

Trenta anys de polítiques socials a Catalunya (1980-2010): inversió pública, Estat del benestar, canvis de model i reptes polítics

Mònica Clua-Losada

Resum

Aquest article considera trenta anys de polítiques socials a Catalunya (1980-2010) a partir de la infància. Això es realitza a partir d'una consideració contextual de l'Estat del benestar a Catalunya i com es configura en relació amb les polítiques d'infància. Queda palès que la infància no és un tema prioritari, tot i ser un dels col·lectius que més pateixen situacions de pobresa, i de fet no és fins al 2004 que el Departament de Benestar Social amplia la Secretaria de Família a Secretaria de Famílies i Infància. Aquesta invisibilitat de la infància en les polítiques socials a Catalunya s'ha d'entendre en el marc de l'Estat del benestar on ens trobem. Un Estat del benestar basat en la família, no necessàriament en drets universals, i amb unes delimitacions molt marcades entre l'espai públic i el privat. La infància ha quedat en aquest espai privat, amb responsabilitat cap a la família, excepte en situacions de trencament de les xarxes familiars. Això ha provocat que les oportunitats per a la infància estiguin més sovint basades en l'atzar que no pas en la igualtat de drets.



Edita
UNICEF Comitè Catalunya
www.unicef.es/cat
catalunya@unicef.es

Autoria
Mònica Clua-Losada

Coordinació de la col·lecció (UNICEF Comitè Catalunya): Maria Truñó i Salvadó

Disseny i maquetació: K.P. Gráfica



Les opinions expressades en aquesta publicació són responsabilitat de l'autora i no reflecteixen necessàriament la política i posicionaments d'UNICEF.

Barcelona, març 2012

Amb el suport de:



Índex

1. El context: l'Estat del benestar i la infància a Catalunya (1980-2010)	04
2. Les actuacions públiques en matèria de polítiques socials i d'infància a Catalunya	07
3. Inversió pública	08
4. Conclusions i propostes	10
5. Apèndix	12
6. Bibliografia	13

Sobre l'autora: Mònica Clua-Losada

És professora de ciències polítiques a la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona especialitzada en polítiques públiques i socials. Nascuda a Barcelona, és llicenciada en ciències polítiques i pedagogia per la Universitat de York (GB), també té un mestratge en mètodes de recerca en ciències polítiques i és doctora també en ciències polítiques per la mateixa universitat britànica. Ha publicat i presentat la seva recerca en polítiques socials, polítiques d'infància i sobre sindicalisme i processos polítics de reestructuració en diversos fòrums internacionals.

No hi ha visibilitat de la infància en les polítiques públiques i aquestes són sobretot assistencialistes.

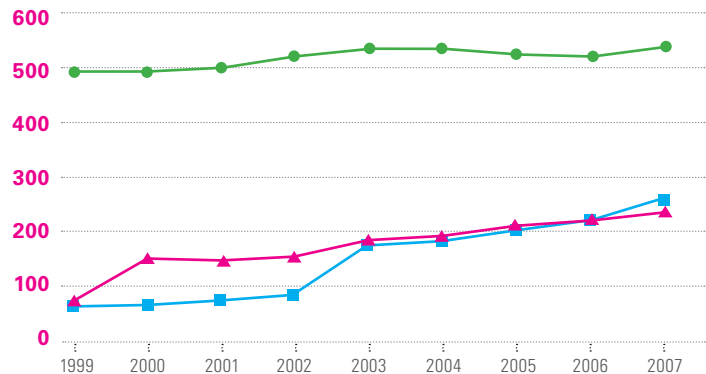
1. El context: l'Estat del benestar i la infància a Catalunya (1980-2010)

La Comissió Europea, en el seu informe conjunt sobre la protecció i la inclusió social 2009, ressaltava com «Espanya no informa de manera explícita de les estratègies a grans trets enfocades a infants i famílies» (Comissió Europea 2009, p. 41). Això es manifesta de dues maneres clares. D'una banda, no hi ha una transversalitat real o visibilitat de la infància en el disseny i implementació de les polítiques públiques a l'Estat espanyol (situació que es trasllada a Catalunya). Això es tradueix en polítiques d'infància de caràcter reactiu i amb finalitats majoritàriament assistencialistes. D'altra banda, quan trobem polítiques relacionades amb la infància, aquestes tenen una orientació molt més cap a les famílies que no pas cap a la infància.

Gràfic 1: Despesa en protecció social 1999-2007 en família/fills a Catalunya, Espanya i UE-15 (€ per capita)

■ Catalunya
▲ Espanya
● UE-15

Font: Eurostat i Idescat (2003-2007), dades Catalunya 1999-2002 (Comptes de la protecció social a Catalunya, 1999-2003)

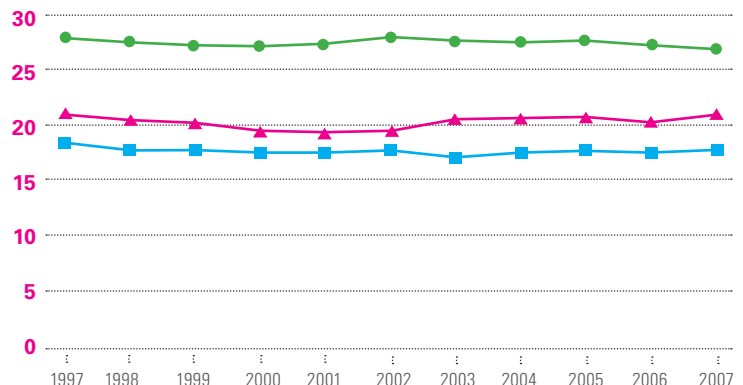


El subdesenvolupament de les polítiques d'infància a Catalunya (i a Espanya) no es pot entendre sense considerar el caràcter de l'Estat del benestar que s'ha desenvolupat aquí (vegeu gràfics 1 i 2). El desenvolupament assistencialista de l'Estat del benestar espanyol, i expressat en certa mesura en els seus processos de descentralització, ha donat pas a un sistema mixt de provisió de serveis. Tal com ja han apuntat diversos autors i especialistes (Arriba i Moreno, 2005; Esping-Andersen, 1993, i Ferrera, 2005), l'Estat del benestar a l'Estat espanyol es caracteritza per un èmfasi a la família com a xarxa de suport a l'individu. Les polítiques que es desenvolupen dins d'aquest tipus d'Estat del benestar obliden la infància. Fins i tot queda oblidada dins del marc de l'Estat del benestar per part dels experts. Una mirada ràpida a treballs importants publicats sobre l'Estat del benestar a Espanya ens demostra que aquest aspecte de les polítiques socials també queda oblidat² pels experts (ex.: Adelantado, 2000; Gallego, Gomà i Subirats, 2003; Navarro, 2006; Moreno, 2009). La insuficiència de la protecció social a les famílies i als menors queda evidenciada en el gràfic comparatiu següent:

Gràfic 2. Despesa en protecció social 1997-2007 a Catalunya, Espanya, i UE (% PIB)

■ Catalunya
▲ Espanya
● UE-15

Font: Eurostat i Idescat



1. La funció família/fills inclou tant les prestacions en efectiu com prestacions en espècie amb o sense control de recursos (les prestacions incloses són: manteniment de renda durant la maternitat, prestació periòdica per permís parental, assignació familiar o per fills a càrrec, altres prestacions periòdiques per família/fills, subsidi de natalitat, prestació única per permís parental, altres prestacions úniques per família/fills, atenció infantil de dia, allotjament per família/fills, ajut a domicili per família/fills i altres prestacions en espècie).

2. Excepte quan es tenen en compte polítiques més àmplies i considerades com a polítiques enfocades directament a determinats grups d'edat, com ara les polítiques educatives.

3. Cal remarcar que hi ha discrepàncies en les dades publicades als comptes de la protecció social de Catalunya, depenent de l'informe que es miri. Les discrepàncies no són enormes, però sí que apunten a certes inconsistències en la transparència i rendiment de comptes. Per exemple, segons l'Estadística de la protecció social a Catalunya 1991-2000, la despesa corrent en família i fills l'any 2000 va ser de 450.370 milers d'euros; en canvi, segons els Comptes de la protecció social a Catalunya 1999-2000, va ser de 419.486 milers d'euros. Tots dos informes estan publicats a la mateixa pàgina web de l'Idescat: <http://www.idescat.cat/pub/?id=cpsc>.

Aquest èmfasi dóna pas a unes polítiques de família (i d'infància) insuficients i sovint inexistentes. El caràcter d'aquestes polítiques ajuda a explicar per què trobem famílies monoparentals i les més nombroses en situacions més vulnerables: la taxa de risc de pobresa per a una família monoparental era del 46,6% i la d'una família amb tres o més fills dependents, del 47,5% el 2010 (font: Idescat, a partir de dades de l'enquesta de condicions de vida de l'INE). De fet, Parella (2000) ja apuntava que «la voluntat universalitzadora de les prestacions econòmiques és tan reduïda que, a la pràctica, és la participació de la família (...) al mercat laboral la que en determinarà la capacitat per satisfer les necessitats econòmiques familiars» (p. 429).

El disseny de les polítiques públiques dirigides a la infància és precisament que no es dirigeixen a la infància, sinó a la seva família. Per exemple, la creació de guarderies públiques es veu com una necessitat per afavorir la participació laboral de les mares, no com un element socialitzador i integrador dels menors. En qualsevol manual bàsic de polítiques públiques hi trobarem la qüestió sobre l'impacte que la definició del problema té en el disseny d'una política pública (Parsons, 1995). Precisament, en el cas dels menors d'edat trobarem un disseny de programes públics dirigits a capacitar els adults per ser actors de mercat, no necessàriament a garantir els drets socials de la infància. De fet, si això passa, és més sovint de manera accidental que no pas pel disseny de la política pública.

El disseny de les polítiques d'infància és que no s'adrecen als infants, sinó a les seves famílies.

Tot i que això no és una característica essencialment catalana o espanyola, sí que sembla una característica d'aquells Estats del benestar amb taxes més altes de pobresa infantil. El problema, tal com apunta l'experta Aletha Huston, és que el disseny i l'anàlisi de polítiques públiques s'acostuma a fer en nivells analítics relacionats amb qüestions socioeconòmiques; s'assumeix que les polítiques dissenyades per reduir la pobresa dels pares també solucionaran els problemes de la pobresa en la infància. En canvi, podem apreciar que la pobresa infantil i adulta no sempre segueixen camins semblants; per exemple, les dones menors de 16 anys tenien una taxa de risc de pobresa del 29,8% el 2010, que es rebaixa al 19,7% de la taxa de risc de pobresa que pateixen a partir dels 16 anys (Idescat, a partir de dades de l'enquesta de condicions de vida de l'INE). Tot i que és cert que l'afirmació que la reducció de la pobresa dels adults impactarà positivament en la reducció de la pobresa dels infants és indubtable en molts casos, els interessos de la infància no són sempre idèntics als dels seus progenitors (Huston, 1991: 20).

La provisió de béns i serveis a la infància es realitza a Catalunya per mitjà d'administracions públiques i d'organitzacions del tercer sector. En relació amb el paper de l'Administració pública en la provisió de regulació sobre els drets, serveis, béns i transferències disponibles per a la infància, està dividida en diversos departaments locals, autonòmics i estatals. A la vegada, aquesta regulació està dividida per àmbits (salut, educació, serveis socials, etc), i són únicament els departaments de benestar social que tenien suborganitzacions dedicades exclusivament a la infància. Cal tenir en compte, però, que el Departament de Benestar Social i Família ha dut a terme una reestructuració organitzativa important, aprovada pel Decret 332/2011, de 3 de maig, per la qual la Secretaria d'Infància queda abolida.

Un aspecte en què l'Administració pública ha avançat en la provisió de béns i serveis a la infància és en la creació de plans marc. A partir de l'Estratègia de Lisboa de l'any 2000, la Comissió Europea ha incentivat la coordinació sobre polítiques i programes socials en els seus Estats membres. Aquesta coordinació parteix d'una base de *soft-law*⁴. La idea principal és la de garantir un coneixement i coordinació mínims per poder avaluar on hi ha les necessitats bàsiques de les poblacions a atendre. Els mecanismes són variats i parteixen d'una base de governança multinivell, on estan implicats des dels ajuntaments fins a la Comissió mateixa.

Aquesta coordinació, més coneguda com a Mètode Obert de Coordinació (MOC), ha estat utilitzada de manera ordenada en diferents aspectes de les polítiques socials, sanitàries i educatives dels Estats membres. Però el que és important per a aquest article són alguns

4. És a dir, la participació en el mecanisme legislatiu és voluntària i no hi ha mecanismes de coerció si la «lleï» no es compleix.

dels seus efectes en altres polítiques. A l'Estat espanyol, diferents comunitats autònomes han plasmat aquest mètode en plans d'atenció a la infància i a l'adolescència (vegeu taula 1). Aquesta comparativa ens ofereix una aproximació a la complexitat de les polítiques i programes relacionats amb la infància. Tot i considerar que els tres plans per a la infància i l'adolescència tenien com a objectiu explícit coordinar programes, es pot apuntar a la dificultat bàsica considerada anteriorment, la falta de transversalitat. Precisament, és el govern basc l'únic que s'acosta a aquest concepte amb els plans interinstitucionals. Potser no és una coincidència que, de fet, tingui la taxa de pobresa infantil més baixa de l'Estat, juntament amb Navarra.

A Espanya diverses comunitats autònomes han fet plans d'atenció a la infància, sobretot, amb l'objectiu de millorar en coordinació i transversalitat.

El caràcter de la coordinació de programes, per tant, és important. En la taula següent, en què es consideren sobretot iniciatives legislatives, queda evidenciat que la coordinació legislativa no sempre es tradueix en una coordinació efectiva de polítiques i programes específics.

Taula 1. Comparativa de plans d'atenció a la infància i adolescència 2010-2013

	Plan de Familia, Infancia y Adolescencia de la Ciudad de Madrid	Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència de Catalunya (Pd'IIAC)	II Plan de Infancia y Adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Impulsor	Institut Madrileny del Menor i de la Família (Conselleria de Família i d' Assumptes Socials)	Secretaria d'Infància i de l'Adolescència (Departament d'Acció Social i Ciutadania) ⁵	Direcció de Política Familiar i Comunitària (Departament de Treball i Assumptes Socials)
Coordinació de lleis/polítiques/programes	Programa de protecció de menors; Programa d'acollida en famílies no biològiques; Programa d'adopcions; Programa d'Atenció Precoç; Programa d'intervenció integral amb menors en risc social; Punts de retrobament familiar; Programa de vacances en família; Inserció sociolaboral de joves.	Llei de serveis socials; Llei de drets i oportunitats de la infància i de l'adolescència de Catalunya; Convenció dels drets dels menors (1989); Directrius i recomanacions europees i internacionals.	Llei d'atenció i protecció a la infància i a l'adolescència (2005); I Pla interinstitucional de suport a les famílies (2005, continuat II 2006-2010); Creació de l'Observatori de la Infància i de l'Adolescència (2007).
Coordinació administrativa	Cofinançat per la Conselleria i el Fons Social Europeu; 168 projectes, desenvolupats per 128 entitats.	Interdepartamental (entre departaments de la Generalitat) Local (per pobles i ciutats) Sectorial (empreses privades i entitats que realitzen actuacions en infància i en adolescència.	Mitjançant els plans interinstitucionals de suport a les famílies del govern basc.

Font: elaboració pròpia a partir dels plans autonòmics⁶ d'atenció a la infància i a l'adolescència.

El tercer sector s'ha anat convertint en un factor clau en la reestructuració de l'Estat del benestar a l'Estat espanyol. Tot i que l'existència d'organitzacions caritatives, sobretot lligades a l'església catòlica, ha format part de la història de l'Estat, el seu desenvolupament com a proveïdors de serveis de l'Estat del benestar ha estat una característica desenvolupada a partir de la dècada dels 90 que s'ha consolidat durant la primera dècada del segle

5. Cal tenir en compte que aquesta secretaria ja no existeix.

6. En el cas de Madrid és el Pla de la ciutat de Madrid, ja que l'autonòmic, si existeix, no és d'accés públic.

XXI. Diverses iniciatives europees, estatals, autonòmiques i municipals han treballat de manera directa en la inclusió del tercer sector en la reestructuració de l'Estat del benestar. La manera de considerar aquesta inclusió ha estat clarament reforçada per la realització de plans de coordinació de polítiques (com els considerats a la taula anterior) que intenten identificar totes les actuacions que es realitzen en àmbits específics amb l'objectiu de crear programes més encertats i eficients.

2. Les actuacions públiques en matèria de polítiques socials i d'infància a Catalunya

Les competències inicials en matèria de benestar social es materialitzen l'any 1980 amb el traspàs de les delegacions territorials de la Direcció General de Acció Social i els serveis que aquestes desenvolupaven (Rubiol i Vilà, 2003: p. 137). El principal problema d'aquest període és la divisió competencial i administrativa, que denota una conceptualització particular de la infància en risc. De fet, els serveis socials per a la infància i l'adolescència es van dividir administrativament en dos departaments diferents, cosa que anava a contracorrent del que estava passant a la resta d'Europa, on els serveis socials dirigits a la infància es coordinaven mitjançant departaments de benestar social i no de justícia (Rubiol i Vilà, 2003: p. 138). Aquest fet és important, ja que subratlla el caràcter punitiu i no pas preventiu d'aquests serveis durant l'inici del període analitzat en aquest article.

Durant els primers anys de la transició democràtica el desplegament de les polítiques socials és caracteritzat per un fort èmfasi en els serveis d'atenció a la gent gran i a persones amb discapacitats. No és fins a la segona meitat de la dècada dels 80 que la necessitat de coordinar accions del Departament de Justícia amb accions dels serveis socials queda palesa. L'any 1986 s'aprova la creació dels EAIA (Decret 338/1986, de 18 de novembre), un primer pas cap a l'acció social en la infància en risc, no des d'un punt de vista punitiu, sinó preventiu.

Però, de fet, no és fins l'any 2004 que el Departament de Benestar Social considera la infància com un àmbit d'actuació específic. El Departament, i els programes que gestiona, té dos àmbits principals: d'una banda, col·lectius en risc, i de l'altra, situacions de risc. En l'àmbit de col·lectius en risc, n'hi ha dos de ben definits i constants: la gent gran i la gent amb disminucions. I les situacions de risc es caracteritzen principalment per l'atur, amb ajudes destinades a pal·liar aquest tipus de situacions.

Per tant, la introducció de la infància com a eix vertebrador de polítiques públiques a Catalunya és una qüestió recent. Com ja he apuntat, és només a partir de l'any 2004 que el Departament de Benestar Social en fa un esment específic en una de les seves secretaries (fins aleshores s'anomenava Secretaria de Família). Aquesta evolució es pot veure en la periodització proposada a la taula 4, i en el desenvolupament de polítiques i programes que es pot trobar a la taula 5.

Fins el 2004 el Departament de Benestar Social no va considerar la infància com un àmbit d'actuació específic.

Taula 2. Periodització de les polítiques d'infància a Catalunya (1980-2010)

Període	Tipus de polítiques
1980-1988	Polítiques d'infància clarament punitives, administrades pel Departament de Justícia. Les polítiques socials i l'organització de les seves accions són reactives i hi ha un full de ruta incomplet i amb pocs recursos.
1988-1999	Les polítiques socials comencen a adquirir un caràcter propi, es crea el Departament de Benestar Social i s'incorporen alguns àmbits d'actuació.
1999-2010	Desenvolupament lent d'un Estat del benestar català en relació amb la infància.
A partir del 2010	Retrocés en les polítiques dirigits a la infància, dins d'un marc de retrocés de l'Estat del benestar.

Font: elaboració pròpia a partir de les memòries anuals del Departament de Benestar Social, i diverses notes de premsa (2011)

Taula 3. Polítiques i programes públics més rellevants 1980-2010

Any	Nom / Característiques
1985	Llei 11/1985 , 13 de juny, de protecció de menors
1986	Creació dels EAIA (Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència en alt risc social)
1988	Creació del Departament de Benestar Social (Decret 141/1988, 4 de juliol)
1993	Pla Integral de Suport a les Famílies: Accés a l'habitatge Cura dels fills Relacions intergeneracionals Compatibilitat del treball amb la família
1997	Consell Assessor del Pla integral de suport a les famílies (a partir del 1998 es passa a dir Observatori Català de la Família) Elaborar informes i formular propostes. Analitzar periòdicament la situació de les famílies.
1998	Carnet familiar per a famílies nombroses Permet obtenir descomptes en recursos i serveis específics.
1998	Deducció fiscal per segon fill i posteriors: s'introdueix una deducció fiscal per segon fill o posterior de 25.000 ptes.
2000	Creació de la Secretaria de la Família, adscrita al Departament de Benestar i Família (Decret 93/2000, 23 febrer 2000) Garantir el desenvolupament coordinat, integral i integrat, i impulsar les polítiques de protecció i d'atenció a famílies.
2003	Llei 18/2003 de suport a les famílies Determina els drets i les prestacions destinats a donar suport i protecció a les famílies.
2004	Creació de la Secretaria de Famílies i d'Infància (Decret 448/2004) Reestructuració i ampliació de la Secretaria de la Família.
2004	Concessions de prestacions econòmiques per infant a càrrec. Destinats a famílies amb infants menors de 3 anys, famílies nombroses o monoparentals amb infants menors de 6 anys.
2004	Observatori Català de la Família (Decret 347/2004) Elaboració d'informes i analitzar la situació.
2006	Creació de la Secretaria d'Infància i Adolescència Organisme que té com a objectiu vetllar pels drets dels menors, impulsar la futura Llei de la Infància i planificar les polítiques adreçades a la infància i l'adolescència. La Secretaria pertany al Departament d'Acció Social i Ciutadania.
2006	Observatori dels Drets de la Infància
2009	Creació del títol de família monoparental
2010	Pla d'atenció integral a la infància i adolescència de Catalunya
2011	Abolició de la Secretaria d'Infància i Adolescència
2011	Creació del document de bases per un pacte per a la Infància a Catalunya

Font: elaboració pròpia a partir de les memòries anuals del Departament de Benestar Social, i diverses notes de premsa (2011).

3. Inversió pública

La creació de la Secretaria d'Infància va tenir un impacte positiu en l'augment de la inversió pública que passa d'un 1,4% a un 5,4% entre 1991 i 2007.

La manca de polítiques i organismes dissenyats per actuar en els àmbits de la infància es veu reflectida en la inversió pública que es produeix en aquest àmbit durant el període analitzat (1980-2010). De fet, fins l'any 2003 es fa impossible poder identificar el pressupost específic que el Departament de Benestar Social destina concretament a infància, ja que la Secretaria de Famílies i Infància no apareix com a partida pressupostària fins aquell any. La creació de la Secretaria de Famílies i d'Infància, i més endavant la Secretaria d'Infància, té un impacte positiu en l'augment de la inversió pública en aquests àmbits. Aquest augment, tot i estar emmarcat dins d'un augment general de la inversió en benestar social a partir de l'any 2003 (gràfic 5), també és un augment real percentual (del total del pressupost destinat a protecció social) de la partida de famílies i infància (que passa d'un 1,4% l'any 1991 a un 5,4% l'any 2007).

Al gràfic 3 podem comprovar com la partida de família i fills ha estat la que ha augmentat de manera més significativa durant el període 1991-2007. De fet, l'única partida que s'ha reduït ha estat la d'atur, coincidint amb una època de creixement econòmic.

Gràfic 3. Protecció social per funcions

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Malaltia/ assistència sanitària	28	28,2	29,2	29,8	30,2	29,9	30,5	31,7	32,3	31,8	31,3
Invalidesa	8,1	8,2	8,3	8,4	8	8	8	7,7	7,6	7,6	7,8
Vellesa	42,2	43	42,5	43,4	42,2	42	41,5	40,3	39,9	40	39,9
Supervivència	3,9	4	3,7	3,7	3,6	3,5	3,6	2,8	2,7	2,7	2,5
Família/fills	1,9	2	2	2,1	2,2	2,4	2,7	4,5	4,6	4,8	5,4
Àtur	14,1	13,1	12,4	11,3	12,6	12,8	12,2	11,6	11,2	11,2	10,9
Habitatge	1	0,7	0,9	0,4	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Exclusió social	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1	1	1,1	1,2	1,3	1,6

Font: elaboració pròpia a partir de les Memòries del Departament de Benestar Social, diversos anys.

Gràfic 4. Pressupost del Departament de Benestar Social 2003-2010, relacionats amb infància⁷

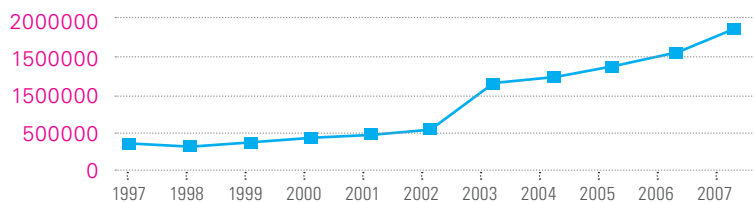
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secretaria de Famílies i d'Infància*	128,65	120,69	150,93	178,22	187,91	195,22	208,48	177,72
Secretaria d'Infància i Adolescència*					4,1	8,54	10,12	15,51
Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència	79,81	83,91	88,15	110,12	126,45	153,09	167,88	216,3

Font: elaboració pròpia a partir de les Memòries del Departament de Benestar Social, diversos anys.

Tot i que la despesa ha augmentat molt (tal com demostren els gràfics 4 i 5), el percentatge com a total de la despesa del Departament de Benestar Social no ha experimentat una variació tan espectacular. Com es pot comprovar al gràfic 3, la despesa en família/fills ha passat d'un 1,4% del total del Departament de Benestar Social l'any 1991 a un 5,4% l'any 2007.

Gràfic 5: Despesa corrent en família/fills 1997-2007

Font: Eurostat i Idescat (2003-2007), dades Catalunya 1991-2002 (Comptes de la protecció social a Catalunya, 1991-1999 i 1999-2003)



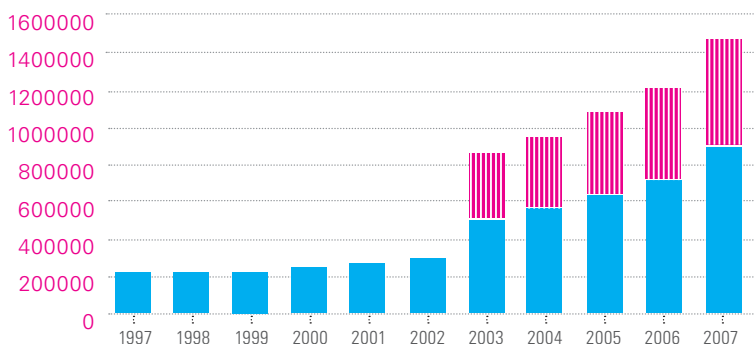
No només és la quantitat total, o la part percentual, que es destina a famílies i infància que són importants, sinó també com es destinen aquests recursos. És important remarcar en el gràfic següent com no és fins l'any 2003 que es comencen a destinar prestacions en espècie sense control de recursos. Cal apuntar, però, que aquesta tendència està retrocedint clarament a partir dels programes d'ajustament econòmic del govern Mas. De fet, és a partir d'aquell any que la partida d'inversió pública en família i fills augmenta de manera considerable i inclou un increment remarcable en la provisió de serveis i transferència universals (sense control de recursos), tal com apunta el gràfic 7⁸.

Fins el 2003 no hi ha prestacions universals per a infància i un incrementen en la provisió de serveis.

Gràfic 6. Tipus de prestacions a família/fills sense control de recursos

■ Prestacions en espècie
■ Prestacions en efectiu

Font: Departament d'Acció Social i Ciutadania / Departament de Benestar



* A partir de l'any 2007, amb la creació de la Secretaria d'Infància i Adolescència, la Secretaria de Famílies i d'Infància es converteix en la Secretaria de Polítiques Familiars i Drets de Ciutadania

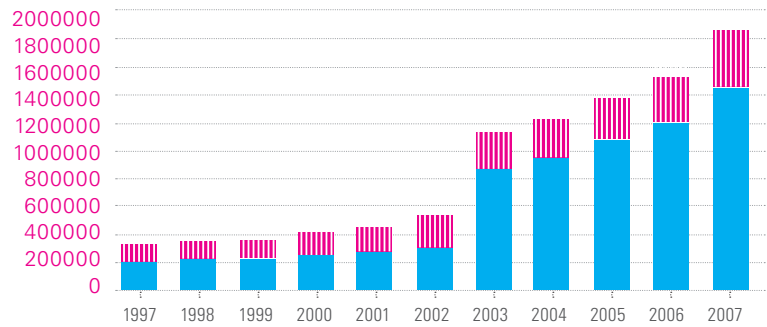
7. Les partides són independents, i cal tenir en compte que les dues secretaries es reestructuren l'any 2007, quan la secretaria d'infància i adolescència rep una partida separada i l'anterior secretaria de famílies i infància es converteix en la secretaria de polítiques familiars i drets de ciutadania.

8. A l'apèndix es poden trobar les dades desglossades per tipus de prestació econòmica o de serveis.

Gràfic 7. Tipus de prestacions família/fills

■ Amb control de recursos
■ Sense control de recursos

Font: Departament d'Acció Social i Ciutadania / Departament de Benestar



4. Conclusions i propostes

La crisi financera que afecta Europa a partir del 2007, i que adquireix una magnitud especial al nostre país, ha contribuït a emfatitzar els reptes de les polítiques socials orientades a la infància a Catalunya. El recorregut dels darrers 30 anys ha estat lent, amb moments d'impuls seguits per períodes d'inèrcia. Tal com apunta un estudi publicat recentment (Clua-Losada, Sesé i Tur, 2011), hi ha dos aspectes principals que representen reptes per a les polítiques públiques d'infància: la prevenció i la coordinació.

1. Prevenció:

Hi ha dos aspectes clau en la idea de la prevenció relacionada amb la infància en risc de pobresa o exclusió social. D'una banda, la prevenció és necessària al llarg del cicle vital, per evitar que persones en situacions de risc acabin excloses. D'altra banda, trobem la prevenció entesa des d'un punt de vista més individualitzat, d'una actuació primerenca per evitar les dificultats en el desenvolupament psicomotriu i intel·lectual en la infància en risc; és a dir, activitats i actuacions relacionades amb l'atenció precoç a la infància, tradicionalment poc desenvolupades en l'Estat del benestar espanyol. Aquesta actuació precoç és un àmbit crucial de prevenció, com apunta la Unicef:

«Els nens que es queden enrere comencen a fer-ho ja en les primeres fases de la seva vida. I amb aquesta senzilla afirmació, ens trobem davant d'un dels resultats que tenen més importància, però que menys reaccions susciten en la nostra època. Durant l'embaràs i en les primeres setmanes i mesos de vida, es compleixen, en ràpida successió, una rere l'altra etapes decisives del desenvolupament mental i físic de l'infant. Cada etapa serveix de base per a la següent. Qualsevol ensopagada durant la primera infància pot, per tant, posar en perill les etapes subsegüents del creixement i el desenvolupament. En altres paraules, el desavantatge en les fases primerenques de la vida pot començar a modelar la neurobiologia de l'infant en desenvolupament i donar inici a un procés que, una vegada començat, tendeix a reforçar-se de per si mateix.» (Unicef, 2010: 27)

La crisi emfatitza els reptes de les polítiques socials orientades a la infància a Catalunya.

El problema és que encara que «una bona societat ha de tenir capacitat per a un treball preventiu», en el cas català «gairebé tots els recursos s'utilitzen en programes per pal·liar o reduir situacions de manca» (Montagut, 2011: 46). El que acaba passant és que tot i que hi ha xarxes de prevenció, aquestes acaben sent ineficaces, ja que no estan institucionalitzades.

2. Coordinació:

Encara que s'han fet grans avenços en coordinació, i sobretot, tant les entitats del tercer sector com les administracions públiques animades pel MOC són cada vegada més conscients de la importància d'evitar duplicitats en serveis, encara hi ha problemes en aquest àmbit. La coordinació és relativament efectiva en els escalafons més elevats de la piràmide decisòria. Moltes organitzacions del tercer sector i administracions públiques han creat fòrums on representants de cada entitat es reuneixen per acordar accions comunes i desenvolupar programes més efectius, intentant evitar duplicacions. A Catalunya, per exemple, s'han vist diverses iniciatives en els últims anys destinades a

millorar la coordinació entre les entitats del tercer sector. La coordinació, fins i tot en els escalafons més alts de la piràmide, no és fàcil. El problema es planteja en el que afecta al nen o la nena. Hi ha hagut grans avenços en la coordinació d'entitats i programes amb l'Administració pública, però aquests no prenen l'infant com a eix principal, sinó l'actuació social. Per tant, hi ha una coordinació per tal d'evitar la duplictat de serveis, però no necessàriament per garantir la cobertura de les necessitats i la garantia dels drets de l'infant.

A partir de la diagnosi presentada en aquest article es fa evident que Catalunya té un repte immens respecte a la resta de països de la Unió Europea dels 15. Tenim un dèficit continuat de més del 10% amb la nostra infància. És a dir, tot i que s'ha incrementat el nombre total d'inversions en aquest àmbit, a nivell percentual sobre el PIB, continuem sent deficitaris. Si considerem l'actual crisi econòmica i dels serveis públics, aquest dèficit és molt possible que s'eixampli d'una manera molt perillosa.

Per tant, els dos reptes principals per millorar la implementació de les polítiques i programes existents són la prevenció i la coordinació. En aquest sentit, cal portar el nen o la nena al centre del disseny de la política pública o programa. No només com a usuari sinó també com a veu participativa en el seu disseny. Per tant, cal desenvolupar metodologies participatives per als infants dins dels processos de disseny de polítiques públiques. Cal donar veu i ser capaços de crear programes preventius, no tallafocs. La inversió feta durant els darrers trenta anys ha creat un sistema de protecció a la infància que només s'activa quan hi ha foc. És a dir, quan el nen o la nena ja ha patit algun tipus de negligència o situació de risc. El que cal fer a partir d'ara és evitar que s'arribi a aquestes situacions. Per tant, cal incidir en la creació de serveis accessibles i universals.

D'altra banda, cal una coordinació global i transversal. És a dir, cal una coordinació que comença coordinada des de l'inici del disseny del programa i fins al dia a dia del nen o de la nena atesos pel servei. Aquesta coordinació ha de ser transversal en tots els àmbits, tenint en compte el nen o la nena en totes les actuacions públiques.

Pel que fa a propostes específiques, cal elaborar programes no només a curt termini, sinó també a mig i llarg termini, que assegurin un pas ferm cap a la universalització de serveis, per tal de garantir una participació social igualitària de tots els menors. Per tant, cal incentivar la creació d'espais universals per a la infància, per evitar l'estigmatització social dels menors en risc d'exclusió social i/o pobresa.

Hi ha diverses maneres d'assegurar aquest objectiu alhora que s'assoleix el cobriment de necessitats materials bàsiques. Per exemple, el manteniment de les beques menjador. Aquest tipus d'ajuts compleixen diversos objectius que haurien de ser prioritaris. D'una banda, tenen un caràcter preventiu, ja que asseguren una alimentació bàsica adequada i una oportunitat de participar en la vida de l'escola. D'altra banda, són ajuts en espècie, ajuts que sovint són considerats pels receptors més útils que no pas les transferències econòmiques.

Cal moure's en la direcció de les prestacions en espècie pel seu caràcter transversal i inclouent. La provisió de serveis, que és imprescindible per poder garantir l'accés a drets bàsics i universals, ha de ser prioritària. Serveis com per exemple els espais familiars, on tant les mares/pares com els nadons troben un espai on es poden cobrir les necessitats bàsiques (alimentació, salut, higiene, etc.), però on també es comparteixen competències i experiències per poder afrontar situacions diàries d'una manera més efectiva. Aquest tipus d'espais ja comencen a existir a Catalunya (per exemple, el Centre Obert Ítaca Els Vents, al barri de la Torrassa, a l'Hospitalet de Llobregat), però cal incorporar-los a la vida social diària de les famílies amb fills, no només d'aquelles famílies en risc d'exclusió social. En altres països del nostre entorn⁹, aquests espais són utilitzats de manera universal, i sovint autogestionats per les pròpies famílies, però amb reconeixement i suport institucional dels serveis socials i sanitaris.

Tenim un repte immens respecte la UE pel dèficit continuat de més del 10% en despesa en infància respecte els altres països.

La provisió de serveis ha de ser prioritària perquè permet garantir l'accés a drets bàsics dels infants.

9. Per exemple els grups «Parent & Toddler group», de la Gran Bretanya.

Apèndix

Inversió pública en família i fills 1991-2007

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Família/fills	166.088	191.635	204.743	230.083	277.708	305.560	335.311	348.861	365.792
Sense control de recursos	88.710	90.518	98.822	106.360	145.221	181.358	202.751	217.237	218.405
Prestacions en efectiu	88.710	90.518	98.822	106.360	145.221	181.358	202.751	217.237	218.405
Manteniment de renda en cas de part	45.285	44.115	44.462	42.456	74.271	102.254	115.503	121.533	136.732
Prestació periòdica per permís parental	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assignació familiar o per fills a càrrec	15.592	16.191	21.462	27.131	31.151	35.593	39.641	43.716	46.947
Altres periòdiques per família/fills	25.701	28.337	31.245	34.450	37.985	41.882	46.178	50.916	33.180
Subsidi de natalitat	265	34	7	169	283	261	302	0	353
Prestació única per permís parental	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Altres úniques per família/fills	1.868	1.841	1.646	2.154	1.531	1.368	1.127	1.071	1.193
Prestacions en espècie									
Atenció infantil de dia									
Altres en espècie per família/fills									
Amb control de recursos	77.378	101.116	105.922	123.722	132.487	124.202	132.560	131.624	147.387
Prestacions en efectiu	6.899	15.657	17.744	18.531	18.479	18.460	17.838	17.356	19.541
Assignació familiar o per fills a càrrec	6.899	15.657	17.744	18.531	18.479	18.460	17.838	17.356	19.541
Prestacions en espècie	70.479	85.459	88.178	105.191	114.009	105.742	114.722	114.267	127.845
Llar d'infants	1.599	151	1.407	1.395	1.395	1.467	1.264	1.395	1.264
Allotjament per família/fills	18.163	23.082	24.168	25.050	28.467	28.146	35.019	35.072	37.492
Ajut a domicili per família/fills									
Altres en espècie per família/fills	50.716	60.862	62.603	78.747	84.147	76.128	78.439	77.801	89.090

Inversió pública en família i fills 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Família/fills	419.486	459.313	543.205	1.140.388	1.224.046	1.377.601	1.540.292	1.868.543
Sense control de recursos	248.820	267.781	291.552	856.156	945.434	1.076.916	1.211.090	1.457.819
Prestacions en efectiu	248.820	267.781	291.552	506.615	565.709	647.525	723.324	893.859
Manteniment de renda en cas de part	159.557	178.320	200.418	228.152	254.004	280.857	309.383	336.737
Prestació periòdica per permís parental	0	42	65	0	0	0	0	25.535
Assignació familiar o per fills a càrrec	56.790	59.324	62.513	264.281	297.097	352.277	399.176	515.494
Altres periòdiques per família/fills	30.701	28.408	26.286	12.402	10.024	9.508	9.391	10.504
Subsidi de natalitat	174	255	292	468	3.612	3.630	4.012	4.148
Prestació única per permís parental	0	4	2	2	8	8	0	0
Altres úniques per família/fills	1.597	1.428	1.976	1.350	964	1.246	1.361	1.441
Prestacions en espècie				349.541	379.724	429.391	487.767	563.960
Atenció infantil de dia				345.209	375.515	425.220	483.708	559.958
Altres en espècie per família/fills				4.332	4.209	4.171	4.059	4.002
Amb control de recursos	170.667	191.532	251.653	284.232	278.612	300.685	329.202	410.724
Prestacions en efectiu	31.244	33.294	68.549	21.398	20.381	21.013	21.919	21.285
Assignació familiar o per fills a càrrec	31.244	33.294	68.549	21.398	20.381	21.013	21.919	21.285
Prestacions en espècie	139.423	158.237	183.104	262.834	258.232	279.672	307.283	389.439
Llar d'infants	1.270	1.270	1.181	1.269	1.236	760	1.270	1.270
Allotjament per família/fills	44.642	47.090	42.926	47.441	49.400	54.845	65.675	71.269
Ajut a domicili per família/fills				0	51	47	47	47
Altres en espècie per família/fills	93.510	109.877	138.996	214.124	207.546	224.020	240.291	316.852

Font: Departament d'Acció Social i Ciutadania/ Departament de Benestar

Bibliografia

- Adelantado, J. (coord.) (2000) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria: Barcelona.
- Arriba, A. y Moreno, L. (2005) «Spain – poverty, social exclusion and “safety nets”» En Ferrera, M. (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Routledge: Abingdon.
- Bradshaw, J. (2002) «Child poverty and child outcomes» *Children & Society*, vol. 16, n. 2, pp. 131-140.
- Cantó, O. (2006) «Pobreza y Exclusión Social de la Infancia en España» En Vidal, F. (ed.) *Exclusión Social y Estado del Bienestar en España*. FUHEM: Madrid.
- Clua-Losada, M., Sesé i Ballart, A. i Tur i Tur, M. (2011) «Infancia y exclusión social en España: realidades y retos a partir de la crisis» *Zerbitzuan*, nº 50.
- Comissió Europea (2009) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*. Office for Official Publications of the European Communities: Luxembourg.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim: València.
- Ferrera, M. (2005) «Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction» En Ferrera, M. (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Routledge: Abingdon.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (eds) (2003) *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Tecnos: Madrid.
- Gradín, C. y Cantó, O. (2009) *Why are child poverty rates so persistently high in Spain?* *Society for the Study of Economic Inequality*. Working paper series. ECINEQ WP 2009-123.
- Huston, A. C. (1991) «Children in poverty: Developmental and policy issues» En Huston, A. C. (ed.) *Children in poverty. Child development and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2009) *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*. Instituto UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y Adolescencia (IUNDIA): Madrid.
- Montagut, T. (2011) *La funció del Tercer Sector en l'àmbit d'infància, adolescència i famílies*. CIMU: Barcelona.
- Moreno, L. (ed.) (2009) *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*. Siglo XXI: Madrid.
- Navarro, V. (2006) (ed.) *La situación social en España*. Biblioteca Nueva: Madrid.
- Parella, S. (2000) «Las Políticas Familiares» En Adelantado, J. (coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria: Barcelona.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* London. Edward Elgar: London.
- Renes, V. y Lorenzo, F. J. (2011) *La acción frente a la pobreza infantil*. Informe final. FOESSA: Madrid.
- Rubiol, G. i Vilà, A. (2003) *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea de Benestar Social.
- Unicef (2010) *Los niños dejados atrás. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo*. UNICEF: Centro de Investigaciones Innocenti. Report Card 9.
- Vidal, P. y Güell, S. (2011) *Anuari 2011 del Tercer Sector Social de Catalunya. Una visió participativa dels reptes de les entitats socials catalanes*. ■