als municipis. Aquest factor corrector se suma a l'IRSC obtenint així una població elegible per a la prestació de 196.428 llars, nombre de potencials beneficiàries que són més del doble de llars del primer escenari que considerava únicament l'IRSC, i pràcticament la meitat de les incloses en el segon escenari que feia menys restrictiu el llindar d'elegibilitat.

Els efectes de la prestació en la taxa de risc de pobresa en aplicar la prestació sobre aquesta població elegible són importants (Figura 26). Aconsegueixen reduir la pobresa significativament, però no en la mesura de l'anterior escenari. Els descens es continu amb un pendent menys pronunciat que en l'anterior escenari i que precisa de 2.000 euros d'ajut per reduir la taxa fins als nivells que s'aconsegueixen en l'escenari previ amb una prestació inicial de 500 euros. Una prestació màxima de 8.000 euros anuals permetria arribar a la cota de l'11%, tan sols a l'abast d'alguns països nòrdics — Dinamarca, Finlàndia i Noruega— Països Baixos i la República Txeca. El menor efecte sobre la taxa de pobresa es deu al pes diferencial del preu de l'habitatge sobre les llars pobres. La relació entre habitatges de baixos preus i localització de les llars amb menors rendes és lineal i positiva. És allà on viu la població amb rendes més baixes on els preus dels habitatges solen ser més barats. Per aquest motiu, un increment de l'elegibilitat a partir del factor corrector, mantindrà encara moltes llars molt distants del llindar de la pobresa. Implica, per tant, que siguin necessàries prestacions de major quantia per fer que moltes d'aquestes llars deixin de ser pobres. Aquest escenari, per tant, se situa entre l'escassa eficàcia d'una mesura aplicada de manera molt restrictiva sobre una població amb molts baixos recursos, i un escenari més ambiciós que abasti a població lleugerament per sobre del llindar de pobresa.

L'impacte sobre la intensitat de la pobresa és més acusat que no pas en el risc de patir-la. S'observa a la figura 27 que l'evolució és similar a l'experimentada en el segon escenari, però en aquest cas sense efecte llindar. Així, l'efecte llindar en aplicar un ajut de 2.500 euros que feia distanciar les rendes medianes de les llars pobres respecte el llindar de la pobresa no s'observa en aquest tercer escenari. En aquest cas, és l'efecte

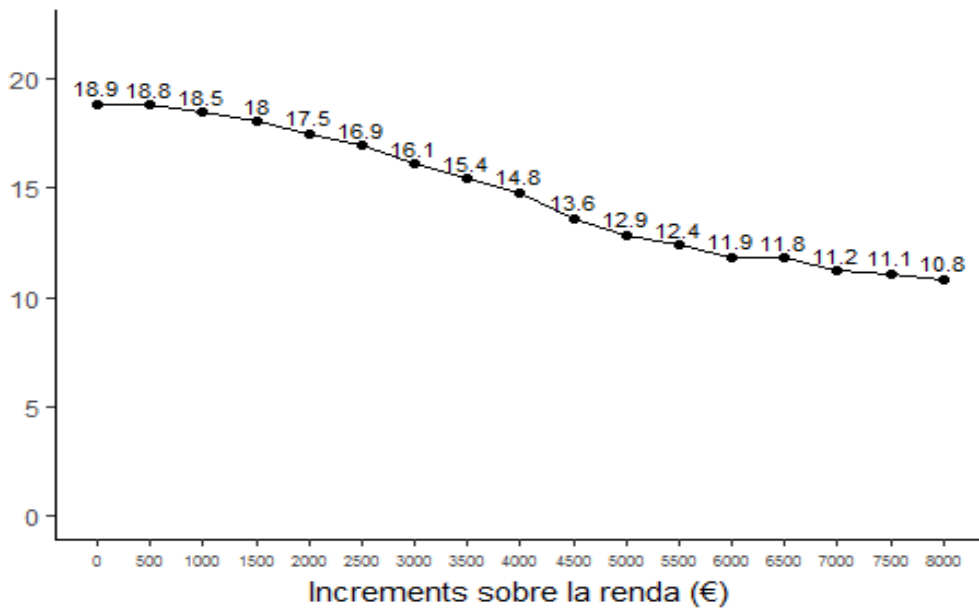
Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, la Palma de Cervelló, el Papiol, Ripollet, Sant Andreu de la Barca, Sant Vicenç dels Horts i Santa Coloma de Gramenet.

diferencial dels preus dels habitatges i la relació esmentada entre els preus i les llars pobres la que fa mantenir la intensitat estable en 0,18.

Figura 26. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC incloent preu de l'habitatge com factor corrector sobre la taxa de risc a la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Efecte sobre la Taxa de risc a la pobresa.

Transferències condicionades al llindar IRSC + factor corrector. AMB, 2016

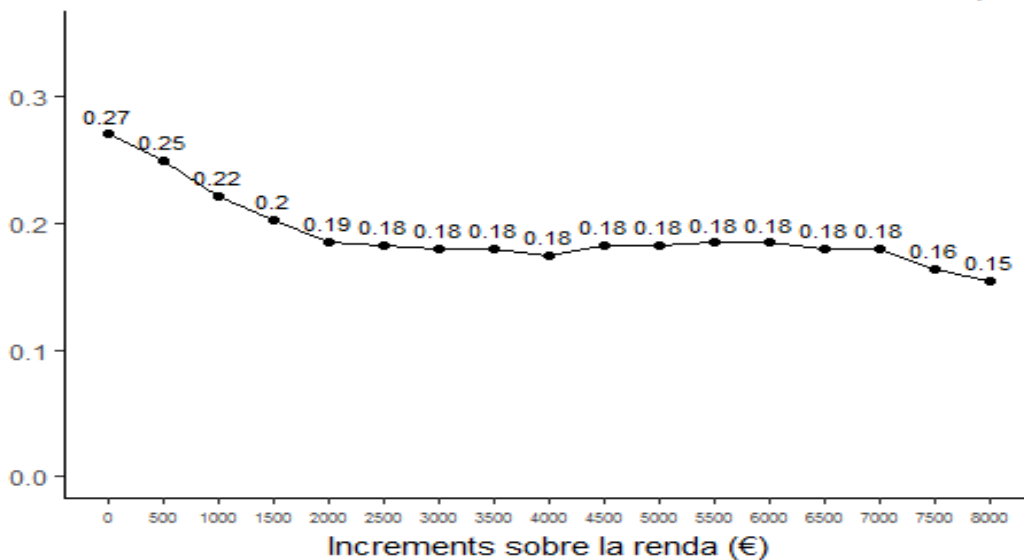


Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 27. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC incloent preu de l'habitatge com factor corrector sobre la intensitat de la pobresa. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Efecte sobre la Intensitat de la pobresa.

Transferències condicionades al llindar IRSC + factor corrector. AMB, 2016



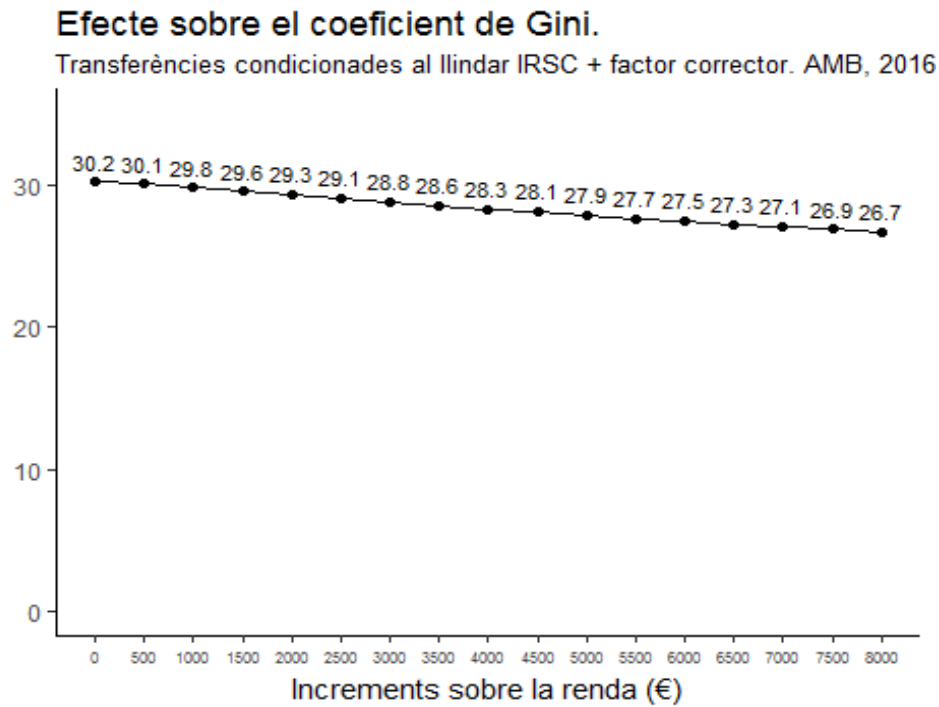
Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

De l'anàlisi de l'impacte de la prestació sobre els indicadors de desigualtat s'extreu una conclusió semblant al comentat sobre els indicadors de pobresa. L'ajut focalitzat en aquesta població elegible tindria una efecte important que se situaria entre l'eficàcia d'una mesura amb una població elegible molt restringida d'ingressos molt baixos i una població amb ingressos a prop de llindar de pobresa. En el cas d'aquest tercer escenari, una quantia de 500 euros no tindria efectes diferencials respecte al primer escenari, ja que s'aconseguiria igualment una reducció d'una dècima. En canvi, a partir dels 1.000 euros els efectes de la mesura milloren de manera significativa respecte al primer escenari. Així, un coeficient de 28,6 que s'aconsegueix en el primer escenari amb ajuts de 8.000 euros, en aquest cas s'assolirien amb una ajudat anual de 3.500. Amb una prestació de 8.000 euros, en canvi, el coeficient de Gini se situaria en el 26,7, registre lleugerament superior al dels països europeus menys desiguals. Si es comparen els resultats amb el segon escenari, la màxima reducció de la desigualtat que s'aconsegueix en aquest tercer escenari amb 8.000 euros anuals s'assolia en aquell amb una aportació entre 3.500 i els 4.000 euros.

En el cas del coeficient d'Atkinson, la davallada inicial i descens progressiu del pes de les llars amb ingressos baixos a la distribució metropolitana de la renda és igualment més eficaç que en el primer escenari, molt selectiu, però, menys que en el segon escenari de més ampli abast poblacional.

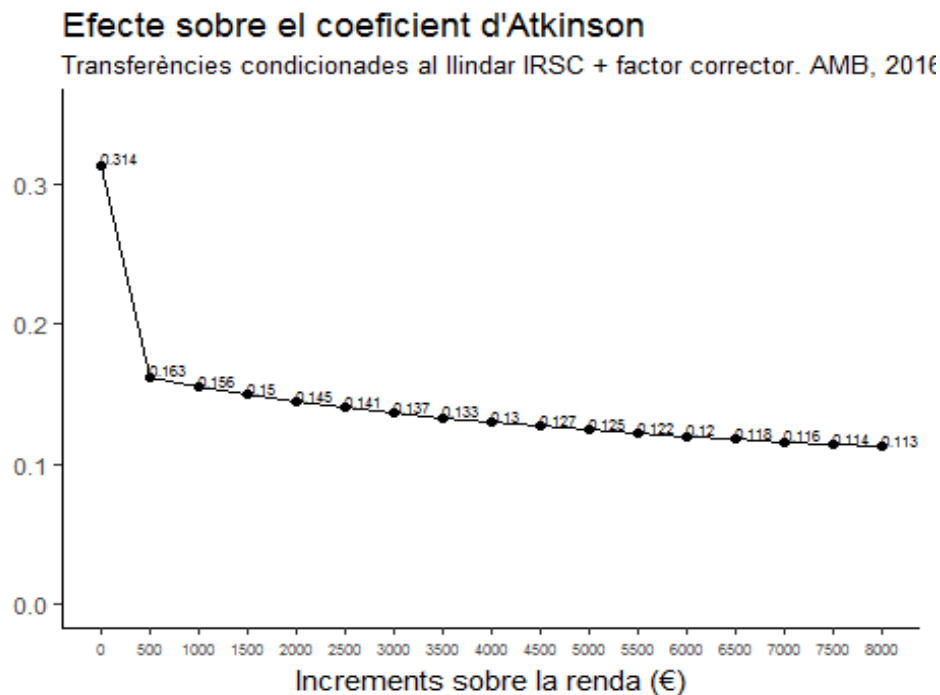
L'impacte de la prestació sobre els indicadors de desigualtat també és major que en la prestació adreçada a rendes molt baixes. Un ajudat de 1.500 euros sobre aquestes llars elegibles tindria el mateix efecte que 8.000 euros sobre una llars potencialment beneficiàries amb ingressos molt baixos. En canvi, la màxima prestació comportaria reduir el coeficient fins al 23,7, xifra semblant a la que presenten els països europeus menys desiguals. El coeficient d'Atkinson també presentaria una tendència similar amb una primera davallada superior a la registrada en l'anterior escenari i un horitzó de pèrdua significativa de pes de la població pobre en la distribució de la renda metropolitana. El resultat de l'aplicació d'un ajudat de 8.000 euros en el tercer escenari (0,113) s'aconsegueix amb 4.000 en el segon.

Figura 28. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC incloent preu de l'habitatge com factor corrector sobre el coeficient de Gini. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Figura 29. Efecte d'un ajut econòmic (de 500 a 8.000 euros anuals) condicionat al llindar de l'IRSC incloent preu de l'habitatge com factor corrector sobre el coeficient d'Atkinson. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

Quant a l'eficiència de la prestació, la figura 30 il·lustra com amb una quantia mínima de 500 euros anuals sobre les llars elegibles es reduirien les taxes de pobresa i la seva intensitat, però tan sols representaria una reducció merament testimonial. Despeses ajustades a les dues xifres que es tenen com a referència, és a dir, els 135,5 milions d'euros, i els 183,7 milions d'euros serien equivalents a prestacions d'entre 500 i 1.000 euros i no aconseguirien reduccions significatives de la pobresa, tot i que la distància entre les rendes medianes dels pobres i el llindar de pobresa sí que experimentaria una disminució a tenir en compte. Com s'ha vist, altres ajuts de superior quantia repercutirien favorablement en la reducció de la pobresa —no tant en la seva intensitat que s'estanca a partir d'aquesta quantitat—, però els escenaris s'allunyarien força d'un finançament assumible per les administracions públiques locals.

Figura 30. Cost i eficàcia dels ajuts condicionats al llindar de l'IRSC incloent preu de l'habitatge com factor corrector sobre la taxa de risc i la intensitat de la pobresa. AMB 2016

Ajut	Cost (milions d'euros)	Taxa de risc a la pobresa	Reducció	Intensitat de la pobresa	Reducció
0	0,00	18,85	0,00	0,27	0,00
500	98.214,05	18,78	-0,07	0,25	-0,02
1.000	196.428,09	18,45	-0,33	0,22	-0,03
1.500	294.642,14	18,05	-0,41	0,20	-0,02
2.000	392.856,18	17,50	-0,54	0,19	-0,02
2.500	491.070,23	16,93	-0,57	0,18	-0,00
3.000	589.284,27	16,08	-0,85	0,18	-0,00
3.500	687.498,32	15,42	-0,66	0,18	0,00
4.000	785.712,36	14,80	-0,63	0,18	-0,01
4.500	883.926,41	13,60	-1,19	0,18	0,01
5.000	982.140,45	12,86	-0,75	0,18	0,00
5.500	1.080.354,50	12,39	-0,47	0,18	0,00
6.000	1.178.568,54	11,85	-0,54	0,18	0,00
6.500	1.276.782,59	11,79	-0,07	0,18	-0,00
7.000	1.374.996,63	11,19	-0,60	0,18	0,00
7.500	1.473.210,68	11,09	-0,10	0,16	-0,02
8.000	1.571.424,72	10,85	-0,24	0,15	-0,01

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida 2016

8.5. Reflexions finals sobre l'estudi dels impactes simulats de la prestació de garantia de rendes

A tall de síntesi, dels tres exercicis de simulació realitzats amb tres poblacions elegibles se'n poden extreure diverses conclusions. Una primera idea són els efectes diferencials

sobre els indicadors de pobresa i desigualtat que tindria la prestació en funció de la població elegible. Tal com s'ha vist, focalitzar la mesura en la població amb molt baixos ingressos no permetria reduir significativament les taxes de pobresa ni la seva intensitat. En canvi, escenaris que ampliiïn l'abast de la mesura a poblacions amb ingressos propers al llindar de la pobresa o que tinguin en consideració el factor diferencial metropolitana del cost de l'habitatge tindrien una major eficàcia. És en el segon cas, quan la mesura s'implementa sobre un nombre de llars beneficiàries més nombros i amb ingressos propers al llindar de pobresa que l'eficàcia de la prestació assoleix les seves màximes cotes. Però aquesta màxima eficàcia no s'aconsegueix sense tenir com a contrapartida un impacte molt elevat en les finances públiques. Una segona conclusió, per tant, tindria a veure amb l'eficiència de la prestació. Així, l'ampliació de les llars elegibles comporta una major reducció de la pobresa i la desigualtat, però també un major cost. En el primer escenari, una mesura molt restringida a la població més pobre implica que serien necessàries despeses molt elevades —8.000 euros anuals per llar i 671 milions en total— per aconseguir una reducció significativa de la taxa de pobresa que no passaria d'1,6 punts menys, equiparable a la de l'UE-28. En el segon escenari, el més ambiciós quant a població elegible s'aconsegueixen reduccions significatives de la taxa de pobresa des de quanties baixes —entre els 1.000 i 1.500 euros anuals per llar amb una despesa global d'entre 390 i 585 milions— que situarien l'àrea metropolitana de Barcelona al nivell d'alguns dels països europeus amb menors taxes de pobresa i desigualtat. En canvi, els efectes sobre la intensitat no són tan evidents en la mesura que existeix un efecte llindar que fa que majors quanties no permetin reduir la distància entre les rendes de la població pobre i el llindar de pobresa, sinó que l'ampliiïn. Una situació intermèdia quant a població elegible que tingués en compte l'efecte diferencial que té l'habitatge sobre les rendes de les llars tindria una eficiència menor que en l'anterior cas, però també considerable —una prestació de 2.500 euros per llar i de 491 milions— implicaria per a l'àrea metropolitana de Barcelona taxes de pobresa i desigualtat per sota de l'UE-28. En canvi, l'eficiència de la prestació sobre la intensitat de la pobresa és major que en el segon escenari.

Tot plegat, permet concloure que el segon escenari amb el major nombre de llars elegibles és el més eficaç i eficient dels tres escenaris plantejats. Els efectes de l'aplicació

de la mesura sobre la reducció de la pobresa i la desigualtat es fan visibles amb ajuts de relativa baixa quantia per llar. Tanmateix, la idoneïtat d'aquest escenari admet el matís dels efectes de minva no lineal sobre la intensitat de la pobresa.

Conclusions

De la realització d'aquest projecte, se n'extreuen una sèrie de reflexions de caràcter metodològic i conceptual.

Des d'un punt de vista metodològic, la dificultat de treballar amb dades harmonitzades dels serveis socials bàsics relatives a l'acció o l'organització s'ha pogut superar mitjançant la col·laboració i la feina realitzada pel *Cercle de comparació intermunicipal de serveis socials* de la Diputació de Barcelona i la bona voluntat de gran part dels municipis metropolitans. No obstant, en aquest terreny encara hi ha marge de millora en la mesura en què no tots hi participen ni tots en tenen delegada la competència, depenent en aquests casos dels Consells comarcals. També hi ha marge de millora pel que fa a l'estandarització de la recollida de les dades. Malgrat que el RUDEL dona directrius harmonitzades, la comptabilització dels diferents elements que integren el sistema de serveis socials (usuaris, personal, cost i finançament, etc.) dona prou marge perquè les comptabilitats municipals depenguin d'una gran casuística. D'altra banda, les simulacions realitzades amb l'ECV també presenten les seves mancances. La més rellevant està relacionada amb la impossibilitat de discernir entre prestacions contributives i no contributives i, en termes més concrets, d'identificar les actuals RMI. Això impedeix qualsevol escenari de simulació que contempli la substitució d'aquestes prestacions per una altra de nova.

En termes conceptuals, l'anàlisi dels ajuts d'urgència social als consistoris metropolitans, ha posat de manifest la insuficiència i limitacions del sistema de garantia de rendes vigent per donar resposta a la pobresa i a les necessitats bàsiques de la població en un context recessiu de gran magnitud. En aquest marc, les administracions locals "recuperen" la vessant històrica més assistencialista, si s'escau amb molta més magnitud. El dibuix que se'n desprèn és un fragmentat i complex entramat de prestacions de baixa quantia. En un context de recursos limitats, prioritzar les ajudes a les persones més necessitades, porta a la necessitat d'objectivar criteris, de vegades fins a casos extrems. Tot plegat, es tradueix en un augment desmesurat de les tasques administratives i de gestió dels serveis socials locals que els impossibilita una intervenció professional multidimensional (prevenció, suport, acompanyament, dinamització, etc.),

precisament en el moment en què és més necessària. Des del punt de vista de les persones ateses, se sumen a les conseqüències de la manca de recursos, les d'una insuficient resposta pública, sotmesa a la vegada a una constant i lesiva comprovació de mitjans.

Des d'una perspectiva metropolitana, l'heterogènia resposta local vers les necessitats bàsiques de la població en ple context de crisi no reverteix en una reducció de les desigualtats socials existents. Això és, no són els municipis amb més dificultats socials els que destinen més recursos a pal·liar la vulnerabilitat econòmica. Els resultats més aviat indiquen que, durant els anys més punyents de la recessió, hi va haver absència de relació i que només una vegada els indicadors macroeconòmics milloren, es comença a ajustar la relació entre ambdós. De la mateixa manera, si bé la grandària municipal pot condicionar la complexitat del sistema local de prestacions i serveis per pal·liar la vulnerabilitat econòmica, no correlaciona amb la intensitat protectora ni durant la crisi ni a l'escenari post-crisi.

Altrament, el suport a les polítiques locals dut a terme per part d'administracions amb competències supramunicipals mitjançant la posada en marxa de programes específics —molt importants en termes econòmics— no redunda en la correcció d'aquestes desigualtats socials. Gran part d'ells no ho contemplen al seu disseny inicial i, d'altres, comporten una gestió tan complicada que esvaeixen els efectes positius que puguin generar en aquest sentit.

Més enllà de la resposta peremptòria i pal·liativa a l'increment sense precedents de la vulnerabilitat econòmica, emergeix la necessitat d'avançar cap a un model consensuat que garanteixi les necessitats bàsiques dels ciutadans, però que també consideri entre els seus objectius reduir les desigualtats socials a escala metropolitana. És des d'aquest punt de vista, que s'ha estudiat l'eficàcia i l'eficiència d'una hipotètica prestació de garantia de rendes d'abast metropolità vers diferents escenaris d'elegibilitat. Els resultats apunten que amb els imports que actualment es destinen a la urgència social poca cosa es pot fer, si no és que s'amplia la població objectiu —elevant el llindar d'ingressos d'elegibilitat— i amb l'efecte contrari de no reduir la intensitat, és a dir, els pobres serien pràcticament igual de pobres. No obstant, aquests escenaris estan

subjectes a alteracions. Una primera està relacionada amb el propi context econòmic: la recuperació de llocs de treball que malgrat pugui ser en condicions precàries i no evitin la pobresa provoca un augment dels ingressos familiars. I una segona, més rellevant perquè representa una mudança de naturalesa estructural del sistema de garantia de rendes vigent, que es produeix amb l'aprovació al Parlament de Catalunya el darrer trimestre de l'any en curs de la Renda Garantida de Ciutadania. A hores d'ara, el trasllat automàtic dels beneficiaris/es de la RMI a la nova prestació sembla haver-se realitzat amb èxit. No es pot dir el mateix del desplegament de la mateixa i del reconeixement de nous usuaris/es, presentant fonamentades incerteses i dubtes, d'altra banda en un escenari polític actual molt complex i excepcional. Si es deixen al marge les qüestions més pràctiques (no perquè no siguin importants arrel també de l'experiència viscuda amb el desenvolupament de la Llei de *Promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència* sinó perquè es fan difícils de vaticinar), teòricament sobre el paper la RGC hauria de cobrir l'any vinent el cost de bona part del primer dels escenaris proposats en aquest informe i l'any 2020 la seva totalitat. En aquest sentit, una possible renda a l'àrea metropolitana podria plantejar-se en termes complementaris ampliant la població objectiu (escenari 2) i alhora també donant resposta a la compatibilitat amb les rendes del treball que la RGC no contempla de manera satisfactòria així com també establint, en paral·lel, un factor corrector al que se superi la relació lineal negativa entre cost de l'habitatge, vulnerabilitat econòmica i localització a l'espai metropolità.

Bibliografia

- Arriba González, A. i Guinea, D. (2009) "Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas" a Renes, V. (Coord.) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España: 2008*. Madrid: Fundación FOESSA.
- AMB i Daleph (2017) *Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Àrea de desenvolupament social i econòmic.
- Casado, D., Blasco, J., & Ferrer, J. (2010). *Informe final d'avaluació. Programa interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció*. Barcelona: Ivàlua.
- Diputació de Barcelona (2014) Anàlisi dels serveis d'allotjament i alimentació d'urgència. Recomanacions per a la seva cobertura des del món local. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Diputació de Barcelona (2015) *14a edició del cercle de comparació intermunicipal de serveis socials. Resultats any 2014*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Diputació de Barcelona (2016) *Anàlisi de les justificacions del programa complementari d'urgència social 2013-2014*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ginesta, M. (2015) *El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels SSB: estat de la qüestió i reptes*. Jornada anual del cercle de comparació intermunicipal de serveis socials. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Gutiérrez, E. (2014) *Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Dossier Catalunya Social* (Vol. 35). Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Barcelona.
- Purcalla, M.A. (dir.) (2006) *La renda mínima d'inserció en el sistema de protecció social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.
- Rodríguez Cabrero, G. (2009) *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU network of independent experts on social inclusion, European Commission.
- Sarasa, S., Porcel, S., and Navarro-Varas, L. (2013) "L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, (56), 10 – 88.
- Todeschini, F., Casado, D., Sabes, R., & Sanz, J. (2015) *Avaluació del disseny i implementació dels fons de solidaritat de l'aigua d'Aigües de Barcelona*. Barcelona: Ivàlua.