



Medidas de protección a la infancia en España

SUMARIO

Presentación

José García-Blanch de Benito

Colaboraciones

Políticas de Estado frente a la pobreza infantil. El papel del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil

Amparo González Ferrer

Pau Marí-Klose

Francisco Javier Moreno Fuentes

La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia

Jorge Cardona Llorens

Políticas de protección a la infancia en la Unión Europea

Vicente Marbán Gallego

Gregorio Rodríguez Cabrero

La medición de la inversión pública en la infancia: justificación y propuesta metodológica

Gabriel González-Bueno Uribe

Hacia una nueva estrategia nacional de derechos de la infancia y la adolescencia

José Luis Castellanos Delgado

Distribución territorial de competencias en el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en España: el encuadre normativo de la pobreza infantil en nuestra legislación

Clara Martínez García

Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019

Rafael Frutos Vivar

¿Es la cuantía del gasto público en infancia un buen indicador de protección?

Marcelo Segales

Mercedes Valcárcel

Responsabilidad Social Corporativa: caso «La Caixa»

Marc Simón Martínez

Mislata, ciudad amiga de la infancia

Ana Calvente Morales

Daniela Martínez Gómez

La evaluación de las políticas públicas que condicionan el bienestar de la infancia

Olga Cantó Sánchez

Presupuesto y Gasto Público

98-(1/2020)

**Medidas de protección
a la infancia en España**

NIPO: 188-20-010-1

Publicación incluida en el programa editorial del suprimido Ministerio de Hacienda y Función Pública y editada por el Ministerio de Hacienda (de acuerdo con la reestructuración ministerial establecida por Real Decreto 355/2018, de 6 de junio).

ISSN: 2695-7574

Depósito Legal: M-21.543-1979

Elaboración y coordinación: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Secretaría de Redacción: Dirección General de Presupuestos
Avda. Alberto Alcocer, n.º 2 (pta. 1.ª) 28071 Madrid
Teléfono: 91 583 52 82
Correo electrónico: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es

Distribución y Suscripciones: Instituto de Estudios Fiscales
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
28035 Madrid
Teléfono: 91 339 89 02 - Fax: 91 339 89 68
www.ief.es

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Maquetación: Dagaz Gráfica, s.l.u.



Presupuesto y Gasto Público

98-(1/2020)

SUMARIO

PRESENTACIÓN	7
José García-Blanch de Benito <i>Dirección General de Presupuestos</i>	
COLABORACIONES	
Políticas de Estado frente a la pobreza infantil. El papel del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil	13
Amparo González Ferrer <i>(IEG-CSIC)</i> Pau Marí-Klose <i>(Universidad de Zaragoza)</i> Francisco Javier Moreno Fuentes <i>(IPP-CSIC)</i>	
La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia	35
Jorge Cardona Llorens <i>Catedrático de Derecho Internacional Público</i> <i>Universidad de Valencia</i>	
Políticas de protección a la infancia en la Unión Europea	49
Vicente Marbán Gallego Gregorio Rodríguez Cabrero <i>Universidad de Alcalá</i>	
La medición de la inversión pública en la infancia: justificación y propuesta metodológica	79
Gabriel González-Bueno Uribe <i>Especialista en Políticas de Infancia. Unicef</i>	

Hacia una nueva estrategia nacional de derechos de la infancia y la adolescencia	95
José Luis Castellanos Delgado	
<i>Subdirector General Políticas de Infancia y la Adolescencia</i>	
<i>Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030</i>	
Distribución territorial de competencias en el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en España: el encuadre normativo de la pobreza infantil en nuestra legislación	111
Clara Martínez García	
<i>Directora de la Cátedra Santander de los Derechos del Niño</i>	
<i>Facultad de Derecho</i>	
<i>Universidad Pontificia Comillas (ICAI-ICADE)</i>	
Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019	131
Rafael Frutos Vivar	
<i>Agencia Estatal de Administración Tributaria</i>	
¿Es la cuantía del gasto público en infancia un buen indicador de protección?	151
Marcelo Segales	
Mercedes Valcárcel	
<i>Fundación Tomillo</i>	
Responsabilidad Social Corporativa: caso «La Caixa»	173
Marc Simón Martínez	
<i>Fundación Bancaria «La Caixa»</i>	
Mislata, ciudad amiga de la infancia	189
Ana Calvente Morales	
Daniela Martínez Gómez	
<i>Ayuntamiento de Mislata</i>	
La evaluación de las políticas públicas que condicionan el bienestar de la infancia	205
Olga Cantó Sánchez	
<i>Universidad de Alcalá y Equalitas</i>	

Presentación

*Children are the world's most valuable resource
and its best hope for the future*

(John F. Kennedy)

La primera vez que visité con mi padre la Ciudad Universitaria de Madrid, me llamó la atención una estatua enfrente de las facultades de Medicina y Farmacia, representando un joven sobre un caballo agachándose sobre una persona de más edad y recogiendo una antorcha. Recuerdo que le pregunté a mi padre el significado de esa estatua: es la transmisión del saber de la vieja a la nueva generación, me respondió.



No me di cuenta en ese momento que había comprendido en qué consistía la transmisión intergeneracional del conocimiento y por extensión de todo lo relacionado con la con-

tinidad de una civilización. Kennedy dice que los niños son la mejor esperanza de futuro. Se podría añadir incluso que no son la mejor esperanza, son la única. No hay plan B a la infancia.

La sociedad española no es excepción y las administraciones públicas complementan la imprescindible labor a la que padres y madres se enfrentan diariamente para conseguir que sus familias prosperen, y que sus hijos tengan las mejores oportunidades que les puedan ofrecer. La situación de la infancia no es homogénea, sino que hay tanta variedad como familias, debido a la gran variedad de circunstancias, tanto de los progenitores como de cada niña y niño. Las políticas públicas de protección y apoyo a la infancia también son muy variadas en tipología y nivel de la administración que las lleva a cabo. En este número sobre infancia de la Revista de Presupuesto y Gasto Público, y a través de once artículos, se describe la situación en España de estas actuaciones públicas, sus logros y sus retos, con especial énfasis en la protección a la infancia frente a la pobreza.

El monográfico comienza con un artículo sobre políticas de Estado frente a la pobreza infantil presentado **por Pau-Marí Klose**, antiguo Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, y **Amparo González Ferrer y Francisco Javier Moreno Fuentes**, que formaron parte de su equipo. En él se detalla la evolución reciente de las políticas de Estado en España, teniendo en cuenta la persistencia de esta situación de pobreza para menores de 18 años, tanto en términos absolutos —que en 2018 se situaba en el 26,8% de la población en esa franja de edad—, como relativos en comparación con los países de la Unión Europea (penúltima del *ranking* UE, sólo por delante de Rumanía). Entre otros factores, el artículo atribuye la insatisfactoria situación relativa, a una insuficiente inversión en infancia (1,3% del PIB en España frente al 2,4% de media en la UE). Los autores consideran otro factor importante para esta situación insatisfactoria, el que las ayudas directas establecidas son aproximadamente la mitad de eficaces en España que, en la UE, en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. El artículo pone asimismo en valor la contribución que la investigación universitaria, así como la labor de entidades como Unicef, La Caixa o Caritas-Fundación Foessa han tenido en visibilizar y afrontar este problema. Finalmente, el artículo describe las principales actuaciones que desde la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil se ejecutan o impulsan para resolver la situación.

Jorge Cardona Llorens, antiguo miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, explica los cambios revolucionarios en el paradigma jurídico de la Infancia que supuso la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) por Naciones Unidas en 1989. Así, el niño deja de ser considerado objeto de protección y pasa a ser considerado titular de derechos. El artículo explica el significado de la Convención —el tratado internacional más ratificado hasta la fecha—, y las obligaciones en que incurren los Estados por su firma. El autor desarrolla las medidas legislativas que se han llevado a cabo en España y las que quedarían por llevar a cabo para la implementación correcta y completa de la Convención, entre las que se incluyen importantes desarrollos, aún pendientes, en la legislación autonómica.

Las políticas de protección a la Infancia en la Unión Europea son explicadas por los profesores **Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero**. Para ello, describen

las Recomendaciones emitidas por las instituciones europeas, especialmente la formulada en 2013 sobre inversión en infancia. El artículo elabora las estrategias de desarrollo comunitario de esta recomendación y la valoración de su impacto, que en 2017 la UE consideraba aún insuficiente por la necesidad de crear círculos virtuosos entre garantía de rentas, acceso a servicios esenciales e integración laboral. Los autores revisan la efectividad de la aplicación de la estrategia europea sobre infancia en España, mostrando el camino recorrido, así como las dificultades de nuestro país en cumplir con la denominada Estrategia 2020.

El siguiente artículo describe una metodología desarrollada por el Comité de Unicef España para medir la inversión pública en infancia. El artículo ha sido escrito por **Gabriel González-Bueno Uribe**, actual Director General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, y especialista en políticas de infancia de Unicef en el momento de la preparación del documento. El artículo explica en primer lugar la necesidad de cuantificar correctamente la inversión en infancia como paso previo al dimensionamiento y movilización de recursos financieros. En él se recuerda la Observación General 19 que el Comité de Derechos del Niño publicó en 2016 sobre recomendaciones en la elaboración de presupuestos públicos. Dicha Observación está basada en dos ideas clave: que los derechos de la infancia se ven afectados por los presupuestos públicos, y que los programas de acción no pueden aplicarse sin recursos financieros suficientes. El artículo elabora las herramientas de monitorización de gasto público en infancia disponibles en la actualidad, así como una propuesta metodológica de análisis de ese gasto, sobre la base de una colaboración de Unicef con la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Dentro de la metodología, resulta clave la determinación de los criterios de identificación de gastos relacionados con la infancia, en qué medida y con qué ponderación. El artículo describe la factibilidad del análisis y los resultados de su aplicación en casos piloto, para posteriormente ofrecer consideraciones sobre su aplicabilidad, concluyendo sobre la conveniencia de avanzar en su puesta en práctica.

José Luis Castellanos Delgado, Subdirector General de Políticas de Infancia y la Adolescencia, presenta las líneas de una nueva estrategia nacional de infancia y adolescencia. Para ello, establece primeramente el contexto y los planes que en materia de infancia fueron hechos sucesivamente por el Estado. Tomando como punto de partida la aplicación a España de la Convención de Derechos del Niño en 1991, el autor se refiere a las modificaciones legislativas que tuvieron lugar a partir de ese momento. Posteriormente en base de base a recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de 2002, se explican los trabajos que concluyeron con la aprobación del primer Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, vigente durante el período 2006-2009, así como la evaluación que se hizo del mismo y sus logros. El artículo prosigue con los trabajos y aprobación del segundo Plan Estratégico, vigente durante el período 2013-2016, del que nuevamente se evalúan sus resultados, para efectuar posteriormente una estimación de los recursos presupuestarios movilizados entre ambos planes. Tras ofrecer consideraciones sobre las actuaciones de infancia en los Presupuestos Generales del Estado, el artículo ofrece los ejes básicos para el diseño de una nueva estrategia nacional de infancia y adolescencia que pueda ser aprobada y llevada a cabo por el conjunto de las administraciones públicas.

La profesora **Clara Martínez García** presenta el mapa de la distribución territorial de competencias entre administraciones públicas en España, en lo relativo a protección de la infancia y la adolescencia. El artículo recuerda que las competencias de protección a la infancia y adolescencia se hayan transferidas en exclusiva a las Comunidades Autónomas, y que, en virtud de dicha descentralización, estas Comunidades han formulado, legislación propia sobre el tema. Esta legislación, no obstante debe atenerse tanto a lo dispuesto por el Estado, como a los estándares internacionales previstos en la CDN. El artículo valora las obligaciones impuestas por la CDN en materia de protección de derechos, adquiridas por el Estado firmante de la Convención, a partir de las cuales diseñará su respuesta institucional. El artículo se refiere a las competencias autonómicas y a la legislación estatal a la hora de explicar la respuesta institucional, desgranando el artículo las diferentes coberturas jurídicas según el ámbito de la protección. La autora pasa a describir en detalle los aspectos concretos de la protección frente a la pobreza infantil, terminando con una recapitulación de los aspectos anteriores, en la que llama a una asignación de recursos en protección social y educación en línea con las obligaciones asumidas, y a proteger dichas asignaciones sobre la base de un pacto de Estado por la infancia.

Rafael Frutos Vivar realiza un trabajo absolutamente pionero en un artículo en el que cuantifica las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos. Basándose en la metodología presentada en el artículo de Gabriel Gonzalez-Bueno Uribe, el autor aborda un análisis del impacto financiero que generan las disposiciones y deducciones establecidas en beneficio de la infancia en la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. El autor cubre la serie temporal entre los años 1979 y 2019, teniendo además en cuenta las modificaciones que las Comunidades Autónomas han introducido en las deducciones de dichos gravámenes. El autor ofrece como conclusión principal que estos beneficios fiscales suponen alrededor del 1% del total de rentas de las familias, y que dicho porcentaje se ha mantenido relativamente estable durante las dos últimas décadas.

En un artículo de investigación, **Marcelo Segales y Mercedes Valcárcel** elaboran una base estadística cuantitativa para determinar, hasta qué punto, la cuantía de gasto público en infancia resulta ser un buen indicador de protección. Específicamente, el artículo analiza importes de gasto público en infancia en los años 2007, 2010 y 2013 y examina las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social. La primera conclusión obtenida es que las causas de la pobreza infantil son las mismas que la pobreza en general, y son, en buena medida, consecuencia de la situación laboral de los progenitores. Los autores determinan que la pobreza infantil es diez veces superior en los hogares con baja o muy baja intensidad de empleo frente a aquellos en «pleno empleo». En esta línea, confirman que «el empleo femenino es el mejor antídoto contra la pobreza infantil». Los autores elaboran asimismo sobre la situación que el desempleo genera en la estructura de los hogares y el fracaso escolar, llevando inexorablemente al terrible fenómeno de la «transmisión intergeneracional de la pobreza» y a situaciones como el maltrato o la violencia infantil. Basándose en los datos de gasto de protección infantil per cápita según comunidades autónomas, los autores notan que las correlaciones entre indicadores de gasto y de protección son en general débiles o moderadas. Con todas las cautelas, los autores apuntan como posibles explicaciones que el gasto por

individuo no sea lo suficientemente relevante como para tener un impacto significativo, así como la existencia de otras variables no monetarias que puedan tener a la postre mayor influencia en la protección de la infancia, como pueda ser la existencia de un mercado laboral inclusivo o una mayor transparencia en las políticas públicas de protección.

La labor del «tercer sector» está representado por el del caso de la Fundación «La Caixa» descrito por **Marc Simón Martínez**, en el que demuestra que la suma de actores multiplica las opciones de éxito en la lucha contra la pobreza infantil. El autor recuerda que la Fundación «La Caixa» es la primera de España y se encuentra entre las diez primeras del mundo por volumen de activos, con un presupuesto anual para 2019 de 545 millones de euros, y que su «mission statement» es «construir una sociedad mejor y más justa, dando más oportunidades a las personas que más lo necesitan». El artículo describe los programas de la Fundación, que incluyen CaixaProinfancia que va dirigido a corregir situaciones desfavorables relacionadas con la educación y la pobreza infantil. A efectos de maximizar el impacto de los recursos destinados al programa, «La Caixa» sigue un modelo de asignación elaborado por un grupo de investigación de la Universidad Ramón Llull. Este modelo va más allá de considerar asistencia a necesidades puntuales, pues efectúa un planteamiento global y sistemático que considera la multiplicidad de factores que caracterizan las soluciones de pobreza y va dirigido a romper el círculo estructural de la pobreza. El programa tiene una amplia y variada implementación territorial en España y se apoya en entidades coordinadoras de carácter público para su ejecución y monitoreo dentro del carácter de colaboración público-privada de esta actividad. Un aspecto importante de la metodología de «La Caixa» es su evaluación constante de la eficacia de las acciones en cada caso particular, ayudando a garantizar el éxito en cada situación y sirviendo de referente para futuras asignaciones de recursos.

En el siguiente artículo, **Ana Calvente Morales y Daniela Martínez Gómez** explican la experiencia de la ciudad de Mislata (Valencia) para conseguir y mantener su adhesión al programa de «Ciudades Amigas de la Infancia» de Unicef. Este programa establecido por el Comité Español de Unicef se dirige a fomentar planes y actuaciones pro-infancia en los ayuntamientos de España. El artículo describe en primer lugar el proceso iniciado por la Corporación Municipal de Mislata en 2011 hasta la consecución de la designación de «Ciudad Amiga de la Infancia» por Unicef en 2014, para elaborar a continuación sobre las actuaciones relativas a infancia que se planifican e implementan en la actualidad, resultando en una descripción muy útil de una experiencia práctica de cómo llevar a cabo «política de infancia» en contacto continuo y directo con el ciudadano. El artículo ofrece también la visión de las autoras sobre los cambios que este programa ha inducido, no solo en la infancia de Mislata, sino en el conjunto de la población y en la ciudad en sí misma.

El artículo de cierre ha sido elaborado por la profesora **Olga Cantó Sánchez** sobre la evaluación de las políticas públicas que condicionan el bienestar de la infancia. El objetivo del artículo es presentar los métodos de evaluación económica que permiten estudiar los costes e impactos de las políticas de infancia. El artículo comienza con un resumen de la situación actual de España en cuanto a prestaciones y política familiar, así como una revisión somera de la evolución de la pobreza infantil. Se pasa posteriormente a describir metodolo-

gías de evaluación, y la forma de medir la eficacia y la eficiencia en las situaciones previas y después de haber aplicado la política objeto de estudio. A continuación, la autora presenta los resultados de una evaluación comparada de políticas de infancia en el entorno Comunitario, concluyendo con unas consideraciones sobre los instrumentos más eficaces según el análisis, que incluirían ayudas universales por hijo, así como otras ayudas específicas condicionadas por bajos ingresos.

Debe indicarse también en esta presentación que el seminario llevado a cabo en el Instituto de Estudios Fiscales sobre este número monográfico, así como la finalización de los artículos, ha tenido lugar antes de la declaración del Estado de Alarma por parte del Gobierno en relación a la pandemia producida por la Covid-19, lo que se traduce en la no existencia de referencias en los trabajos a esta nueva situación, cuyo impacto irá determinándose según se tengan datos sociales y económicos.

La protección de los derechos de la infancia no es privativo de las conquistas sociales del mundo reciente: puede constatarse que hace cerca de 4000 años, el rey y legislador babilonio Hammurabi incluyó 65 artículos (en el código que lleva su nombre que contiene un total de 282 artículos) que afectaban los derechos de la infancia, regulando situaciones como la patria potestad, la protección frente al maltrato o el derecho de los hijos a la herencia. Hace aproximadamente 2000 años, Trajano, el emperador hispano-romano, desarrolló el programa denominado de «Alimenta» en el que utilizaba los réditos de préstamos ofrecidos a agricultores para mejorar sus explotaciones agrarias, para socorrer y alimentar niños desfavorecidos, a la vez que ampliaba las deducciones fiscales por herencia entre padres e hijos ya iniciadas por Augusto. Hace 300 años, surgía en Francia la obra de Juan Bautista de La Salle dirigida a la infancia sin recursos, proveyendo una escolarización gratuita y empoderando así a los jóvenes en su crecimiento personal y proyección vital.

Nuestra generación se apoya por tanto en una larga tradición que aspira a eliminar la pobreza y las desigualdades en la infancia, y el reto al que se enfrenta es cómo aliviar situaciones de pobreza y dotar a niños y jóvenes de una igualdad efectiva de oportunidades que les permita su mejor desarrollo como personas y contribuir a la sociedad de la que forman parte. Del éxito de nuestras acciones dependerá nuestra capacidad de completar el círculo y permitir a la nueva generación recoger la antorcha y el legado que ésta representa.

JOSÉ GARCÍA-BLANCH DE BENITO
Dirección General de Presupuestos

Políticas de Estado frente a la pobreza infantil. El papel del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil

AMPARO GONZÁLEZ FERRER
(IEG-CSIC)

PAU MARÍ-KLOSE
(Universidad de Zaragoza)

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES
(IPP-CSIC)

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

El artículo describe la génesis y desarrollo de las políticas de lucha contra la pobreza infantil en España en la última década, con particular atención a la actividad del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza infantil activo desde junio de 2018. En la primera parte del artículo se analizan los perfiles del problema en nuestro país, los procesos sociales y políticos que propiciaron su problematización pública, y el papel de los distintos agentes involucrados. En la segunda se detallan las líneas de actuación del gobierno socialista para abordar estas cuestiones.

Palabras Clave: Pobreza infantil, políticas públicas, gasto público.

Clasificación JEL: D63, H53, I38.

Abstract

The article depicts the genesis and development of policies to combat child poverty in Spain over the last decade, with particular attention to the activity of the High Commissioner for the Fight against Child Poverty since June 2018. In the first part of the article, the profile of child poverty and the social and political processes that led to its increased public relevance are characterized, and the role of the different agents involved is analyzed. In the second part, we outline the initiatives implemented by the Socialist government to address these issues.

Keywords: Child poverty, public policies, public expenditure.

JEL Classification: D63, H53, I38.

1. Introducción

La pobreza infantil fue uno de los capítulos a los que el gobierno socialista de Pedro Sánchez dedicó mayor atención política en los 10 meses de la XIII Legislatura en que trabajó en plenitud de funciones. Desde el anuncio de la creación del Alto Comisionado para la Lucha contra la pobreza infantil unos días después de la moción de censura que llevó al PSOE a tomar las riendas del gobierno, se anunciaron una catarsis de actuaciones y medidas que contribuyeron a situar esta causa en un lugar preeminente en la agenda política del gobierno. Estas actuaciones culminaron en marzo de 2019, después de la convocatoria de elecciones anticipadas, con la aprobación del Decreto Ley 8/2019, que incrementaba significativamente las prestaciones por hijo a cargo, en sintonía con las propuestas recogidas en el programa electoral del partido.

La pobreza infantil es un problema social que España lleva arrastrando desde hace décadas. Su incidencia en nuestro país es anómala en comparación con lo que sucede en países de nuestro entorno. Esta anomalía ha concitado repetidamente la atención desde instancias académicas, organismos internacionales y por parte de entidades sociales, pero había motivado hasta muy recientemente débiles respuestas políticas. En este trabajo rastreamos el origen de la nueva política de lucha contra la pobreza infantil, dedicando especial atención a las prioridades del Alto Comisionado contra la Lucha contra la Pobreza infantil, del que hemos formado parte.

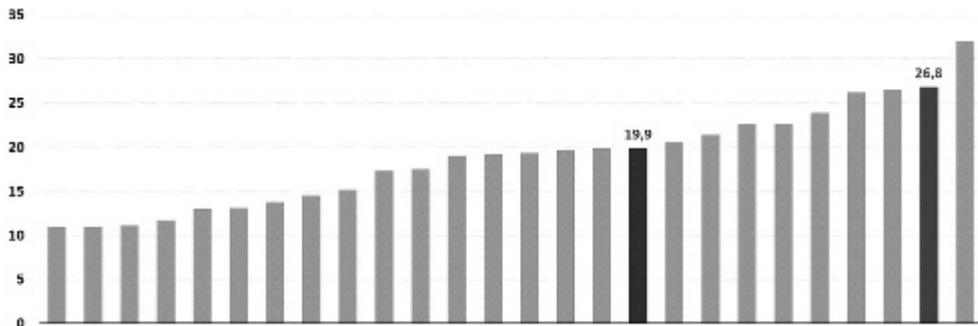
2. La pobreza infantil en cifras y perspectiva comparada

La pobreza infantil es la principal vía de reproducción de la pobreza. Haber sufrido pobreza en la infancia o adolescencia es, por desgracia, el mejor predictor de la pobreza adulta. Y esto es especialmente cierto cuando esa situación de pobreza durante la infancia no se reduce a una experiencia coyuntural o transitoria sino persistente.

En España confluyen dos circunstancias particularmente preocupantes en relación a la pobreza infantil. En primer lugar, tenemos tasa de riesgo de pobreza muy altas entre la población menor de edad. Y, en segundo lugar, la persistencia de la pobreza es especialmente alta entre los menores de 18 años y también para la población juvenil.

Es importante señalar que nuestra pésima y anómala posición en el *ranking* europeo de pobreza infantil, medida en su dimensión estrictamente monetaria¹, no es resultado de la crisis. Sin duda la crisis económica empeoró nuestros resultados desde 2008 en adelante, pero ya entonces ocupábamos los peores puestos del *ranking* como puede apreciarse en el gráfico 2: en el año 2008, apenas comenzada la crisis, la tasa de pobreza infantil en España superaba el 27 por ciento y, tras alcanzar su máximo nivel en 2014 (30,5 por ciento), en 2018, tras casi cuatro años de recuperación, la tasa de pobreza infantil continuaba casi al nivel de 2008². Dicho de otro modo, las causas de la pobreza infantil en España van más allá de la crisis económica reciente y el aumento del desempleo resultante de ella; y, por tanto, la recuperación de los niveles de empleo anteriores a la crisis no será suficiente para solucionar el problema.

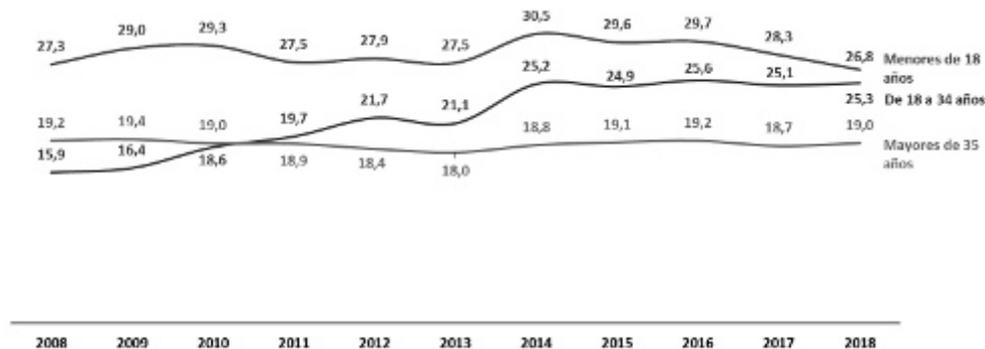
Gráfico 1
Tasas de pobreza infantil moderada en la Unión Europea (2018)



Fuente: EU-SILC (2018).

Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

Gráfico 2
Tasas de riesgo de pobreza en España (2008-2018), por grupos de edad



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2018).

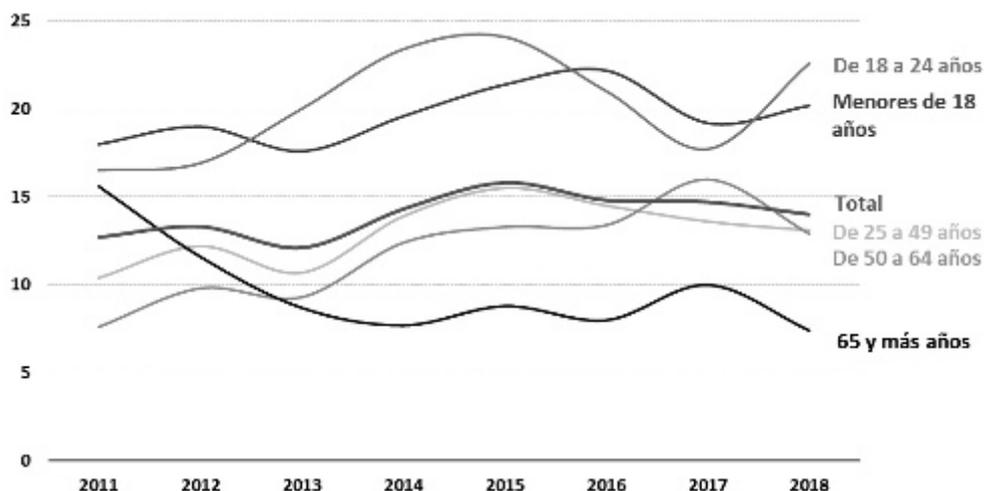
Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

De hecho, en España, a igual intensidad laboral (i.e. los miembros en edad de trabajar están empleados y trabajando el mismo porcentaje del total de horas trabajables disponibles), los hogares con presencia de menores son sistemáticamente más pobres que los hogares sin menores. Esto concuerda bien con la alta persistencia de la pobreza infantil que venimos observando durante la pasada década.

En 2008, un 18 por ciento de los menores residentes en España sufrían pobreza de forma persistente; es decir, habían estado en pobreza en 2008 y al menos dos de los tres años anteriores. Esto significa que justo al comienzo de la crisis aproximadamente el 66% de los menores en pobreza sufrían pobreza persistente. Este porcentaje creció de forma sostenida entre 2013 y 2016, hasta el 79 por ciento y, a pesar de la recuperación económica, solo se ha reducido dos puntos desde entonces, situándose en el 77 por ciento en 2018. En otras palabras, 3 de cada 4 niños en pobreza sufren en la actualidad pobreza de forma persistente.

Gráfico 3

Tasa de riesgo de pobreza persistente según grupos de edad, 2011-2018



Fuente: EU-SILC (Eurostat, 2018).

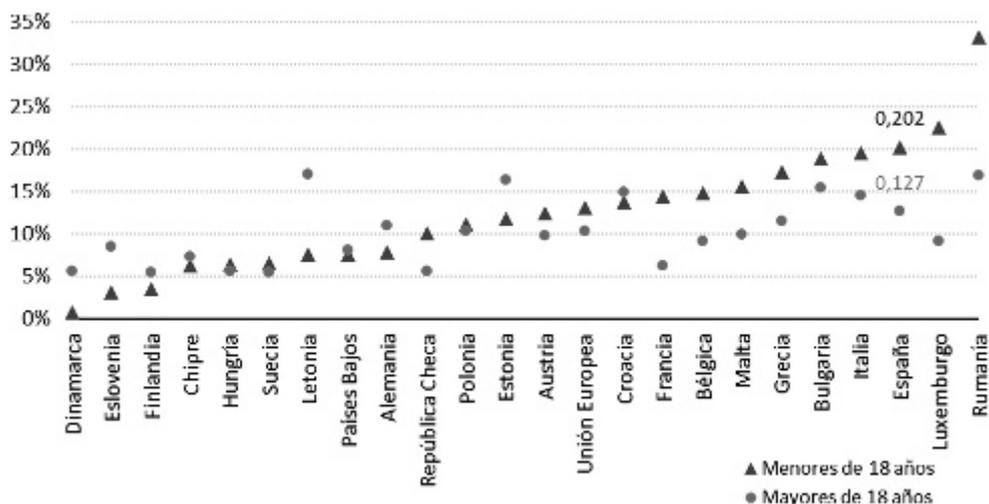
Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

Como puede verse en el gráfico 4, la persistencia de la pobreza infantil en España está, nuevamente, entre las más altas de la Unión Europea. Y lo que es más llamativo, la persistencia de la pobreza infantil en España (20,2 por ciento) es mayor que la persistencia de la pobreza entre la población adulta (12,7 por ciento), cosa que no ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno.

Todo ello refuerza la imagen de extrema vulnerabilidad de la infancia pobre en nuestro país y amenaza con socavar la legitimidad de nuestro sistema político y económico, que se basa, en gran medida, en su capacidad para garantizar un cierto grado de movilidad social que haga creíble el principio de igualdad de oportunidades. Por ello, la lucha contra la pobreza infantil y su potencial onda expansiva ha pasado a constituir una prioridad estratégica en la batalla contra la desigualdad. En dicha batalla es fundamental examinar correctamente las causas que colocan a España en una posición tan anómala dentro del *ranking* europeo.

Gráfico 4

Tasa de riesgo de pobreza persistente en la Unión Europea (2018), por edad



Entre ellas podemos destacar, sin duda, la ineficiencia de las transferencias sociales a los hogares con hijos, así como la ausencia de progresividad de nuestro sistema fiscal en aquellos aspectos que tienen que ver directamente con la estructura de los hogares. Analicemos cada uno de estos elementos detenidamente.

2.1. Causas de la elevada persistencia de las altas tasas de pobreza infantil en España

La falta de apoyo a las familias con hijos o menores en situación vulnerable ha sido señalada por la Unión Europea en su Informe de Semestre Europeo —*Country Specific Recommendations 2018*, en el que se hace constar que «el impacto de las transferencias sociales distintas de las pensiones en la reducción de la pobreza es inferior a la media de la UE y está disminuyendo», y se insta a España a tomar medidas para corregir una situación en la que «la eficacia de las prestaciones familiares también es baja y la cobertura es desigual» (Consejo de la Unión Europea, 2018: 12).

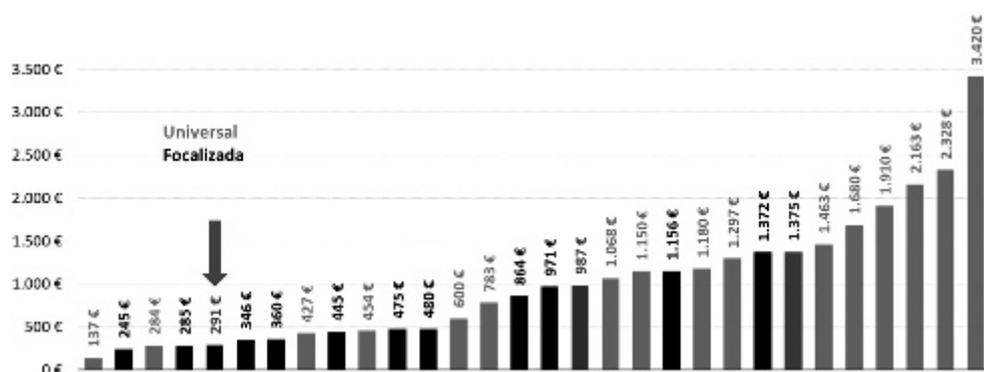
En perspectiva comparada, España es un país que invierte poco en infancia. En términos de PIB, España dedica sólo el 1,3% de su gasto público al capítulo de familias e infancia, aproximadamente la mitad de lo que, de media, dedican los países de la Unión Europea (2,4%). Y además el dinero que se gasta resulta poco eficaz en la reducción de la pobreza infantil.

Del conjunto de transferencias monetarias que el Estado realiza a los hogares con menores por el hecho de tenerlos, la prestación por hijo a cargo es, en principio, la prestación

por antonomasia dirigida a familias con menores en situación de vulnerabilidad, más allá de algunas prestaciones de similar naturaleza que han existido en algunas Comunidades Autónomas. Fue establecida como prestación no contributiva de la Seguridad Social en 1990, y en 2018 las familias con un hijo o menor a cargo que acreditaran ingresos brutos anuales por debajo de 11.954 euros cumplían el requisito fundamental para obtener dicha prestación. Ese límite de ingresos se incrementaba un 15% con cada hijo adicional, y en el caso de familias numerosas se establecía en 17.911 euros anuales, incrementándose en 2.914 euros por cada hijo adicional. Dichos umbrales de ingresos son los que determinan la elegibilidad de la prestación, de la que en 2018 se beneficiaron el 15,1% de los menores residentes en España, una cifra que queda lejos de alcanzar a todos los menores en situación de riesgo de pobreza (26,8 por ciento).

No sólo muchos menores en situación de pobreza (en hogares cuyos ingresos equivalentes eran inferiores al 60% de la renta mediana) no recibieron ninguna prestación por este concepto, sino que además la cuantía recibida por quienes fueron considerados elegibles fue extraordinariamente baja: 291 euros anuales³. Como resume el Gráfico 5, se trata de una de las cuantías más bajas de toda la Unión Europea: solo Letonia, Bulgaria, Eslovaquia y Chequia quedan por debajo y en dos de ellos, Bulgaria y Chequia, la prestación es universal, en lugar de focalizada en los menores en hogares con muy pocos ingresos como es el caso en España. La combinación de estas dos características, escasa cobertura y reducida cuantía, explican en gran medida la escasa eficacia de nuestro sistema de transferencias para reducir la pobreza infantil.

Gráfico 5
Cuantía máxima anual en euros y cobertura de la prestación por hijo o menor a cargo (2018)



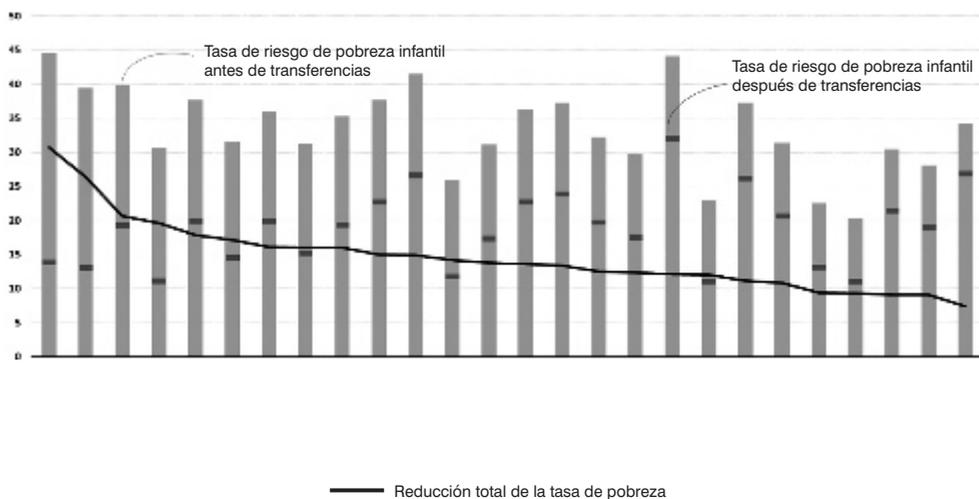
Fuente: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

Elaboración: Comisión Europea y gobiernos de los Estados miembros.

En España, las transferencias monetarias públicas produjeron una reducción de la tasa de pobreza de 7,4 puntos entre la población infantil en el año 2018, frente a un valor medio en la UE de 16,1 puntos. Podríamos decir pues que las transferencias son aproximadamente la mitad de eficaces en la reducción de pobreza infantil en España que en el conjunto de la UE.

Gráfico 6

Tasas de riesgo de pobreza infantil y reducción de la pobreza por transferencias en la UE-28 (2018)



Fuente: EU-SILC (2018).

Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

De hecho, países que en 2018 tenían una tasa de pobreza infantil antes de transferencias similar a la de España (34,2%), como Croacia (32,2), Suecia (36) o Alemania (31,6), lograron un impacto reductor de pobreza mediante transferencias muy superior al nuestro, de 12, 16 y 17 puntos respectivamente.

Más allá de la cobertura, generosidad y eficacia de las transferencias directas a los hogares con menores e ingresos bajos, es necesario valorar también el papel desempeñado por el sistema fiscal en la reducción, o no, de las altas y persistentes tasas de pobreza infantil en nuestro país. En un reciente artículo, Penne *et al.* (2019) han examinado la generosidad de diferentes Estados de Bienestar hacia las familias con hijos frente a aquellas sin hijos a través de un indicador que denominan «Indicador de Compensación del Coste de los Hijos». En su trabajo calculan el coste efectivo de crianza de un hijo o hija teóricos, de determinada edad (10 y 14 años), para familias con diferente estructura (monoparentales o no) y tamaño (con uno y dos hijos), que residen en grandes ciudades de seis países europeos (Bél-

gica, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia y España —Barcelona—). A continuación, simulan el paquete de transferencias, impuestos y beneficios fiscales existentes en cada país-ciudad para cada uno de esos tipos de familias. Y en un tercer y último paso combinan ambas informaciones para estimar qué porcentaje del coste total de crianza de niños y niñas entre 6 y 18 años resulta cubierto por dicho paquete de políticas fiscales y de transferencias, en el que se incluye el coste de ciertos servicios esenciales en la infancia como la educación o la atención sanitaria que, a menudo, son provistos de forma gratuita por el Estado. Aparte de los múltiples avances metodológicos que el trabajo de estos autores aporta, sus conclusiones son particularmente relevantes para el análisis que pretendemos realizar en estas páginas. En sus propias palabras «es destacable que en la mayoría de las ciudades (excepto Barcelona), el Estado de Bienestar se esfuerza más por compensar el coste de la crianza en el extremo inferior de la distribución de ingresos». O dicho de otra manera, solo en el caso de España de entre los seis países analizados, que se corresponden con diferentes tipos de Estado del Bienestar, el paquete de medidas fiscales, transferencias y servicios tiene carácter regresivo cuando la comparación se hace entre hogares similares con y sin hijos.

3. Génesis de la política de lucha contra la pobreza infantil

Con la llegada del partido socialista al gobierno en junio de 2018, la pobreza infantil ha entrado con fuerza en la agenda política. Sin embargo, la gestación de las condiciones que propiciaron la entrada del tema en el proceso de decisión política ha sido muy lenta. Durante muchos años, y a pesar de que España ya presentaba tasas de pobreza altas, el tema permaneció fuera del foco de la opinión pública. Se debatía en foros académicos reducidos y no pasaba desapercibido a las entidades sociales, pero costó conceptualizarlo adecuadamente para que fuera reconocido como un problema relevante y catapultarlo al debate social y político. A la consecución de este fin contribuyeron decisivamente tres factores: a) la inspiración y contagio de debates que estaban teniendo lugar en Europa, b) la labor de las entidades sociales dedicadas específicamente a analizar el tema y/o prestar servicios a poblaciones en riesgo, c) la intensificación de los problemas en la crisis.

3.1. El debate en Europa

Como en tantos otros ámbitos de política pública, tanto lo que sucedía en otros países, como la agenda política de la UE, han contribuido a situar la lucha contra la pobreza infantil como uno de los grandes temas de agenda social para cualquier gobierno que se precie de impulsar políticas que convienen a su ciudadanía (Mari-Klose, 2019).

Una figura de primer orden para entender la evolución reciente de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión en la infancia es el antiguo primer Ministro británico Tony Blair. En la primavera de 1999, un año después de su llegada al poder, Blair declaró la guerra a la pobreza infantil en el Reino Unido. Su objetivo era acabar con la pobreza infantil en 20 años. Para Blair el Reino Unido debía convertirse en un país de oportunidades

donde el destino no viniera marcado por el nacimiento: «La pobreza no debe ser una marca de nacimiento: Ser pobre no debe ser una condena de por vida. Necesitamos romper el círculo de las desventajas». Invertir en infancia se planteó como una estrategia para reorientar el foco del Estado de bienestar hacia el futuro. Destinando recursos a la infancia, y sobre todo a la infancia vulnerable, se pretendía invertir en el futuro social y económico del país. Por un lado, la pobreza infantil era conceptualizada como la mejor forma de prevenir problemas sociales y grietas en la cohesión social. Por otro, en el marco de una economía global del conocimiento, apostar por el desarrollo pleno de las facultades y competencias de los niños y niñas fue planteado como una forma de generar capital humano, un recurso esencial para mejorar la competitividad internacional. Los menores pasaron a ocupar el centro de un nuevo discurso de inversión social que guió las actuaciones del Gobierno laborista en el marco del abanico de políticas que se vino a llamar de «Tercera Vía», que planteaban nuevos desarrollos en los enfoques de la socialdemocracia.

Las actuaciones de los gobiernos laboristas de Blair, y posteriormente de Gordon Brown, constituyeron un auténtico *tour de force*, que supuso un extraordinario despliegue político e institucional, acompañado de un notable esfuerzo presupuestario. Los gobiernos laboristas no consiguieron erradicar la pobreza infantil como se habían propuesto, pero los indicadores de vulnerabilidad socioeconómica de la infancia mejoraron sensiblemente. El riesgo de pobreza relativa disminuyó un 16% entre 1998-1999 y 2007-2009, y el porcentaje de niños bajo el umbral de pobreza absoluta se redujo a la mitad.

Tras la estela británica, otros países europeos, con mayor o menor grado de ambición, lanzaron también sus propias iniciativas. Desde mediados de la primera década del siglo XXI, Alemania, Irlanda y últimamente Francia (desde la llegada de Emmanuel Macron al gobierno) han liderado políticas ambiciosas para canalizar más recursos al apoyo a familias y luchar contra la vulnerabilidad en la infancia. En el contexto pre-crisis, también Portugal y España ampliaron sus inversiones en el capítulo familias/infancia, aunque su prioridad no se situó necesariamente en los sectores más vulnerables. Así, el gobierno conservador de José María Aznar introdujo una prestación de 100 euros para madres trabajadoras con hijos 0-3, mientras que el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero un cheque-bebé destinado a familias con un recién nacido. Los socialistas también lanzaron el Plan Educa 3 para financiar la construcción de escuelas infantiles. Buena parte de estos esfuerzos se fueron al traste con la llegada de la crisis.

Desde mediados de la primera década del siglo XXI, distintos organismos internacionales empezaron a señalar el carácter anómalo de los datos de pobreza infantil en España. Las primeras señales de alerta aparecen en los *Joint Report on Social Security and Social Inclusion* de la Comisión Europea, donde España no solo aparece como uno de los países con mayor incidencia de la pobreza infantil, sino como una de las administraciones más ineficaces en la reducción de esta pobreza a través de transferencias públicas. En 2010, el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado español que formulara políticas públicas para abordar el problema de la pobreza infantil. Estas anomalías han sido también objeto de llamadas de atención por parte de distintos informes y pronunciamientos de la OCDE, o del Consejo de Europa.

3.2. La labor de las entidades sociales

La conceptualización de la pobreza infantil en el debate público debe mucho a la labor de distintas entidades sociales. Su papel en otorgar visibilidad a la cuestión, y a partir de ahí fundamentar la denuncia de la situación y la articulación de iniciativas sociales, ha resultado determinante. El proceso, sin embargo, se hizo esperar. La pobreza infantil tardó en figurar en el menú de necesidades sociales que presionaban para entrar en la agenda mediática y política.

Los principales informes y estudios sociales que durante los años 80 y 90 radiografiaron la sociedad española ignoraron, por regla general, la vulnerabilidad de la infancia. Salvo excepciones puntuales, es un tema que recibió poca atención por parte de los investigadores académicos, de los cuáles se nutren con frecuencia los informes de las entidades sociales. La poca evidencia manejada provenía esencialmente de informes internacionales.

Los primeros trabajos académicos que prestan atención específica a la pobreza infantil en España datan de finales de los noventa, con una investigación pionera de Cantó y Mercader Prats (1998) para los *Occasional Papers* de Innocenti, auspiciados por Unicef. Aunque diversos artículos académicos de estas autoras y otros investigadores siguieron poniendo el foco en la pobreza infantil en los años siguientes, habrá que esperar a finales de la primera década del siglo XXI para encontrar los primeros informes que contribuyen a emplazar la pobreza infantil en el foco de la atención pública. En 2008, el *Informe de la Inclusión Social* de Caixa Catalunya alcanzó gran repercusión mediática, situando a la infancia como el segmento de edad con mayor incidencia de pobreza relativa (lo que se sintetiza a partir de ese momento en un titular de prensa que cobró bastante relevancia: «la pobreza tiene rostro de niño»). Más tarde, ese mismo año, el VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social de Caritas-Foessa, dedica un epígrafe a lo que denominan «El redescubrimiento de la pobreza infantil». Ambos informes constatan la debilidad del sistema de protección español para la infancia. Dos años después Unicef publicó *La infancia en España: 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño*, donde se ofrece una panorámica muy completa de la situación de la pobreza infantil en nuestro país, elaborada junto a Caritas-Fundación Foessa, basado en un sistema de indicadores sobre bienestar infantil.

A partir de esos trabajos pioneros, y coincidiendo con el fragor de la crisis, se suceden los estudios que confirman la situación anómala de la pobreza infantil en España, publicados tanto por Unicef, como por otras entidades sociales como *Save The Children*, o Educo. Los resultados de estos informes y estudios, junto a las recomendaciones de organismos internacionales, se convierten en una de las grandes bazas para la reivindicación política de medidas específicas de inversión para combatir la pobreza infantil y mejorar los instrumentos de conocimiento de esta realidad. Los principales resultados nutren campañas de sensibilización pública cada vez más frecuentes y efectivas. Agrupadas en torno a la Plataforma de Organizaciones de Infancia, a partir de 2014, las entidades exigen la aprobación de un Pacto de la Infancia que, junto a incrementos de la inversión pública en infancia, llevaría aparejado la mejora de la prestación por hijo a cargo a 1.200 euros anuales para todas las familias con ingresos situados por debajo del umbral de pobreza⁴.

Es obligatorio mencionar también la labor de la Fundación La Caixa durante todos esos años. Esa labor se desarrolla en dos frentes que contribuyen a situar la preocupación por la infancia en un primer plano. Por un lado, ha fomentado la investigación aplicada y la reflexión sobre la pobreza y exclusión en la infancia, a través de su colección de Estudios Sociales y últimamente a través de su Observatorio Social, además de patrocinar decenas de jornadas y seminarios sobre la cuestión. Por otra parte, desde 2007, la Fundación La Caixa ha desarrollado un modelo de atención integral a la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social que ha contribuido a financiar y catalizar las intervenciones de decenas de entidades sociales en el territorio. El programa Caixa-pro-infancia ha jugado un papel de primer orden por la hora de dar a conocer el problema y contribuir a sensibilizar a la ciudadanía y a los agentes sociales y políticos.

3.3. La intensificación de los problemas por la crisis

La crisis económica que se inicia en 2008 ha representado una sacudida de una magnitud sin parangón, evidenciando claramente necesidades sociales insatisfechas y las debilidades de nuestro sistema de protección social. Aunque en un primer momento las tasas de pobreza infantil permanecieran relativamente estables (medidas en el umbral convencional del 60% de la mediana de ingresos), los efectos de la crisis terminaron afectando también a niñas y niños, especialmente a aquellos situados en los niveles más extremos de vulnerabilidad.

La situación socioeconómica de la infancia ha entrado en el foco del debate público de tres modos. En primer lugar, la crisis rejuveneció el perfil de la pobreza en España, poniendo de relieve a su vez las dificultades para sacar de ella a los hogares con niños. A lo largo del período distintos informes internacionales constataron que España concentraba buena parte de sus transferencias monetarias públicas en proteger a los tramos medios y elevados de ingresos, pero protegía de manera inadecuada a los más desfavorecidos (por ejemplo, OCDE 2014). Estos últimos eran los que sufrían de manera más acentuada los efectos de la crisis, con un aumento considerable del desempleo y una caída dramática de sus rentas. En estos tramos estaban sobrerrepresentados los hogares jóvenes, muchos de ellos con niños.

En segundo lugar, las dificultades financieras que atravesaron las administraciones públicas se saldaron con recortes de los presupuestos dedicados a las políticas públicas. Entre ellas, las políticas de infancia resultaron particularmente perjudicadas. Según estimaciones de un informe del Centro de Estudios Económicos Tomillo para Unicef (2015), en el período 2010-2013 el gasto total en infancia se redujo en 7.775 millones de euros (un 16,4%), un descenso en capítulos ya de por sí poco dotados.

Tras la salida técnica de la crisis en 2014, surgieron voces reclamando el restablecimiento de los niveles de inversión anteriores que permitieran acometer los daños sociales ocasionados. La necesidad de atender con inversiones el grave problema de pobreza infantil aparece subrayada en el acuerdo de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos, fir-

mado tras las elecciones de junio de 2016: *150 compromisos para mejorar España*. En el documento se detallaba un Plan contra la Pobreza Infantil (Plan Infancia), a desplegar a lo largo de la legislatura, dotado con 1.000 millones el primer año (2017), y 1.560 los tres siguientes. Unos meses después, sin embargo, el Plan Infancia no aparece en los presupuestos⁵. Tampoco lo hizo en los de 2018.

Los daños sociales de la crisis entraron también en el debate público por lo que se refiere a la infancia. Varios problemas sociales cobraron particular relieve. Uno de los primeros en saltar a la palestra fue el fenómeno de la malnutrición infantil. Varias expresiones del problema aparecieron recurrentemente en los medios: los niños que iban a clase sin desayunar y no podían seguir el ritmo de aprendizaje por falta de ingesta de alimentos, la escasa cobertura de los comedores escolares que dejaba sin alimentar a niños vulnerables, los recortes en las partidas destinadas a este fin, la situación de los niños desfavorecidos en verano cuando los comedores escolares no operaban, etc. Desde 2012, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones para conocer los programas existentes dirigidos a asegurar la nutrición infantil en CC.AA. y ciudades, recomendando mejorar su cobertura. La inquietud surgió también a nivel autonómico, lo que llevó a algunos gobiernos a habilitar partidas especiales para este fin. Otras actuaciones a nivel autonómico cobraron gran relieve público. Así, en agosto de 2013, un informe del *Síndic de Greuges* alertaba sobre los riesgos de malnutrición de 50.000 niños en Cataluña, y se refería a casos puntuales de desnutrición, originando una gran polvareda mediática.

Un segundo problema que concitó atención mediática y social durante los años de crisis fueron los desahucios que afectaban a familias con niños. El actor principal en la lucha por poner los desahucios en el centro de la atención pública fue la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), organización creada en 2009. Pero, durante mucho tiempo, la situación de los niños en ese contexto continuó siendo invisible. En 2012, *Save the Children* estimaba que en el 82% de los hogares desahuciados había niños, y que el efecto de esa experiencia vital podía ser devastador. En 2013, un informe del Comisario Europeo de Derechos Humanos, tras una visita a España, ponía el acento en las repercusiones de los desahucios en la vida cotidiana de familias con hijos, instando a las administraciones públicas españolas a proporcionar alojamiento alternativo. En 2015, la Plataforma de Organizaciones de Infancia publica el documento «La infancia: una prioridad para la agenda política», donde junto a otras propuestas señalaba la necesidad de: «proteger especialmente a las familias con niños y niñas frente a los desahucios dentro del marco general de protección del derecho a la vivienda» (propuesta 16)⁶.

Desde 2017 se han sentado precedentes legales para proteger a niños afectados por desalojos forzosos. Según una sentencia del Tribunal Supremo, que derogaba una resolución de un juzgado de lo Contencioso sobre la expulsión de una mujer con tres menores, ante situaciones de vulnerabilidad las autoridades están obligadas a establecer una ruta para el amparo efectivo de menores expuestos a órdenes de desahucio. El Tribunal Supremo corregía a órganos jurisdiccionales inferiores por no tener en cuenta la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de 1989 —que en sus artículos 11 y 12 proclama la protección del interés superior del menor— y la Convención de Derechos del Niño, tratado internacional rati-

ficado por nuestro país que en su artículo 27 reconoce a todo menor el «derecho a un nivel de vida físico, moral y social», ordenando que se adopten las medidas para ayudar a los padres con asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Por tanto, como ha podido comprobarse, la vulnerabilidad económica de la infancia entra con fuerza en la agenda social y mediática desde diversos flancos. Conjuntamente imponen un marco de reflexión al que no permanece ajena la esfera política. La mención a la pobreza infantil empieza a aparecer en el debate político, y en particular en los debates de la Comisión de Derechos de Infancia y Adolescencia del Congreso de Diputados, creada en 2016, donde los partidos políticos empiezan a presentar proposiciones no de Ley que otorgan a la inversión en infancia y la lucha contra la pobreza infantil un lugar preeminente.

4. Innovación institucional en el ámbito de la lucha contra la pobreza en la infancia: la actuación del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil

El establecimiento del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (ACPI) en junio de 2018 mostró la prioridad política que el Gobierno presidido por Pedro Sánchez atribuyó al abordaje de los graves problemas derivados de los altos índices de pobreza infantil existentes en España y al cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país en relación a la protección de los derechos de sus niños y niñas.

El Real Decreto 419/2018 de 18 de junio, por el que se constituía el Alto Comisionado y en el que se describían las funciones atribuidas a este organismo, establecía las líneas programáticas que debían guiar la actuación de esta oficina en torno a seis ejes principales: diseñar instrumentos de planificación y seguimiento de las políticas públicas existentes contra la pobreza infantil; proponer iniciativas específicas contra la pobreza infantil a los ministerios competentes; establecer relaciones de colaboración y cooperación con otras administraciones territoriales; diseñar sistemas de evaluación de impacto de las políticas adoptadas; elaborar análisis y estudios sobre desigualdad y pobreza infantil en España; y estudiar el estado de la protección de la infancia de acuerdo con la Convención de Derechos del Niño y al resto de acuerdos internacionales suscritos sobre la materia.

Los objetivos fijados para esta estructura de nueva creación reflejaban la percepción de la necesidad de movilizar al conjunto de la sociedad en el empeño de combatir la pobreza infantil en España, comenzando con el conjunto de las administraciones públicas, pero sumando también a las empresas, organizaciones sociales, medios de comunicación y a la ciudadanía en general en una gran alianza contra la pobreza infantil que se movilice para erradicar esta lacra en nuestro país.

4.1. Movilizando a las administraciones públicas en un contexto de gobernanza multinivel

Siguiendo las directrices marcadas por el mandato de creación de esta oficina, uno de los ejes de actuación principales del ACPI ha sido impulsar las actuaciones de las administraciones públicas para luchar contra la pobreza infantil, dentro del marco de sus competencias específicas. Las diversas iniciativas puestas en marcha en ese sentido han implicado la interlocución con los distintos niveles de gobierno, desde la Unión Europea, hasta los municipios, pasando por multiplicidad de organismos de la Administración General del Estado (AGE) y los gobiernos de las CC.AA.

4.1.1. *Ingreso Mínimo Vital*

Una de las iniciativas más importantes abordadas por el ACPI ha estado vinculada a la gradual puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV), propuesta incluida por el PSOE en sus programas electorales de las últimas cuatro elecciones generales. Esta propuesta estuvo en sus primeras formulaciones estructurado en torno a un incremento de la prestación por hijo a cargo para familias vulnerables a lo largo de un período de varios años, seguida en el tiempo por la creación de un programa de garantía de renta para familias sin ingresos, o con ingresos muy bajos, que comenzaría a aplicarse en la última fase de despliegue de este programa. El desarrollo del IMV permitiría al Gobierno de España responder a los apercibimientos de la Comisión Europea (plasmados en los *Country Specific Recommendations Reports* de los últimos años) en los que se conmina a las autoridades españolas a mejorar el apoyo a las familias vulnerables, particularmente a aquellas con hijos, y a incrementar los recursos destinados a ayudar a las familias y a la infancia.

Durante sus primeros meses de actuación, el ACPI centró buena parte de sus esfuerzos en diseñar diversos escenarios de aplicación para el IMV, estimando sus costes y efectos relativos en términos de reducción de la pobreza infantil⁷, con objeto de presentarlos a las diferentes instancias del Gobierno que debían intervenir en su aplicación efectiva a partir de los Presupuestos Generales del Estado de 2019. Aunque dichos Presupuestos no pudieron ser finalmente aprobados, las primeras medidas destinadas a incrementar las cuantías de las transferencias por hijo a cargo fueron aprobadas en el Real Decreto-ley 8/2019 de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que aumentó la asignación económica por hijo a cargo para el conjunto de los 1,3 millones de niños y niñas en riesgo de pobreza hasta los 341 € anuales (50 € más que hasta ese momento), y hasta los 588 € (297 € más) para aproximadamente 600 mil niños en situación de pobreza severa.

Esta mejora de la prestación de la Seguridad Social por hijo a cargo tenía el mérito de romper con 17 años de congelación de este programa de ayuda a las familias más vulnerables, al tiempo que suponía el primer paso para la puesta en marcha de un IMV que, en buena medida, coincide con las recomendaciones de la AIREF (2019) para el diseño y aplicación de un programa de rentas mínimas que resuelva los graves problemas de cobertura, suficiencia y eficacia de los programas de garantía de rentas actualmente existentes en nuestro país⁸.

4.1.2. *VECA*

Otra iniciativa puesta en marcha desde el ACPI fue el diseño del programa VECA (ocio educativo y comedores durante las vacaciones estivales) en colaboración con el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS), responsable de su financiación y gestión (en colaboración con las CC.AA., que se encargan de su aplicación sobre el terreno, generalmente a través de convenios con organizaciones del tercer sector). Este programa, aplicado ya a principios de julio 2018 (inmediatamente después la creación del ACPI) y replicado en el verano 2019, aspira a extender el rango de cobertura de las iniciativas puestas en marcha para promover la equidad y la estimulación socioeducativa de niños y niñas en riesgo de exclusión social en el período estival. Se trata de contribuir a hacer efectivo el derecho a la alimentación, el acceso a actividades de esparcimiento, ocio y vida cultural, así como a actividades y servicios comunitarios que faciliten a los padres y madres de esos menores la conciliación durante las vacaciones escolares veraniegas.

Mediante la ampliación de la oferta de recursos de ocio educativo con vocación inclusiva, este programa trata de fomentar el desarrollo de nuevas competencias, el disfrute de actividades de juego y esparcimiento, las experiencias de convivencia con iguales y el apuntalamiento de valores de ciudadanía, contribuyendo así al enriquecimiento cognitivo de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y/o exclusión, disminuyendo el efecto del «olvido veraniego» y propiciando con ello la compensación y nivelación cultural de niños y niñas de diferentes orígenes socioeconómicos.

A través de la aplicación del programa VECA, los recursos destinados al programa de «Ayudas a Comedores de verano y Conciliación Familiar» (5,2 millones de euros en 2017), se duplicaron en el verano de 2018, incrementando el número de beneficiarios hasta 66.000 menores. En el verano de 2019 la dotación de este programa aumentó hasta los 15 millones de euros con el objetivo de financiar el acceso a actividades de ocio inclusivo con nutrición adecuada y otras actividades que mejoren el desarrollo y el bienestar social de 100.000 niños y niñas.

4.1.3. *Programa «vuelta al cole»*

Con objeto de promover las iniciativas destinadas a facilitar la asunción de los costes de la «vuelta al cole» para las familias trabajadoras, en particular para aquellas en situación más desfavorecida, el ACPI comenzó en septiembre de 2018 una línea de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) orientada a potenciar la actuación de las administraciones locales en el ámbito del bienestar para la infancia en esta tesitura, compleja para muchas familias.

Se trata esencialmente de facilitar la puesta en práctica de dinámicas de intercambio de experiencias y de aprendizaje mutuo entre municipios que redunden en una maximización de los recursos destinados a este tipo de iniciativas, propiciando al mismo tiempo el reconocimiento del esfuerzo realizado por los ayuntamientos para ayudar a las familias vulnerables a escolarizar a sus hijos en igualdad de condiciones que el resto de menores.

4.1.4. *Colaboración con distintos ministerios en el diseño de sus propias iniciativas y estrategias con implicaciones sobre el bienestar de la infancia*

Una de las funciones principales del ACPI es la de actuar como dinamizador del conjunto de las administraciones públicas para que tomen en consideración el problema de la pobreza infantil en su propia reflexión sobre su ámbito de competencias específicas y trasladen esta preocupación a sus políticas, contribuyendo con ello a combatir tanto las circunstancias que dan origen a la pobreza infantil, como las consecuencias de la misma cuando ésta ya se ha materializado. En este sentido, el ACPI ha establecido canales de interlocución con una pluralidad de órganos de la AGE, entre los que destacan un buen número de ministerios. Con propósito ilustrativo señalaremos aquí brevemente algunos de los frutos surgidos de dicha interacción.

Con el Ministerio de Educación y Formación Profesional se han mantenido numerosas conversaciones con objeto de poner en marcha medidas que permitan la expansión de la cobertura del ciclo de escolarización infantil de 0-3 años, así como para la recuperación de programa PROA, u otro tipo de iniciativas de acompañamiento y refuerzo educativo para estudiantes con problemas de aprendizaje en centros de especial complejidad social, así como para el desarrollo de iniciativas destinadas a combatir el abandono educativo prematuro.

En el marco de las reflexiones sobre el modo de perfeccionar la aplicación de las medidas destinadas a paliar las situaciones de pobreza energética a través del denominado «bono social eléctrico» y del «bono social para usos térmicos», el ACPI ha mantenido una intensa interlocución con el Ministerio para la Transición Ecológica con el objetivo de que los hogares donde residan menores sean considerados como merecedores de especial protección («suministro esencial»), de modo que este tipo de hogares no puedan ser objeto de cortes de suministro por impago. De igual manera, se articuló el establecimiento de un vínculo directo entre este ministerio y el MSCBS, con objeto de homogeneizar sus aproximaciones hacia los fenómenos de la pobreza, el desamparo y la vulnerabilidad en sus respectivas estrategias y planes de actuación (en términos conceptuales, de definición de umbrales para determinar elegibilidad, etc.), contribuyendo así a añadir coherencia a la acción del Gobierno central en la lucha contra la pobreza.

El ACPI colaboró también con el MSCBS en la redacción de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023) con objeto de situar la lucha contra la pobreza infantil en un lugar central en dicha Estrategia destinada a promover un crecimiento económico sostenible e integrador, reforzar las capacidades de las familias, prevenir las situaciones de desventaja social y romper el ciclo de transmisión generacional de la pobreza y de la exclusión social.

4.1.5. *Interlocución con instituciones europeas, e intervención para priorizar la lucha contra la pobreza infantil en los posicionamientos de nuestro país en Europa*

El ACPI ha tratado de contribuir al desarrollo de las iniciativas puesta en marcha en el seno de las instituciones europeas para incrementar la implicación de las mismas en la lucha

contra la pobreza infantil. Así, se ha participado en los debates desarrollados en el Parlamento Europeo (PE) sobre la necesidad de la puesta en marcha de un programa de Garantía Infantil Europea, iniciativa que fue finalmente aprobada por el pleno de esta institución el 16 de enero de 2019. Esta propuesta plantea que, en el contexto de la definición del próximo Marco Financiero Plurianual de la UE (2021-2027), se destine el 5% de los recursos financieros del FSE+, así como una cantidad de 5,7 millardos de euros adicionales de otros recursos europeos, a financiar actuaciones que tengan por objeto luchar contra la pobreza infantil. La propuesta enumera los diferentes programas (FEDER, FEAD, FSE+) a partir de los cuales se podrían englobar las actuaciones puestas en marcha por la UE con objeto de garantizar que todos los niños y niñas tengan acceso a sanidad, cuidado preescolar y educación gratuitos y de calidad, así como a una vivienda decente y nutrición adecuada.

El enfoque del PE sobre la Garantía Infantil Europea es el mismo que en la mayoría de iniciativas europeas: el reparto y asignación de fondos para proyectos concretos cofinanciados por los Estados-miembros. La aplicación de los programas que obtuvieran financiación sería responsabilidad de cada Estado-miembro, o de las entidades subnacionales que los gestionen. Se pone el acento en focalizar recursos en regiones especialmente expuestas al riesgo de pobreza y exclusión social infantil y en adoptar un enfoque local. Es por ello que los actores institucionales clave en este proceso deberían ser los municipios, que presentarían proyectos solicitando recursos de este programa para cofinanciar el despliegue de iniciativas de apoyo a la infancia y a las familias en su territorio.

Además de la interlocución directa con las instituciones europeas, el ACPI ha colaborado en la realización del «*Feasibility Study*» de esta iniciativa en España, al tiempo que ha difundido la información sobre el estado de las negociaciones sobre la Garantía Infantil Europea entre las administraciones públicas españolas con objeto de prepararlas para su participación activa en las iniciativas que deberían permitir un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en este programa si finalmente fuese aprobado⁹. De igual modo, ha intentado garantizar y visibilizar el apoyo del Gobierno español a la Propuesta de Garantía Infantil Europea en el marco de la negociación del Marco Financiero Plurianual (2021-2027). El Gobierno español ha expresado ya su pleno apoyo al establecimiento de la Garantía Infantil Europea en distintos foros con objeto de que la UE invierta en una sociedad más justa, competitiva y dinámica como la que se pretende alcanzar a través del pilar europeo de derechos sociales, para lo cual luchar contra la pobreza infantil aparece como uno de los instrumentos más efectivos.

De igual modo, el ACPI ha participado, en colaboración con el MSCBS, en la reflexión sobre las posibles formas de redefinir el modo en que el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) es aplicado en España. Vinculado a la Política de Cohesión Social de la UE y al Fondo Social Europeo, este programa es aplicado en los diferentes Estados-miembro a través de los Programas Operativos (PO) acordados con la Comisión Europea. Mediante estos PO, cada país ha decidido que uso da a los recursos financieros que le corresponden por este Fondo, definiendo los grupos de población prioritarios, así como las intervenciones concretas a través de las cuales se vehiculan dichos recursos. España se encuentra entre el grupo países que actualmente aplica un PO centrado en la provisión de

alimentos para las poblaciones más desfavorecidas. Esta lógica de intervención, esencialmente asistencialista, no contribuye a potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, ni les ayuda a abandonar dicha situación de precariedad y vulnerabilidad, además de crear un potencial riesgo de estigmatización de los beneficiarios. La redefinición de este programa de cara al próximo Marco Financiero Plurianual debería apuntar hacia un PO basado en una combinación de tarjetas prepago que puedan ser utilizadas para la adquisición de alimentos y servicios de primera necesidad, junto con la financiación de iniciativas que garanticen el desayuno, la comida y/o la merienda a los y las menores de estratos más desfavorecidos, tanto durante el curso escolar, como durante los períodos vacacionales.

4.2. Movilizando al conjunto de la sociedad para luchar contra la pobreza infantil

La certeza acerca de la necesidad de implicar al conjunto de la sociedad en la lucha contra la lacra de la pobreza infantil y sus consecuencias ha llevado al ACPI a promover la creación de una «Alianza de país contra la pobreza infantil» con la que se apoye la actuación del tejido empresarial y del Tercer Sector Social en este ámbito. El objetivo central de dicha Alianza es el de dar cobertura, guía y hasta cierto punto coherencia, al conjunto de iniciativas desarrolladas desde la sociedad civil con el fin de combatir la pobreza infantil, sus causas y efectos. Siguiendo esta lógica, desde el ACPI se ha establecido una interlocución directa con aquellas organizaciones empresariales que trabajan en este ámbito, de modo que los proyectos que ya están desarrollando puedan ser replicados en otras zonas, o que se expanda la cobertura de los mismos. En ese contexto, el ACPI contribuye al análisis y diagnóstico de la problemática a abordar, al tiempo que proporciona asesoramiento respecto a la evolución de la intervención. En el caso de aquellas empresas que no han desarrollado aún iniciativas contra la pobreza infantil, pero manifiestan su disposición a sumarse a la Alianza, el ACPI pone a su disposición un banco de proyectos en una serie de ámbitos considerados como prioritarios y que deben permitir a estas organizaciones implicarse en el desarrollo de proyectos piloto de intervención innovadora e integral que pueden ser ejecutados por las propias fundaciones de las empresas, si las tuvieran, o a través de la Fundación Estatal, Salud, Infancia y Bienestar Social (Fundación del Sector Público vinculada al MSCBS)¹⁰, en caso de que actúen en este ámbito por primera vez y deseen realizarlo con un mayor nivel de implicación del propio ACPI en el diseño, desarrollo e implementación del programa. En este último caso, los proyectos serían aplicados en asociación directa con entidades del Tercer Sector mediante acuerdos que la Alianza propiciaría.

El trabajo con las entidades del Tercer Sector Social que trabajan con la infancia ha sido una pieza clave de la actuación del ACPI desde su constitución. El establecimiento de canales de comunicación y colaboración con estas entidades ha permitido compartir información, experiencias, diagnósticos y elaborar propuestas de intervención conjuntas. Con este objetivo en noviembre de 2018 se celebró la Cumbre del Tercer Sector contra la pobreza infantil que pretendía coordinar y aunar esfuerzos, visibilizar el importante trabajo realizado

por estas organizaciones, actuar como plataforma de concienciación social, así como intercambiar experiencias y conocimiento entre todos los actores implicados en este ámbito. Esa primera cumbre con el Tercer Sector fue seguida en febrero de 2019 por la Cumbre Empresarial contra la pobreza infantil, en la que se presentó públicamente el proyecto de la Alianza y se dieron a conocer los primeros proyectos incluidos bajo el paraguas de esta iniciativa.

4.3. Analizando y creando instrumentos de análisis sobre la pobreza infantil

Con objeto de analizar la evolución de la desigualdad y de la pobreza infantil en nuestro país, así como de diseñar sistemas de evaluación del impacto de las decisiones políticas en este ámbito, el ACPI ha desarrollado un trabajo de permanente monitorización de los datos e indicadores estadísticos disponibles sobre estos temas. Los resultados de estos análisis han servido de base sobre la que fundamentar los programas de actuación planteados por el Alto Comisionado, al tiempo que han permitido una fluida interacción con los medios de comunicación que resultan fundamentales en los esfuerzos de concienciación de la sociedad acerca de la gravedad de los problemas que se pretenden combatir.

La colaboración con las instituciones generadoras de los datos estadísticos manejados ha resultado esencial. Así, la reflexión conjunta del ACPI con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), ha permitido la elaboración del *Mapa de la pobreza infantil en España*, una herramienta de visualización de la distribución de la vulnerabilidad en la infancia que permite mostrar con gran precisión su concentración en el territorio y, con ello, mejorar la focalización geográfica de los recursos destinados a combatir esta situación. De igual modo, hemos trabajado con instituciones como el INE, el Instituto de Estudios Fiscales, o la AIREF para avanzar en el análisis de los datos disponibles, así como para reflexionar conjuntamente sobre la posibilidad de diseñar y aplicar módulos específicos sobre infancia en las distintas encuestas existentes y que disponen de información relevante acerca de la pobreza en la infancia (la Encuesta de Población Activa —EPA—, la Encuesta de Condiciones de Vida —ECV—, o la Encuesta de Presupuestos Familiares —EPF—). Se ha tratado también de mejorar los instrumentos de recogida de información y análisis acerca de la situación socioeconómica de los hogares con niños, así como sobre las actitudes y opiniones del conjunto de la ciudadanía respecto a las políticas dirigidas a estos colectivos, para lo cual hemos avanzado en conversaciones con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y con el MSCBS con objeto de elaborar una encuesta que recoja información relevante sobre la situación de la población española y su relación con los programas de protección social.

La página web del Alto Comisionado ha constituido una herramienta de gran utilidad a la hora de hacer llegar a los ciudadanos información rigurosa y actualizada acerca de las diferentes dimensiones de la pobreza que afecta a la población infantil en nuestro país. Todos esos esfuerzos se han saldado en una presencia notable y continua en los medios de comunicación y en el debate público.

4.4. Cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño

El papel del ACPI a la hora de velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España en la protección de los y las menores (en particular la Convención de Derechos del Niño) se ha materializado en la participación en el impulso de la Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia Frente a la Violencia (LOPIVI), donde el ACPI ha acompañado a los ministerios promotores: MSCBS y el Ministerio de Justicia. Este proyecto de ley tiene por objeto garantizar el respeto de la dignidad, libertad e igualdad de los niños, niñas y adolescentes y la protección de sus derechos fundamentales, garantizando el libre desarrollo de su personalidad en un entorno libre de violencia. Así, la ley supera las medidas de protección frente a la violencia del menor entendidas como acción administrativa con una aproximación basada en el respeto a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, a quienes se concibe en todo momento como titulares de derechos subjetivos. La ley se propone combatir la violencia contra la infancia desde una aproximación integral como respuesta a la naturaleza multidimensional que caracterizan los factores de riesgo y las consecuencias asociadas a la violencia contra la infancia. La ley otorga una prioridad esencial a las medidas de prevención como una adecuada socialización y educación de los menores y la sensibilización y formación de sus familias y la sociedad en general. Además, establece medidas de protección (detección y asistencia) y de reintegración de derechos vulnerados y recuperación de la víctima inspiradas en los modelos integrales de atención que han sido identificados como ejemplos de buenas prácticas para evitar la victimización secundaria. Por otro lado, esta nueva norma se persigue establecer en colaboración con las CC.AA. un sistema de protección uniforme que supere la fragmentación del modelo actual.

Además de esto, el ACPI ha colaborado con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el seguimiento del Examen Periódico Universal. De igual modo ha participado en el proceso de discusión y definición de un nuevo protocolo de gestión del proceso de recepción y tutela de los menores extranjeros no acompañados en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el MSCBS y las CC.AA. en el seno del Observatorio de Infancia. Se ha colaborado también con el Ministerio de Hacienda en el desarrollo de un sistema para el cálculo del impacto de los Presupuestos Generales del Estado sobre la infancia.

5. Conclusiones

La pobreza infantil ha entrado con fuerza en el debate público y se han abierto espacios para impulsar políticas en las que España presentaba lagunas. El reto es preservar el ímpetu y persistir en el empeño.

Es un reto enorme. El reto de movilizar recursos colectivos y comprometer a toda la sociedad para abordar un problema de primera índole, que afecta a dimensiones estructurales de la organización económica de nuestro país y de su sistema de protección social. Para ello será esencial poner el foco en los perfiles del problema, concienciar a la sociedad sobre

lo que nos jugamos, y tejer complicidades en la sociedad civil y en el ámbito político. Para luchar contra la pobreza infantil no sobra nadie. El Alto Comisionado ha manifestado públicamente su voluntad de trabajar con las entidades sociales que siempre han estado a pie de trincheras en la lucha contra la pobreza infantil, con las organizaciones de la sociedad civil que han descubierto recientemente la magnitud del problema y con las organizaciones que puedan descubrirla gracias a la labor de visibilidad realizada desde el gobierno; con medios de comunicación; con pequeñas, medianas y grandes empresas comprometidas con el bienestar social; con los distintos niveles de la Administración Pública, o con todos los grupos parlamentario, etc. En ese empeño, el Alto Comisionado puede ser el catalizador de esfuerzos colectivos para acometer una tarea largo tiempo pospuesta.

Notas

1. Porcentaje de menores de 18 años que viven en hogares con ingresos equivalentes por debajo del 60% de la mediana de la renta nacional.
2. Es importante señalar que la ECV utiliza información de ingresos de los hogares que corresponden al año anterior de la encuesta. Y como además los datos suelen publicarse al año siguiente de realización del campo, los últimos datos disponibles vienen refiriéndose a la situación de ingresos de 1,5 años antes.
3. Dicha cuantía se incrementa hasta los 1.000 euros en el caso de que el menor tenga una discapacidad mayor o igual al 33%.
4. En noviembre de 2018 consiguen que todas las fuerzas políticas se sumen a una Proposición de Ley que recoge sus principales reivindicaciones.
5. De los 1.000 millones que aparecían en el acuerdo de investidura para el año 2017, en los presupuestos se dedicaron finalmente 340 millones a la lucha contra la pobreza infantil, una rebaja del 65%. En realidad, en esos 340 millones comprometidos se incluía un programa de «ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil» de 102 millones (programa FEAD) y 140 millones para un programa de reasentamiento y reubicación de refugiados. Solo 100 millones estaban destinados explícitamente a la lucha contra la pobreza infantil. Esos 100 millones suponen un aumento de 25 millones en los recursos destinados a la lucha contra la pobreza infantil respecto a la prórroga de los PGE 2016.
6. Véase un excelente estudio de esta problemática en AA.VV. (2016). Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos.
7. El incremento gradual de las prestaciones por hijo a cargo, la primera fase de aplicación del IMV, debía alcanzar el objetivo de transferir 1.800 € año/hijo para las familias por debajo del umbral de pobreza severa, 1.200 € euros en caso de pobreza alta y 600 € en caso de pobreza moderada.
8. En el momento de incluir la remisión de este artículo, el gobierno ha aprobado el Real Decreto-ley 20/2020, de 19 de mayo, que establece el Ingreso Mínimo Vital.
9. Por ejemplo, transmitiendo a la FEMP la información disponible sobre esta iniciativa con objeto de que activen a sus miembros y estén preparados para la puesta en marcha de un Programa Piloto en una serie de municipios europeos que recibirán financiación europea para el desarrollo de iniciativas encaminadas a la implementación de la Garantía Infantil.
10. Los Estatutos de esta Fundación fueron modificados en diciembre de 2018 con objeto de incluir la lucha contra las desigualdades que afectan a los menores en situación de vulnerabilidad entre sus objetivos. El ACPI pasó a formar parte de su Patronato para guiar las tareas de la FCSAI en este nuevo ámbito de actuación.

Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2019), «Los Programas de Rentas Mínimas en España», Madrid.
- AA.VV. (2016), «Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos». *PAH-Madrid, Enclave y Quiteria*.
- Centro de Estudios Económico Tomillo (2015), «La infancia en los presupuestos». *Cuadernos para el Debate 4*, Editorial Huygens.
- Cantó, O. y M. Mercader Prats (1998), «Child Poverty in Spain: What can be said?», *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series*, n. 66.
- Comité de los Derechos del Niño (2010), «Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: España, 13 de setiembre», CR/C/ESP/CO/3-4.
- Consejo de Europa (2013), «Informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa después de la visita a España del 3 al 7 de junio de 2013», *CommDH 203*, 18.
- Foessa (2008), «VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2008». Madrid: Fundación Foessa.
- Marí-Klose, P. (dir.) *et al.* (2008), «Informe de la Inclusión Social en España». Barcelona: Obra social de la Caixa de Catalunya.
- Marí-Klose, P. y A. Martínez Pérez (2016), «Empobrecimiento en tiempos de crisis. Vulnerabilidad y (des) protección en un contexto de austeridad», *Panorama Social 22*, 11-26.
- Marí-Klose, P. (2019), «La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil». Madrid: Catarata.
- OCDE (2014), «Income Inequality Update. Rising Inequality. Youth and Poor Fall Behind». Paris, OCFE Publishing.
- Penne, T., Hufkens, T. Goedemé y B. Storms (2019), «To what extent do welfare states compensate for the costs of children. The joint impact of taxes, benefits, public goods and services». *Journal of European Social Policy*.
- Save the Children (2012), «Muchos anuncios, pocos avances. Agenda de la Infancia 2012-2015: un año después de las elecciones generales».
- Síndic de Greuges (2013), «Informe sobre la Malnutrición Infantil en Catalunya». Barcelona, agosto de 2013.
- Unicef España (2010), «La infancia en España: 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño». Madrid: Unicef.

La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia

JORGE CARDONA LLORENS
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Valencia

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

La aprobación en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas fue un cambio revolucionario respecto a la consideración jurídica del niño: el niño deja de ser considerado un objeto de protección y se convierte en un sujeto titular de derechos que debe ser empoderado en los mismos. Si bien este cambio de paradigma, desde el punto de vista legislativo, se ha consagrado en España, quedan retos legislativos importantes, incluyendo la adopción de medidas de aplicación de disposiciones legislativas y la adaptación de la legislación nacional por las Comunidades Autónomas.

Palabras Clave: Tratados Internacionales, Derechos de Infancia.

Clasificación JEL: K33, K36.

Abstract

The adoption in 1989 of the Convention on the Rights of the Child by the United Nations General Assembly was a revolutionary change in the legal consideration of the child: Children were not anymore objects to be protected, since they became subjects of rights. While this paradigm shift has been implemented in Spain from the legal point of view, important challenges remain, including the need for adoption of implementing mechanisms of legislative measures and the adaptation of national legislation to regional governments.

Keywords: International Treaties, Children Rights.

JEL Classification: K33, K36.

1. Introducción

El 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. En noviembre de 2019 había sido ratificada por 196 Estados¹, siendo en ese momento el tratado internacional, sobre cualquier materia, más ratificado. Todos los Estados del mundo,

con la excepción de los Estados Unidos de América, lo han ratificado. Y éste último, sí ha ratificado los dos primeros Protocolos adicionales a la Convención.

Hasta la fecha, la Convención ha sido completada por tres Protocolos facultativos. Los dos primeros celebrados en el año 2000 y entrados en vigor a principios de 2002 hacen referencia a la *participación de niños en conflictos armados* (OPAC), y a la *venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* (OPSC). Ambos desarrollan las disposiciones de la Convención sobre estas cuestiones, especificando y detallando las obligaciones del Estado respecto a las mismas. El OPAC tiene, hasta febrero de 2020, 170 ratificaciones². Por su parte el OPSC tiene, hasta la misma fecha, 176 ratificaciones³. Junto a ellos, el tercer Protocolo *relativo a un procedimiento de comunicaciones* (OPIC), fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011, entró en vigor el 14 de abril de 2014, y ha sido ratificado, hasta febrero de 2020, por 46 Estados⁴.

La finalidad de este trabajo es comprender el significado, contenido y alcance de la Convención y cómo dicho significado, contenido y alcance se ha incorporado al ordenamiento jurídico español a través de la legislación.

Naturalmente, lo primero que hay que señalar es que, tanto la Convención como sus Protocolos, forman parte del ordenamiento interno español. Como es bien sabido la recepción de los tratados en el ordenamiento español viene regulada constitucionalmente en el art. 96.1, párrafo primero⁵ y, en términos parecidos, aunque con alguna diferencia que no merece ahora ser destacada, por el art. 1.5 del Código Civil⁶.

En consecuencia, la Convención y sus protocolos son fuente directa y plenamente eficaz en el Derecho español desde su publicación oficial, siendo susceptibles de crear por sí mismos derechos y obligaciones directamente exigibles por los particulares y de ser invocada ante los órganos judiciales y administrativos siempre y cuando se trate de disposiciones «*self-executing*» o directamente aplicables. En este sentido, es cierto que algunas disposiciones de la Convención y de sus Protocolos, no son directamente aplicables, precisando de un desarrollo legislativo por parte de las Cortes Generales o de los legislativos autonómicos (cuando afecte a la competencia de una Comunidad Autónoma) si la materia a la que se refiere el tratado es objeto de reserva legal o exige modificación de leyes anteriores; o de un desarrollo reglamentario, que corresponderá al Gobierno de la Nación o al ejecutivo autonómico.

En este sentido, la Convención y sus Protocolos están redactados creando aparentemente obligaciones sólo para los Estados que deben respetar, proteger y garantizar los derechos en ellos contenidos. Pero ello no justifica la posición mantenida en ocasiones por el Tribunal Supremo al negar la protección de determinados derechos bajo la errónea apreciación de que «son normas que imponen obligaciones a los Estados partes, preceptos que no alcanzan a los particulares que son los que conforman, como partes litigantes, el presente procedimiento»⁷. Como ha señalado la profesora Mangas Martín, aunque «la forma de redactar los convenios sobre derechos humanos en el seno de la O.N.U. es bastante criticable, si el Tribunal Supremo hubiera razonado sobre la naturaleza y el carácter de los derechos

humanos en vez de hacer una interpretación formalista fuera del heterogéneo contexto universal, hubiera concluido que al menos ciertos derechos humanos que se declaran en el citado Convenio son inherentes al ser humano (como la especial protección de la infancia), por lo que los textos internacionales se limitan a declararlos y los Estados, incluidos los jueces, deben protegerlos»⁸.

En todo caso, lo que sí es cierto es que el ordenamiento jurídico español debe adaptarse en todo caso a la Convención que, conforme al artículo 96 de la Constitución, tiene primacía sobre las leyes. En este sentido, el presente trabajo no puede pretender realizar un repaso general del desarrollo de todas las disposiciones de la Convención en la legislación estatal y autonómica, pues ello implicaría repasar toda la legislación sobre los derechos de la infancia en España, cuestión que excede la extensión de un artículo.

Por ello, nos detendremos sólo en las cuestiones generales, es decir, cómo ha incorporado la legislación española el significado de la Convención y cómo ha aplicado España las medidas generales de aplicación de la Convención.

2. Significado de la Convención: El cambio de paradigma del niño como sujeto de derecho y su aplicación en España

El reconocimiento casi universal de la Convención tiene un significado revolucionario respecto a la consideración jurídica del niño. Como ha sido reiteradamente señalado⁹, la Convención representa la consagración del cambio de paradigma que se produce a finales del siglo XX sobre la consideración del niño por el derecho: el niño deja de ser considerado como un objeto de protección, para convertirse en un sujeto titular de derechos que debe ser empoderado en los mismos.

Aunque la Convención prevé la no discriminación de los niños por el hecho de ser niños, su finalidad principal no es la no discriminación de los niños y niñas, sino el establecimiento de obligaciones específicas de los Estados para garantizar que los derechos puedan ser ejercidos por los niños y niñas y sean respetados tanto por el Estado como por las demás personas. Junto a ello, teniendo en cuenta que los niños son sujetos en evolución, la Convención especifica los derechos reconocidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos¹⁰ a la situación de los niños, reconociendo explícitamente el principio de la evolución progresiva de sus capacidades.

Como eje central del cambio de paradigma, la Convención incluye dos principios que podemos considerar «revolucionarios» en relación con la situación anterior: el principio del «interés superior del niño» y el principio que impone la obligación de «escuchar al niño en todas las decisiones que le afecten». Ambos principios, contenidos en los arts. 3 y 12 de la Convención respectivamente, deben ser leídos conjuntamente y están en la base del nuevo estatuto del niño como «sujeto de derecho». La lectura conjunta de estos dos principios nos muestra la perspectiva del niño como sujeto de derechos. Suponen una nueva perspectiva en las relaciones entre adultos y niños, lo que lleva consigo una dinámica democrática en

dichas relaciones. Los niños no «pertenece» a nadie, ni siquiera a sus padres. Los niños se pertenecen a sí mismos y deben ser considerados como sujetos de derecho, cuyo interés debe ser tenido en cuenta en todas las decisiones que les afecten y cuya opinión debe ser escuchada antes de determinar el contenido de ese interés.

El Comité de Derechos del Niño, órgano creado por la Convención como mecanismo de garantía de su aplicación, ha considerado conveniente elaborar dos Observaciones Generales, destinadas a todos los Estados parte y a la sociedad en general, a fin de explicar e interpretar estos dos artículos: la Observación General N.º 12 (2009) sobre *El derecho del niño a ser escuchado*¹¹, y la Observación General N.º 14 (2013) sobre *El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*¹². Ambos textos constituyen la doctrina central sobre la interpretación de estos derechos.

Ahora bien, una cosa es considerar que la Convención consagra en el plano del derecho la consideración del niño como un sujeto de derecho y otra, muy diferente, que esto se haya conseguido en la práctica. Son muchos los ejemplos que nos demuestran que queda mucho trabajo por realizar para que el plano jurídico se transforme en realidad fáctica.

Sigue existiendo la idea de que los niños carecen de suficiente madurez para emitir una opinión, de que los niños mienten con frecuencia, de que es mejor no hacerles participar en decisiones difíciles como la ruptura de las relaciones familiares para que no sufran, por no hablar de la famosa *milonga* del síndrome de alienación parental, como mala excusa para no oír al niño por estar influenciado por uno de sus progenitores.

En cuanto se llega a una determinada edad, la sociedad acepta que hay madurez, que no se miente, que saben soportar mejor el sufrimiento, o que no se dejan influenciar. Y, en el fondo, detrás de estas ideas no hay otra cosa que la negación del niño como un sujeto de derecho y el mantenimiento del paradigma de que se trata de algo débil, frágil, que debe ser protegido. Y esa «protección» consiste en quitarle su derecho a ser escuchado y participar.

La legislación española ha intentado luchar contra esta situación con una profunda reforma legislativa de la legislación de infancia llevada a cabo en 2015, tras un largo y no fácil proceso legislativo, en el que las fuerzas progresistas (reconocedoras de los niños y niñas como sujetos de derecho) y las retrógradas (negadoras de ese carácter) tuvieron fuertes enfrentamientos.

En relación al interés superior del niño, debe reconocerse que, tal y como señala expresamente la exposición de motivos de la Ley Orgánica de reforma de la legislación de infancia de 2015, el nuevo artículo 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor recoge sustancialmente el contenido de la Observación General 14 del Comité de Derechos del Niño, acogiendo la triple naturaleza de la institución (como derecho subjetivo, como principio interpretador y como regla de procedimiento) y especificando los elementos y criterios generales que deben utilizarse para evaluar y determinar el interés superior del niño. Igualmente, el nuevo artículo 22 quinquies de la LOPJM, sobre *Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia*, introduce la obligación de que «Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia». De

esta forma, no sólo se garantiza el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en las decisiones individuales, sino también en las medidas colectivas, de las que la máxima expresión son las medidas legislativas y reglamentarias.

Finalmente, el nuevo artículo 9 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor parece consagrar también, con algún límite, el derecho de los niños y niñas a ser oídos y escuchados como sujetos de derecho. De conformidad con dicho artículo:

«1. El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias».

El legislador español reconoce el derecho a ser oído y escuchado sin discriminación por edad. Todos los niños, sea cual sea su edad, deben ser oídos y escuchados. Naturalmente, una vez oído, su opinión será tenida debidamente en cuenta «en función de su edad y madurez». Una cosa es el derecho a participar (que tienen todos los niños) y otra diferente la toma en consideración de su opinión (que es donde entra la madurez).

Sin embargo, el propio artículo tiene ya en sí una contradicción. De conformidad con el párrafo 3 del mismo artículo:

«Siempre que en vía administrativa o judicial se deniegue la comparecencia o audiencia de los menores directamente o por medio de persona que le represente, la resolución será motivada en el interés superior del menor y comunicada al Ministerio Fiscal, al menor y, en su caso, a su representante, indicando explícitamente los recursos existentes contra tal decisión».

Esta disposición es la concesión final hecha a los «protectores». Pero, ¿cómo se puede adoptar una medida en interés superior del niño sin escucharlo? El artículo 2 de la LOPJM exige que, a la hora de evaluar y determinar el interés superior del niño, un elemento imprescindible es oír al niño ¿Significa ello que hay que oír al niño para determinar que no hay que oírle? Es absurda esta situación. Detrás de este párrafo está la posición de los «protectores» de los niños que consideran que, en algunas circunstancias, es mejor no oír al niño para no producirle daño, sin darse cuenta que para proteger de verdad a un niño, no hay que limitar su derecho a ser escuchado, sino oírle de modo adecuado para no producirle ese daño.

Por otra parte, pese a la reforma legislativa de 2015, sigue existiendo un variado número de disposiciones que siguen respetando ese derecho a partir de una edad, señalando que el juez debe escuchar a los niños a partir de los 12 años, por ejemplo. Todas esas disposiciones deberían considerarse derogadas por el art. 9 de la LOPJM. Pero, mientras no se produzca su derogación formal, seguirán existiendo jueces que, bien por ignorancia, bien porque mantienen una mentalidad más «protectora» que de «empoderamiento», seguirán sin escuchar a los niños.

Los niños y niñas deben ser escuchados, deben poder participar en las decisiones que les afectan. Y si no se les permite, serán ellos los que reivindiquen ese derecho. Los movimientos de protesta llevados a cabo, por ejemplo, en Chile por niños y adolescentes a lo largo de los últimos meses de 2019 y que han terminado en un proceso de reforma de la Constitución, o en el marco del cambio climático, de los que Greta Thunberg es un ejemplo, pero está muy lejos de ser la única, son buena muestra de ello.

La Convención de los derechos del Niño nos deja claro que los niños y niñas no son los ciudadanos del futuro. Son ciudadanos hoy. No hay que prepararlos para que ejerzan sus derechos cuando sean adultos. Deben poder ejercer sus derechos ahora, siendo niños y niñas. Ese es el cambio revolucionario introducido por la Convención y que la legislación española y su aplicación deben consagrar definitivamente. En este sentido, la polémica surgida a finales del año 2019 sobre el denominado «pin parental» y el debate sobre si los niños pertenecen al Estado o a los padres, nos muestra lo alejados que nos encontramos todavía de la consagración en España del cambio de paradigma del niño como sujeto de derecho que se pertenece exclusivamente a sí mismo y respecto del que tanto sus padres como el Estado tienen obligaciones y responsabilidades.

3. Alcance y contenido de la Convención

La estructura de la Convención de los Derechos del Niño puede considerarse que está formada por ocho grupos de normas relativas a:

- i) el ámbito de aplicación de la Convención;
- ii) los principios generales que inspiran la Convención;
- iii) las medidas generales que deben adoptar los Estados en relación con la Convención;
- iv) la especificación de diversos derechos a la situación particular de los niños;
- v) las obligaciones relativas a la protección de determinados derechos a cuya violación los niños son especialmente vulnerables;
- vi) las obligaciones respecto de niños que se encuentran en situación de múltiple vulnerabilidad a fin de reducir las mayores barreras para el ejercicio de sus derechos;
- vii) las disposiciones relativas al mecanismo de control de aplicación de la Convención; y
- viii) las disposiciones finales sobre la firma, entrada en vigor, reservas, etc.

En relación con el *ámbito de aplicación*, el artículo 1 establece el ámbito de aplicación personal al definir niño como «todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad». A

pesar del último inciso, debe considerarse en todo caso que la Convención es aplicable respecto de toda persona, desde su nacimiento hasta los 18 años.

Respecto de su ámbito de aplicación espacial, el artículo 2-1 prevé que «Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción». Como señaló la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en territorio palestino ocupado* esta expresión significa que las obligaciones del Estado contenidas en la Convención no se ciñen exclusivamente al territorio del Estado, sino también a toda actividad fuera de su territorio que se encuentre bajo su jurisdicción¹³, pues «si bien la jurisdicción de los Estados es primordialmente territorial, en ocasiones puede ejercerse fuera del territorio nacional»¹⁴. Así, por ejemplo, España tiene jurisdicción respecto de las mujeres españolas y sus hijos que fueron reclutadas por el denominado Estado Islámico y que se encuentran en campos de concentración en Siria.

En relación a los *principios generales* que inspiran la convención, éstos son cuatro. Los dos primeros han sido ya vistos: el principio del interés superior del niño (artículo 3.1) y el principio del respeto a las opiniones del niño o de participación (artículo 12). A ellos dos deben añadirse el principio de no discriminación (artículo 2) y el principio del respeto a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).

Estos cuatro principios traspasan toda la Convención y todos los derechos del niño y todas las obligaciones del Estado deben ser interpretadas a la luz de los mismos.

Ahora bien, conforme a la doctrina del Comité de Derechos del Niño, no se trata sólo de principios que informan el conjunto de derechos contenidos en la Convención, sino también de derechos autónomos, de forma que su no respeto en un caso concreto es una violación de los derechos del niño en sí mismo, sin necesidad de su vinculación con un derecho concreto de la Convención. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre con otros tratados de derechos humanos, como por ejemplo la Convención Europea de Derechos Humanos, cabe la violación del principio de no discriminación de forma autónoma, sin necesidad de que se trate de una discriminación en el ejercicio de uno de los derechos previstos en la Convención. Lo mismo puede decirse sobre la violación del principio de participación, del interés superior o del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.

Junto a los principios generales, un tercer grupo de normas contenidas en la Convención son las referentes a las *medidas generales de aplicación* que deben adoptar los Estados en relación con la Convención de los Derechos del Niño. Se trata de medidas generales que deben adoptar los Estados en todo caso, sólo por haber ratificado la Convención.

A estas medidas generales de aplicación hace referencia el artículo 4 de la Convención, conforme con el cual: «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional».

En desarrollo de esta disposición, el Comité de Derechos del Niño aprobó en 2003 la Observación General n.º 5 sobre *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*¹⁵, dedicada en exclusiva a este tipo de medidas. El contenido específico de algunas de esas medidas generales de aplicación ha sido desarrollado por el Comité de Derechos del Niño en sus Observaciones generales n.º 2 (*sobre el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*)¹⁶, n.º 16 (*sobre las obligaciones de los Estados en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*)¹⁷, y n.º 19 (*sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*)¹⁸

Los tres grupos de normas siguiente se refieren a la especificación de los derechos de los niños y niñas. No se trata de normas que establezcan «derechos específicos» de los niños. Como hemos dicho, los niños y niñas tienen los mismos derechos que las demás personas. Estos grupos de normas establecen cada uno de ellos obligaciones específicas del Estado parte con una finalidad concreta en relación con el respeto de los derechos de los niños. Se trata de:

i) Obligaciones respecto a la especificación de determinados derechos humanos a la situación especial de los niños: dicha especificación viene referida, fundamentalmente, a derechos vinculados con dos de los principios generales antes mencionados. Se trata de:

- derechos referentes a los recursos, capacidades y contribuciones necesarias para la supervivencia y pleno desarrollo del niño, entre los que están incluidos los derechos a una alimentación y alojamiento adecuados, al agua potable, a atención sanitaria básica (Artículo 24), a una formación académica (Artículos 28 y 29), al esparcimiento, al recreo y a actividades culturales (Artículo 31).
- derechos relativos a la participación de los niños y niñas a fin de que puedan expresar libremente sus opiniones y manifestar su punto de vista en relación con cuestiones que afecten a su vida social, económica, religiosa, cultural y política, como son el derecho a expresar opiniones y a ser escuchado (Artículo 12), el derecho a la información (Artículo 13) y la libertad de asociación (Artículo 15).

ii) Obligaciones del Estado parte relativas a la protección de derechos a cuya violación los niños se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad por su condición de niño: Es el caso, por ejemplo, del secuestro por los padres (Artículo 11); de la protección contra toda clase de violencia (Artículo 19); de la adopción (Artículo 21); del trabajo infantil (Artículo 32); del consumo de drogas (Artículo 33); de la explotación sexual (Artículo 34); del secuestro, venta y trata (Artículo 35); u otras formas de explotación (Artículo 36); o de la detención y castigo (Artículo 37).

iii) Obligaciones respecto de niños en que confluyen circunstancias que les colocan en situaciones de múltiple vulnerabilidad, a fin de reducir las mayores barreras para el ejercicio de sus derechos: es el caso de los niños privados de su ambiente familiar (Artículo 20); de los niños refugiados (Artículo 22); de los niños con discapacidad (Artículo 23); de los niños al cuidado de instituciones públicas (Artículo 25); de los niños de minorías o grupos indígenas (Artículo 30); de los niños que se encuentran en conflictos armados (Artículo 38);

de los niños víctima de abandono, abusos o explotación (Artículo 39); o de los niños en conflicto con la ley (Artículo 40).

En todos estos supuestos, el Estado asume obligaciones específicas a fin de proteger el respeto de los derechos del niño.

Al conjunto de obligaciones establecidas en la Convención deben añadirse las obligaciones más específicas previstas en los dos protocolos facultativos celebrados en el año 2000 y entrados en vigor a principios de 2002. Ambos desarrollan las disposiciones de la Convención sobre las cuestiones por ellos reguladas, especificando y detallando las obligaciones del Estado respecto a las mismas. Ninguno implica un cambio en el significado de la Convención. Sin duda, ambos aumentan su alcance pues, aunque las cuestiones en ellos tratadas estaban referenciadas con carácter general en la Convención, los Protocolos especifican, desarrollan y aclaran las obligaciones de los Estados para proteger a los niños en esas situaciones o para luchar contra tan graves (y lamentablemente frecuentes) violaciones de los derechos de los niños.

¿Cómo se han incorporado todas estas disposiciones al ordenamiento jurídico español?

El marco jurídico constitucional de los derechos del niño en España viene configurado por el artículo 39, relativo a la protección de la familia, que se encuentra en el Capítulo tercero del Título Primero de la Constitución relativo a los «principios rectores de la política social y económica». Esta ubicación nos indica claramente la visión tutelar de la infancia que inspira la Constitución y que responde al período anterior a la Convención. Los niños y niñas son considerados objetos de protección y no se hace ninguna referencia a ellos en los capítulos uno y dos de este título de la Constitución, relativos a los derechos y libertades fundamentales y a los derechos y deberes de los ciudadanos.

Es cierto que en la regulación de los derechos y libertades no se excluye a los niños y, por tanto, puede interpretarse que los niños son titulares de todos los derechos contenidos en dichos capítulos. Pero lo cierto es que la Constitución, como el conjunto del ordenamiento jurídico español anterior a la misma, está basada en una visión «protectora», es decir «tutelar», de la infancia.

Esta visión tutelar empezó a ser modificada a través de la Ley 21/87, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción con la que se inició la transformación y modernización de nuestro sistema de protección a la infancia y en la que ya se contemplaba el interés superior del menor, la desjudicialización, la normalización, la integración, la declaración administrativa de desamparo, el acogimiento familiar como figura de protección, ..., como principios rectores de la atención a los niños que requieren la intervención de los servicios de protección a la infancia. No es un cambio radical, pues el acento se coloca en la protección del niño, más que en la protección de sus derechos. Pero debe reconocerse en dicha ley el inicio de un cambio de paradigma del niño como objeto de protección al niño como sujeto.

Con la aprobación en 1989 de la Convención de los Derechos de los Niños y su posterior ratificación por España, el 30 de noviembre de 1990, nuestro ordenamiento jurídico se veía impelido a confirmar ese cambio de paradigma y reformar el sistema de protección de los derechos del niño.

No obstante, no fue algo inmediato. El primer intento, en este sentido, fue la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil que establece el marco normativo de protección a la infancia en España, intentando incorporar los principios fundamentales y obligaciones derivadas de la Convención, así como de otros Tratados internacionales.

Unos años después, se dio un gran paso adelante en la adaptación de la legislación española al paradigma de la Convención con la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Se trata de una excelente ley que incorpora el paradigma de la Convención en el ámbito de la responsabilidad penal. No obstante, debe reconocerse que dicha ley, reconocida internacionalmente como modélica, ha sido modificada en cuatro ocasiones (la primera de ellas antes de su entrada en vigor) y siempre para dar marcha atrás en el marco de dicho paradigma. La incorrecta actuación del gobierno, legislando en caliente tras casos de amplia repercusión mediática, pero aislados, ha endurecido la ley eliminando algunos de sus aspectos positivos para la generalidad. Sin embargo, podemos afirmar que la legislación en materia penal sigue todavía ajustándose a los mínimos exigidos por la Convención (desgraciadamente, sólo a los mínimos).

A raíz de los exámenes periódicos llevados a cabo a España por el Comité de Derechos del Niño, se fueron revelando fallas importantes en la regulación jurídica de los derechos. Ello llevó, finalmente, y tras un largo período de negociaciones en el legislativo, a una reforma en profundidad de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Dicha modificación, ya citada al hablar del cambio de paradigma, se llevó a cabo en 2015 a través de dos leyes: la Ley Orgánica núm. 8/2015 y la Ley núm. 26/2015, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La Ley orgánica regula los aspectos de reserva de ley orgánica establecidos en la Constitución, entre los que se encuentran los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, es de destacar la inclusión en dicha ley orgánica de la reforma, entre otros, de los artículos 2 y 9, relativos, respectivamente, al derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en toda cuestión que le concierna y al derecho del niño a ser oído y escuchado.

Esta modificación de la ley, que reconoce derechos y libertades fundamentales de los niños en cuanto tales, constituye, finalmente, el reconocimiento definitivo del cambio de paradigma del niño como sujeto de derecho en el ordenamiento jurídico español, y el mayor paso dado hasta ahora para incorporar al ordenamiento jurídico español la Convención de los Derechos del Niño.

Naturalmente, ello no significa que la situación jurídica en España sea ya ideal. De una parte, siguen existiendo lagunas importantes en la legislación estatal a fin de garantizar plenamente los derechos de los niños y niñas.

En este sentido, además de las carencias ya señaladas al hablar del derecho del niño a ser escuchado en las decisiones que le conciernen, es de especial importancia la necesidad de aprobar una *Ley Integral contra la violencia hacia la infancia*. Esta es una exigencia marcada a España por el Comité de Derechos del Niño ya en el año 2010 y, aunque los dos últimos gobiernos han trabajado en la elaboración de un proyecto de ley, con ayuda de la sociedad civil, sin embargo, la corta duración de las legislaturas ha impedido su aprobación aún a pesar de que parecía existir un consenso al respecto entre todas las fuerzas políticas entonces representadas en el parlamento.

De otra parte, es de destacar que casi el 80 por cien de las competencias en materia de infancia corresponde a las Comunidades Autónomas. En este sentido, de poco sirve tener una legislación estatal adaptada a la Convención si no se produce un desarrollo legislativo armónico en la diversas Comunidades Autónomas. Y aquí nos encontramos con legislaciones autonómicas que se han adaptado rápidamente a los cambios llevados a cabo en la legislación estatal en 2015, incluso yendo más allá en el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, como es el caso por ejemplo de la Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia. Pero, igualmente, nos encontramos con Comunidades Autónomas que aún están lejos de adaptarse completamente al cambio de paradigma.

Finalmente, es importante destacar que no basta con aprobar leyes para que se respeten los derechos de los niños y niñas. Es importante llevar a cabo políticas, elaborar estrategias, poner recursos y llevar a cabo acciones de sensibilización y formación a fin de que el cambio de paradigma no sea solo legislativo, sino real y práctico.

Debe reconocerse que se han adoptado muchas medidas en este sentido. Así cabe destacar la aprobación de los planes estratégicos de infancia y adolescencia, PENIA I y II, la creación del Alto Comisionado contra la pobreza infantil, la elaboración del sistema de recopilación de datos «Infancia en datos»¹⁹, etc.

Pero son muchos los retos que quedan pendientes. En este sentido, son relevantes las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas llevadas a cabo en el examen realizado a España en 2018²⁰, donde, entre los motivos de especial preocupación del Comité, se destacan:

- la necesidad de agilizar la formulación de una política integral y una estrategia armonizada para la plena aplicación de la Convención una vez finalizado el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2013-2016) y que en abril de 2020 sigue sin existir;
- la preocupación por el efecto negativo de las reducciones de la inversión pública para la aplicación de la Convención, en particular con respecto a los niños desfavorecidos o marginados, incluidos los niños de familias de bajos ingresos y los niños romaníes, principalmente en las esferas de la educación, la salud, la vivienda y la protección social;
- la importancia de adoptar un criterio basado en los derechos del niño a la hora de elaborar presupuestos públicos en los que se especifiquen claramente las asigna-

ciones para los niños, con inclusión de indicadores específicos y de un sistema de seguimiento que permita supervisar y evaluar la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos asignados para la aplicación de la Convención;

- la necesidad de reforzar las medidas para prevenir y combatir la discriminación contra los niños en todos los sectores de la sociedad y asegurar la plena aplicación de las leyes en vigor pertinentes que prohíben la discriminación, así como intensificar las campañas de educación pública para combatir la estigmatización y la discriminación, particularmente contra niños de minorías étnicas, incluidos los niños romaníes, los niños de origen extranjero, los niños solicitantes de asilo y refugiados y los niños con discapacidad.

En otras palabras, las principales preocupaciones del Comité no se centran ya (o al menos no exclusivamente) en la legislación, sino en como se garantiza lo en ella establecido.

Un papel importante, en este sentido, debe tener el Observatorio de la Infancia y Adolescencia de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en el que están representados los Ministerios que tiene competencias en Infancia (Justicia, Educación, Interior, Sanidad), las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas, la Federación de Municipios y Provincias (FEMPS) y las asociaciones de infancia como foro de impulso de las políticas de infancia, de unificación de criterios de atención, desarrollo de investigaciones, etc., y dentro de ellas la elaboración de las Estrategias Integrales de Atención a la Infancia y Adolescencia (PENIA) y su evaluación, los informes a Naciones Unidas, protocolos de atención al maltrato infantil, Menores Extranjeros No Acompañados, atención residencial, etc.

Es importante ser consciente de la necesidad de fortalecer todos estos ámbitos, sabiendo que el largo camino recorrido puede verse destruido rápidamente si no se ponen los recursos necesarios. La polémica surgida en España por la propuesta de denuncia de la Convención de los Derechos del Niño por parte de un partido político de no despreciable representación parlamentaria, muestra los peligros que una mala política, una mala comprensión y una falta de formación puede llegar a tener.

Todo esto nos hace ver que aún queda un largo camino para el pleno reconocimiento del niño con sujeto de derecho y su aplicación efectiva en su atención diaria.

4. Conclusiones

El análisis de la legislación y la práctica española nos permite afirmar que, al menos en el plano legislativo, el cambio de paradigma que implica reconocer al niño como sujeto de derecho, como ciudadano, se ha consagrado en España.

Ahora bien, una cosa es reconocer que se ha dado el cambio de paradigma en el marco legislativo y otra muy diferente afirmar que la legislación española esté completamente adaptada a la Convención. Como hemos visto, quedan retos legislativos importantes.

Por otra parte, el marco legislativo es importante, pero, de una parte, el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, de otra parte, la necesidad de adoptar medidas de aplicación de las disposiciones legislativas, plantean retos aún mayores.

Son muchas las Comunidades Autónomas que aún no han adaptado su legislación a los cambios introducidos hace ya más de cuatro años en la legislación nacional.

Son muchas las medidas de aplicación necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la Convención que faltan por adoptar.

Ello no nos debe llevar a una visión negativa de la situación actual de la legislación y la práctica española en el ámbito de los derechos de la infancia. Si contemplamos los avances llevados a cabo durante los 30 años de vigencia de la Convención de los derechos del niño, hemos de reconocer que se ha avanzado mucho.

Pero tampoco podemos ser conformistas. Si contemplamos el camino que queda por recorrer para conseguir el pleno respeto de los derechos de los niños y niñas en España, tanto en la legislación como en la práctica, vemos que ese camino aún es muy largo.

En este sentido, desearía realizar dos advertencias: la primera que el tiempo para un niño se mide de forma distinta que para un adulto. Si se tarda en llegar al pleno respeto de los derechos de un niño, ese niño deja de ser niño y los daños producidos pueden ser irreparables. La segunda, que lo urgente no debe hacer perder de vista lo importante. Es necesario tener una visión holística de los derechos y comprender que la clave está en conseguir que se acepte el cambio de paradigma que consagró la Convención en 1989.

Se atribuye a Nelson Mandela la frase: «No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad, que la forma en la que trata a sus niños». Esperemos que el alma de la sociedad española no tarde otros 30 años en revelarse en toda su intensidad.

Notas

1. Ratificada por España el 6 de diciembre de 1990 (B.O.E. n. 313, de 31 de diciembre de 1990).
2. Ratificado por España por instrumento de 8 de marzo de 2002, entrando en vigor en nuestro país el 8 de abril del mismo año (B.O.E. n. 92, de 17 de abril de 2002).
3. Ratificado por España por instrumento de 6 de septiembre de 2000 y habiendo entrado en vigor de forma general el 18 de enero de 2002 (B.O.E. n. 27, de 31 de enero de 2002).
4. Ratificado por España el 3 de junio de 2013 y habiendo entrado en vigor, con carácter general el 14 de abril de 2014 (B.O.E. n. 27, de 31 de enero de 2014).
5. «Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».
6. «Las normas jurídicas en los Tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del Ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado».

7. S.T.S., Sala de lo Civil, de 5 de octubre de 2000.
8. Mangas Martín, A.: «La recepción del derecho internacional por los ordenamientos internos» en *Instituciones de Derecho Internacional Público* de M. Díez de Velasco (18.ª ed. coordinada por Escobar Hernández, C.), Madrid, Tecnos, 2013, p. 259.
9. Vide por todos: Cardona Llorens, J.: «La Convención de los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos», en *Educatio siglo XXI*. 30-2, pp. 47-68.
10. Se entiende por Carta Internacional de Derechos Humanos el conjunto formado por tres instrumentos internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ambos de 1966. Estos tres instrumentos pueden considerarse que contienen los derechos que se reconocen a toda persona por el hecho de serlo.
11. Comité de los Derechos del Niño, Observación general N.º 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (CRC/C/GC/12) Puede consultarse el texto en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/crc/00_6_obs_grales_crc.html
12. Comité de los Derechos del Niño, Observación general N.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1) (CRC / C / GC / 14). Puede consultarse el texto en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/crc/00_6_obs_grales_crc.html
13. Consequences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ, Recueil, par. 113.
14. *Ibidem*, par. 109.
15. Comité de Derechos del Niño, Observación General N.º 5 (2003) sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44) (CRC/GC/2003/5) Puede consultarse el texto en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/crc/00_6_obs_grales_crc.html
16. CRC/GC/2002/2. Puede consultarse el texto en *ibidem*.
17. CRC/C/GC/16, de 2013. Puede consultarse el texto en *ibidem*.
18. CRC/C/GC/19, de 2016. Puede consultarse el texto en *ibidem*.
19. <http://www.infanciaendatos.es/>
20. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, aprobadas por el Comité en su 77.º período de sesiones (14 de enero a 2 de febrero de 2018) (CRC/C/ESP/CO/5-6).

Bibliografía:

Martínez García, Clara *et al.* (2016) «Tratado del Menor. La Protección Jurídica a la Infancia y la Adolescencia». *Editorial Aranzadi S.A.* Pamplona (Navarra).

Políticas de protección a la infancia en la Unión Europea

VICENTE MARBÁN GALLEGO
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO
Universidad de Alcalá

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

Este artículo analiza las políticas de protección social e integración de la infancia en la Unión Europea. Para ello, se comienza analizando la construcción de la estrategia europea de los derechos sociales de la infancia y su concreción en la Recomendación de 2013 así como su efectividad en el conjunto de la Unión Europea, entre 2013 y 2017, en relación con el acceso a recursos de diferente tipo (prestaciones, mercado de trabajo y conciliación), acceso a servicios esenciales (educación, sanidad, servicios sociales y vivienda) y participación en la vida educativa y social. Siguiendo este mismo esquema también se analiza el impacto de la Recomendación de 2013 y las recomendaciones anuales específicas para España de la Comisión Europea en las políticas de infancia, sus avances y limitaciones, así como las posibilidades de cumplir el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020. Se concluye destacando que la estrategia europea de infancia, muy desigual en resultados nacionales, requerirá un impulso en cuanto a gobernanza, recursos financieros y avances de integración de políticas.

Palabras clave: infancia, exclusión social, pobreza, protección social, servicios de bienestar, participación, efectividad, gobernanza.

Clasificación JEL: I30; Z00.

Abstract

This article analyzes the policies of social protection and integration of children in the European Union. To do this, it first analyzes the construction of the European strategy for the social rights of children and its concretion in the 2013 Recommendation. Next, synthetically analyzes its effectiveness in the European Union as a whole, between 2013 and 2017, in relation to access to resources of different types (benefits, labor market and conciliation), access to essential services (education, health, social services and housing) and participation in educational and social life. Based on this same scheme, the impact of the 2013 Recommendation and the Country Specific Recommendation in Spain, its progress and limitations, and the possibilities of meeting the poverty reduction objective of the Europe 2020 Strategy are analyzed in greater detail. It concludes by highlighting that the European childhood strategy, which is very uneven in national results, will require a boost in terms of governance, financial resources and advances in policy integration.

Keywords: Childhood, social exclusion, poverty, social protection, welfare services, participation, effectiveness, governance.

JEL Classification: I30; Z00.

1. Introducción

Las políticas de infancia de la Unión Europea (UE) se basan en un conjunto de Recomendaciones por parte de sus diferentes instituciones, con apoyo de los fondos estructurales europeos, cuyo objetivo es favorecer una convergencia cognitiva, programática e institucional entre los Estados miembros con el fin de crear un cuerpo o acervo común en la materia, es decir, orientar las políticas nacionales hacia el objetivo común de lograr un mayor bienestar de los menores, población entre 0 y 18 años, en su más amplio sentido.

Durante los últimos años las políticas de infancia han tenido un creciente protagonismo. La estrategia europea más reciente arranca de la Recomendación de 2013 sobre Inversión en Infancia (Comisión Europea, 2013, a) y forma parte del Paquete de Inversión Social (Comisión Europea, 2013, b). Esta Recomendación establece el marco europeo común para luchar contra la pobreza y la exclusión infantil y promover su bienestar y participación social. Este marco se apoya en ideas tales como: crear sinergias entre las diferentes áreas de la política social con el fin de favorecer la integración de las políticas, establecer estrategias multidimensionales, avanzar hacia la efectividad de las mismas en todos los niveles de gobierno y reforzar la gobernanza de las políticas.

En el curso de los diez últimos años, aproximadamente, la UE ha pasado de la subordinación de las políticas de infancia a las políticas generales y sectoriales de bienestar, a una mayor visibilidad y creciente relevancia. La crisis demográfica, la demanda social de conciliación del empleo y la reorganización de los cuidados, así como una mayor conciencia social de los derechos del menor son, entre otros, factores determinantes que han contribuido a reorientar las políticas de infancia. Primero bajo la lógica de la inversión social. Casi a continuación bajo la lógica de la garantía infantil. Si la primera lógica responde a un enfoque funcionalista de las políticas, es decir, establecer la relación entre inversión y retorno económico, la lógica de la garantía infantil, incorporando la anterior, se basa en el logro y sostenibilidad de los derechos sociales, tal como se señala en el Principio 11 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) referido a los derechos del menor.

En base a lo anterior, este artículo se desarrolla del modo siguiente. En la sección segunda se analizan los rasgos básicos de la construcción europea de la estrategia europea de infancia y su importancia como marco orientador de las políticas nacionales, desde la Recomendación de 2013 a la reciente filosofía de la Garantía Infantil. En la sección tercera se analiza el desarrollo de la Recomendación de 2013 sobre infancia entre este año y 2017, es decir, una valoración general de su impacto. En la sección cuarta se analiza si España podrá cumplir el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020, así como el impacto de la Recomendación de 2013 y las recomendaciones anuales específicas para España en las políticas de infancia. En la última sección concluimos destacando los principales hallazgos de este trabajo a la vez que planteamos algunas preguntas a las que la investigación social tiene que dar respuestas en pro de la eficacia y efectividad de las políticas de bienestar de la infancia.

A lo largo de todo el texto tratamos de dar tentativa respuesta a dos preguntas: ¿se están construyendo estrategias que integren los derechos del menor en el conjunto de las

políticas?, ¿están siendo efectivas estas estrategias o políticas? Ambos interrogantes son dos caras de todo diseño y aplicación de las políticas públicas de infancia.

2. La construcción de la Estrategia Europea de infancia

En esta sección destacamos la relevancia de la construcción de la estrategia europea de lucha contra la pobreza y exclusión infantil y su lógica institucional, así como sus dimensiones básicas o pilares de desarrollo. A continuación, señalamos cuales eran los déficit nacionales más destacables en el inicio de la aplicación de la Recomendación. En base a ello analizaremos en las dos siguientes secciones cuál ha sido el impacto de la misma a los cuatro años de su aplicación, tanto a nivel del conjunto de la UE (sección 3) como en el caso español (sección 4).

La construcción de la estrategia europea de infancia tiene su hito más reciente en la Recomendación de la Comisión Europea (CE) de 20 de febrero de 2013 — «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»¹. Dicha estrategia tiene como objetivo orientar a los Estados miembros a que las políticas de protección a la infancia adquieran visibilidad social, capacidad institucional y respaldo financiero dentro de un marco común constituido por grandes objetivos o pilares de bienestar. Como la mayoría de las políticas sociales europeas, esta estrategia no es imperativa. Es decir, la Recomendación tiene como objetivo establecer un marco común cognitivo e institucional en la lucha contra la pobreza y exclusión infantil que contribuya a crear sinergias entre las diferentes políticas y programas que afectan a la infancia, mejorar su eficiencia y efectividad, intercambiar conocimientos y reforzar la innovación social.

La estrategia europea, recogiendo el acervo comunitario y las políticas más avanzadas en protección de la infancia, plantea la necesidad de diseñar y aplicar políticas multidimensionales bajo criterios de protección integral, más allá de la seguridad material, adoptar la perspectiva de los derechos de los menores (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño), lograr la mejor combinación institucional entre políticas universales y protección de grupos de riesgo y, finalmente, reorientar las políticas hacia la inversión en la infancia mediante apoyos globales para lograr efectos multiplicadores en el futuro en los ámbitos de la demografía, la productividad y el bienestar social.

Esta estrategia se basa en el desarrollo de tres pilares, que constituyen la guía para el análisis de las estrategias y políticas de infancia: a) «acceso a los recursos» (apoyar la participación de los padres en el mercado de laboral y proporcionar un nivel de vida adecuado mediante una combinación eficaz de prestaciones); b) «acceso a servicios esenciales» (reducir las desigualdades en la infancia y adolescencia invirtiendo en la educación y los cuidados durante los primeros años de vida; mejorar el impacto de los sistemas educativos y de los sistemas de sanidad; proporcionar a los menores una vivienda y un entorno vital seguros y adecuados; apoyo a las familias y calidad de las estructuras alternativas de prestación de cuidados); y c) «promover la participación de los menores» (en actividades lúdicas, re-

creativas, deportivas y culturales y establecer mecanismos que fomenten la participación de los niños en la toma de las decisiones que afecten a sus vidas).

Como punto de partida de dicha Recomendación la Comisión Europea hizo pública en 2013-2014 una primera valoración del estado de las políticas nacionales de infancia y del conjunto de la UE². Junto con los informes nacionales se elaboró un informe de síntesis (Frazer y Marlier, 2014) cuyas conclusiones fundamentales nos permiten valorar el impacto inicial de las políticas en curso, sus principales déficit y las recomendaciones para avanzar hacia la construcción de estrategias multidimensionales. La valoración de la Recomendación también forma parte del Semestre Europeo en la medida en que los Planes Nacionales de Reforma (PNR) medidas de lucha contra la pobreza infantil y de inversión educativa.

Así, en el inicio de la aplicación de la Recomendación, la evaluación de las políticas nacionales pone de manifiesto las amplias diferencias de impacto de las políticas sociales que, en gran medida, dependen de la naturaleza del régimen de bienestar:

La existencia de políticas de infancia, multidimensionales e integradas, se encuentra en los países del régimen nórdico de bienestar, en menor medida en los países del régimen de bienestar continental y con una clara debilidad institucional en aquellos países que tienen elevadas tasas de pobreza y exclusión social infantil, sobre todo en la periferia sur de Europa y en parte de la periferia del este. La baja coordinación entre políticas y entre niveles de gobierno es un rasgo que caracteriza a gran parte de los países de la UE, sobre todo en aquellos que tienen elevadas tasas de pobreza.

En el diseño de las políticas sociales la variable género se ha incorporado progresivamente a partir de principios de este siglo. No ha sucedido lo mismo con los derechos del menor. Sólo recientemente parecen estar empezando a orientar el conjunto de las políticas sociales. La Estrategia Europa 2020 y su desarrollo están contribuyendo de manera desigual a que la lógica de la infancia se incorpore al debate y diseño de las políticas. La madurez del Estado de Bienestar es un factor determinante de que los derechos del menor sean uno de los ejes orientadores del conjunto de las políticas sociales y económicas.

Hay que destacar que la orientación y objetivos de los programas de lucha contra la pobreza y exclusión infantil se caracterizan por la tensión entre universalización y focalización en grupos de riesgo. La primera orientación suele asegurar, no siempre, mejores resultados que la respuesta asistencial a grupos de riesgos. Sin embargo, una adecuada combinación de ambos enfoques se ha abierto paso en el desarrollo de las políticas, como consecuencia del impacto social de la Gran Recesión y, también, como vía para lograr una mayor efectividad en la protección de los menores que viven en hogares en situación de pobreza o con baja intensidad laboral.

La protección a la infancia en situación de pobreza no se basa sólo en la existencia de prestaciones monetarias adecuadas sino también en la incorporación de los padres y madres al mercado de trabajo, que merezca la pena trabajar (*Make work pay for parents*), reforzado por un sistema efectivo de conciliación del trabajo con los cuidados. El déficit existente en los países con elevadas tasas de pobreza de este triple círculo virtuoso —prestaciones, conciliación y empleo—, contrasta con aquellos otros que tienen bajas tasas de pobreza general

e infantil. La educación infantil temprana o los cuidados en los primeros años de vida previos a la escolarización de la enseñanza obligatoria, son vías efectivas para luchar contra la exclusión. Este objetivo ha sido prioritario para la mayoría de los países miembros a partir de la Recomendación de 2013.

La garantía de renta era un problema grave en 2013 para muchos países que sufrieron la congelación o reducción de las cuantías de las prestaciones sociales y, sobre todo, su deficitaria articulación con servicios de apoyo para adaptarse a la diversidad existente de hogares. El acceso a los servicios, en general, sobre todo sanidad, educación y servicios sociales, no parece constituir un problema en la mayoría de los países de la UE. La tendencia general de los países miembros de la UE es la aplicación de políticas de servicios universales. Los problemas residen en la inadecuada adaptación a los colectivos con problemáticas diferenciadas o con una elevada acumulación de riesgos, así como en los desiguales niveles de asequibilidad y calidad. La vivienda se ha constituido en un problema (sea por inadecuación o por inseguridad) creciente para los hogares en situación de exclusión o vulnerabilidad social. El déficit en la oferta de vivienda social y una creciente mercantilización de los procesos de acceso afectan sobre todo a los países con elevadas tasas de pobreza infantil (Frazer y Marlier, 2014).

En suma, la evaluación de las políticas de infancia realizada en 2014 ofrece un panorama muy desigual entre países de la UE en cuanto a importancia institucional, existencia de políticas multidimensionales y efectividad final. La diversidad de regímenes de bienestar, reflejo a su vez de una Europa fragmentada en cuanto a niveles de desarrollo, es uno de los principales factores explicativos.

La aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 (PEDS) reconoce un principio específico sobre los derechos de los menores (Principio 11 sobre asistencia y apoyo a los niños). Igualmente, con la aprobación del PEDS la Comisión Europea también publica un Documento de Trabajo (CE, SWS, 2017). A partir del PEDS se produce un giro positivo en las políticas de infancia que refuerzan su enfoque inversor con una lógica de garantía integral, lo que se conoce como «Garantía Infantil»³. Esta se define como un enfoque integral para dar respuesta a los riesgos de la pobreza infantil facilitando el libre acceso a servicios de calidad en los ámbitos de la sanidad, educación y cuidados, así como para garantizar una vivienda decente y una adecuada alimentación, con especial referencia a los colectivos de mayor riesgo (menores con discapacidad, menores inmigrantes, comunidad gitana, familias precarias y menores en residencias (Applica-Liser, 2018). Un enfoque actualmente en proceso de análisis como soporte de una renovación futura de la actual Recomendación de 2013.

3. La Recomendación de 2013 y la valoración de su impacto

En esta sección se considera la valoración de impacto de las políticas de protección a la infancia realizada por la Comisión Europea, tanto a nivel general, como de manera espe-

cífica sobre colectivos de riesgo, como es el caso de los menores que viven en familias precarias, inmigrantes, personas con discapacidad y los que viven en residencias.

3.1. Valoración general del impacto de las políticas de protección a la infancia en la UE

La valoración de impacto de la estrategia europea, a los cuatro años de su aprobación, cuenta con varios análisis. Aquí nos referimos de manera específica a los realizados directamente por la Comisión Europea (European Commission, 2017) o bajo la coordinación del ESPN (Frazer y Marlier, 2017). Este último, precedido por un amplio análisis sobre la Inversión Social en 2015 (Bouget *et al.*, 2015), se centra en la valoración de la gobernanza de las políticas nacionales y el análisis de los pilares de las políticas en favor de la infancia, es decir, el acceso a recursos básicos, acceso a servicios públicos de calidad y cómo tiene lugar la participación de los niños en los programas y actividades que les afectan. Al valorar cómo la Recomendación de 2013 se ha aplicado durante cuatro años, los informes nacionales analizan si las políticas de infancia contribuyen a romper los ciclos de desventajas sociales acumuladas y si generan conocimiento y aprendizaje mutuo para el mejor diseño de las políticas públicas.

Frazer y Marlier (2017) destacan en su informe de síntesis de las políticas europeas que «*el modesto progreso logrado en la dirección trazada por la Recomendación es insuficiente para la escala del problema en muchos países*». En la valoración de la Recomendación de 2013 se demuestra, como antes hemos señalado, la existencia de una amplia divergencia entre políticas y entre países, explicable en parte por las distintas tradiciones nacionales o regímenes de bienestar y en parte por la mayor o menor iniciativa política en el diseño de estrategias integradas de políticas de infancia. En cierto modo allí donde existían robustas políticas de lucha contra la pobreza e integración de políticas antes de la Recomendación, se ha mantenido un positivo *path dependency*. Por el contrario, en aquellos países donde las políticas de infancia eran débiles y la eficacia de la acción protectora contra la pobreza era de baja intensidad, la Recomendación de 2013 ha sido un estímulo limitado, a veces simplemente retórico.

La pregunta de si la aplicación de la Recomendación ha estado condicionada por la crisis financiera y las políticas de consolidación fiscal planea en los análisis nacionales ya que esta se hace pública en el año más álgido de la crisis económica y financiera. La respuesta es que en los países de la periferia europea tal limitación ha sido una cruda realidad que ha afectado a prácticamente todas las políticas sociales (Jessoula *et al.*, 2017; Natali y Saraceno, 2017). Pero incluso en países en los que tales políticas no se han aplicado (caso de Alemania, Walter, 2017) la Recomendación no ha supuesto un paso adelante en las políticas.

Sin embargo, entre 2013 y 2017, las políticas de protección a la infancia han ganado en visibilidad y, en general, han pasado de manera más intensa a formar parte de la agenda política. El papel de las organizaciones sociales ha sido en muchos países casi determinan-

te en el impulso de las políticas de infancia, con *Save the Children*, Unicef y las Plataformas nacionales de Infancia a la cabeza. Los instrumentos financieros de la UE han sido una herramienta positiva para financiar las políticas, pero su aprovechamiento ha sido desigual, tal como se pone de manifiesto en la valoración general de la Recomendación (Frazer y Marlier, 2017). En los países de la periferia europea la Recomendación ha sido de cierta utilidad para avanzar en el diseño de políticas más coordinadas, habiéndose producido en estos últimos años avances en medidas de conciliación, cuidados tempranos, educación y sanidad. Sigue siendo un reto la articulación y mejora de la efectividad de las prestaciones y servicios en dicha periferia. No es el caso de los países nórdicos que parten de niveles de desarrollo social elevado y en algunos de los países del centro de Europa (como los Países Bajos y Francia).

Con el fin de tener una panorámica sintética de los avances y limitaciones de la aplicación de la Recomendación de 2013 exponemos a continuación cuál ha sido la efectividad del desarrollo de los tres pilares de las políticas de infancia —acceso a recursos, acceso a servicios esenciales y participación infantil—, desde la lógica de los diferentes regímenes de bienestar y considerando indicadores como el de AROPE. Es una perspectiva sin duda limitada pero que en el marco de un artículo panorámico nos permite visibilizar su impacto y limitaciones.

A) El *acceso a recursos* es función de varios factores entre los que hay que destacar: la existencia de programas de garantía de renta (universal y/o categorial) y su relación con los incentivos al empleo, los consensos políticos sobre quién, cómo y a cambio de qué se proporcionan las prestaciones, la concepción institucional sobre la familia y el papel de los cuidados, entre otros. Todo ello nos configura un marco diferencial de modelos de acceso y garantía de los recursos. En general, la tendencia europea predominante en los sistemas de seguridad social es hacia una mayor protección de los niños en relación profunda con el acceso al empleo de los padres y madres. Una concepción más centrada en la protección integral del niño, más allá de la inserción laboral de los padres, es la que predomina en el régimen de bienestar nórdico (Kvist, 2017) que cuenta con una tradición en este tipo de políticas basada en la garantía infantil.

Desde 1992 y, sobre todo, a partir de la Estrategia de Lisboa 2000, la garantía de una renta adecuada o suficiente se ha consolidado en el discurso y en la agenda política europea como consecuencia de la reestructuración de los mercados de trabajo y la necesidad de mejorar la protección social de colectivos vulnerables y excluidos. El desarrollo de circuitos virtuosos entre la garantía de rentas, acceso a los servicios esenciales de bienestar e integración laboral constituye el eje central de las políticas sociales europeas como síntesis de la lógica de protección a la familia, de la garantía de los derechos sociales básicos y de la exigencia de acceso al mercado de trabajo o a la formación. Esta lógica se aplica a las diferentes políticas de protección e integración social, incluidas las de infancia (en este caso se sustituye el acceso al empleo por la participación de los menores en actividades y en la toma de decisiones que les afectan).

La pregunta crucial es si las políticas de convergencia impulsadas por la Recomendación avanzan y tienden a predominar sobre la inercia de las políticas nacionales. Nuestra

tesis, en base a la evidencia de los informes nacionales de 2017 es que, si bien la convergencia de las políticas en infancia ha sido positiva en general, su impacto es desigual y sigue dependiendo del curso de las políticas nacionales. Basta con considerar los resultados del indicador Arope de pobreza y exclusión infantil entre 2009 y 2018 (tabla 1). La crisis de 2008 y sus efectos hasta 2015 en el conjunto de la UE reflejan una clara continuidad de las sendas nacionales. La mejoría que se ha producido en los indicadores de pobreza y exclusión a partir de 2015 parecen ser más bien fruto del incremento del empleo que de las políticas pro-infancia, con escasas excepciones (como pueden ser los casos de Polonia y Portugal, también de Bulgaria). No puede hablarse de una clara salida de la crisis sino de una mejoría relativa del indicador que, como decimos, es de por sí más negativo que el de la población general. Así, si en 2010 el indicador Arope de la población europea (UE-28) era el 23,8%, el de la población comprendida entre los 0 y 18 años era el 27,6%. En 2018, con una reducción del indicador Arope, tanto en términos relativos como absolutos, la diferencia persiste. Es decir, el indicador Arope de la población infantil sigue siendo más de dos puntos porcentuales superior al del indicador general.

De la tabla 1 se deduce que: a) En 2018 casi la cuarta parte de los menores de la UE viven en situación de pobreza y exclusión social (24,0%), con pequeñas diferencias cuando se considera sólo el indicador de los países de la Zona Euro (23,5%). b) Las diferencias entre países o entre regímenes de bienestar siguen siendo muy importantes, aunque con matices importantes. Así, la tasa Arope de los menores en los países del régimen nórdico de bienestar se sitúa en torno al 15% (con la excepción de Suecia (20,6%); la tasa de los países del régimen continental en 2018 se sitúa entre el mínimo de Alemania (17,3%) y el máximo de Luxemburgo (23,5%); los países de la periferia sur de Europa tienen una tasa en torno al 30% (con su nivel máximo en Grecia, 33,3%); sólo Portugal ha reducido su tasa de pobreza y exclusión infantil de manera significativa (de una tasa máxima de 31,7% en 2013 al 21,9% en 2018) debido a la aplicación de políticas específicas; en los países del régimen de bienestar del este de Europa encontramos una amplia diversidad, desde la máxima tasa de la UE (caso de Bulgaria, 33,7% en 2018, con una tasa máxima del 52,3% en 2012), siendo Hungría un caso similar (23,8% en 2018 desde un máximo del 43,9% en 2013), hasta países con las tasas más bajas de la UE, como es el caso de Chequia (13,2% en 2018, desde un máximo de 20% en 2011) y Eslovenia (13,1%, la tasa más baja de la UE).

En general, los países que han reducido de manera significativa la tasa de pobreza son aquellos que han aplicado políticas específicas de lucha contra la pobreza y exclusión infantil mejorando la combinación de prestaciones monetarias suficientes con servicios de calidad; el número de menores en riesgo de pobreza y exclusión, que hasta 2015 se mantuvo en niveles muy similares a los del 2010, ha empezado a descender con relativa rapidez desde entonces; sin embargo, con las cifras actuales (22,7 millones en 2018) este ritmo sigue siendo insuficiente para alcanzar el objetivo de reducir hasta los 20,8 millones en 2019 el número de menores en riesgo de pobreza y exclusión⁴.

Hay que tener en cuenta dos aspectos más en este análisis: a) el riesgo de pobreza infantil en hogares con empleo sigue siendo muy elevado, sin apenas cambios entre 2010 y 2018; incluso en países con bajas tasas, caso de Dinamarca, no han logrado reducirlas,

Tabla 1
Tasas AROPE y evolución del número de menores de 18 años en riesgo de pobreza y exclusión en la UE

%	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RÉGIMEN DE BIENESTAR NÓRDICO										
Dinamarca	14,0	15,1	15,7	14,9	15,4	14,5	15,7	13,9	14,5	15,2
Finlandia	14,0	14,2	16,1	14,9	13,0	15,6	14,9	14,7	15,1	16,0
Suecia	18,8	19,2	20,3	19,4	20,2	20,5	19,8	19,9	19,4	20,6
Holanda	17,5	16,9	18,0	16,9	17,0	17,1	16,8	17,6	16,6	15,2
RÉGIMEN DE BIENESTAR CONTINENTAL										
Bélgica	20,5	23,2	23,3	22,8	21,9	23,2	23,3	21,6	22,0	23,2
Alemania	20,4	21,7	19,9	18,4	19,4	19,6	18,5	19,3	18,0	17,3
Francia	21,2	22,9	23,0	23,2	20,8	21,6	21,2	22,6	22,1	22,9
Luxemburgo	23,7	22,3	21,7	24,6	26,0	26,4	23,0	22,7	23,6	23,5
Austria	20,8	22,4	22,1	20,9	22,9	23,3	22,3	20,0	23,0	21,6
RÉGIMEN DE BIENESTAR LIBERAL										
Irlanda	31,4	34,1	34,1	33,2	34,4	30,4	29,0	27,3	25,2	
Reino Unido	27,4	29,7	26,9	31,2	32,6	31,2	30,3	27,2	27,4	
RÉGIMEN DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO										
Grecia	30,0	28,7	30,4	35,4	38,1	36,7	37,8	37,5	36,2	33,3
España	32,0	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8	34,4	32,9	31,3	29,5
Italia	28,7	29,5	31,5	34,1	32,0	32,1	33,5	33,2	32,1	30,6
Chipre	20,2	21,8	23,4	27,5	27,7	24,7	28,9	29,6	25,5	25,5
Portugal	28,7	28,7	28,6	27,8	31,7	31,4	29,6	27,0	24,2	21,9
Malta	26,5	26,7	27,8	31,0	33,0	31,8	28,4	24,0	23,0	22,8
RÉGIMEN DE BIENESTAR ESTE DE EUROPA										
Hungría	37,2	38,7	40,4	41,9	43,9	41,8	36,1	33,6	31,6	23,8
Estonia	24,5	24,0	24,8	22,4	22,3	23,8	22,5	21,2	18,8	17,9
Bulgaria	47,3	49,8	51,8	52,3	51,5	45,2	43,7	45,6	41,6	33,7
República Checa	17,2	18,9	20,0	18,8	16,4	19,5	18,5	17,4	14,2	13,2
Letonia	38,4	42,2	44,1	40,0	38,4	35,3	31,3	24,7	23,9	22,5
Lituania	30,8	35,8	34,6	31,9	35,4	28,9	32,7	32,4	31,6	28,0
Croacia		29,4	31,1	34,8	29,3	29,0	28,2	26,6	25,8	23,7
Polonia	31,0	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2	26,6	24,2	17,9	17,2
Rumanía	50,6	48,1	49,2	52,5	51,4	50,7	46,8	49,2	41,7	38,1
Eslovenia	15,1	15,2	17,3	16,4	17,5	17,7	16,6	14,9	15,1	13,1
Eslovaquia	23,7	25,3	26,0	26,6	25,5	23,6	24,9	24,4	22,5	
Zona Euro (18 países) %	24,2	25,3	25,4	25,5	25,1	25,7	25,3	25,2	24,2	23,5
Unión Europea (28 países) %		27,6	27,3	28,1	27,9	27,8	27,1	26,4	24,9	24,0
Número de menores en riesgo de pobreza y exclusión (ARPE) (miles)		26.028	25.786	26.451	26.349	26.223	25.499	24.969	23.679	22.674

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

apenas se reducen en Alemania, crecen en países como Bulgaria, Italia y Reino Unido, y se reducen ligeramente en España; b) el impacto de las transferencias en la reducción de la pobreza infantil, sin computar pensiones, es desigual entre los países de la UE; a nivel de la UE las transferencias sociales reducen hasta algo más del 40% las tasas de pobreza, pero en unos países lo hace con más intensidad (caso de Dinamarca, 55%) que en otros (España el 17.7% en 2017). También existen países donde el peso de las transferencias (Reino Unido) (Bradshaw y Keung, 2018) no reduce las tasas de pobreza como cabría esperar.

Es en el ámbito de la conciliación y reparto de la carga de los cuidados donde se han producido notables avances (Janta *et al.*, 2019). El respaldo del Parlamento Europeo a la Directiva de la Comisión Europea en materia de igualdad en la conciliación de los cuidados supone un desarrollo del principio 9 del PEDS (Equilibrio entre vida profesional y vida privada) que refuerza el principio 11 de desarrollo de los derechos de los menores.

B) El *acceso a los servicios esenciales*, como son la sanidad, educación y servicios sociales nos muestra, siguiendo los informes nacionales, la amplia diversidad de políticas y programas, que no siempre responden a la lógica del régimen de bienestar en que suelen ser ubicados. Este es un ámbito específico de inversión social en garantía infantil, particularmente en dos áreas: cuidados tempranos y la primera etapa educativa. La valoración de 2017 nos muestra cómo los avances en sanidad no han sido especialmente llamativos, en parte porque los sistemas son universales y el problema es la atención que precisan los colectivos más vulnerables. Es en la educación y cuidados tempranos donde se están produciendo los mayores avances facilitados por una extensión de las medidas que favorecen la conciliación de los cuidados con el empleo de los padres y madres. Guarderías, centros de atención de diverso tenor y la expansión de las medidas de conciliación son los instrumentos que, aunque ya existían antes de 2013, están teniendo un mayor desarrollo. En los países nórdicos, caso de Dinamarca (Kvist, 2017) y algunos del régimen continental de bienestar, caso de Alemania (Walter, 2017) el problema no es la oferta sino la mejora continua de la calidad. En los países de la periferia y este de Europa el problema sigue siendo el incremento de la oferta y la asequibilidad para los hogares de renta baja o en situación de pobreza cuando exigen barreras de precios.

En el acceso a la vivienda han tenido lugar limitados avances. Sólo en dos países de la UE se pueden constatar mejoras entre los años 2013 y 2017: Irlanda y Luxemburgo. Por el contrario, los resultados negativos o retrocesos en este campo, para asegurar una vivienda adecuada o segura, se constatan en países como, por ejemplo, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Rumania y Reino Unido. En cuanto a las políticas de apoyo a las familias con severas dificultades para los cuidados se constata la tendencia a la desinstitucionalización y diseño de modos de cuidados en el seno de hogares alternativos y formas no residenciales que faciliten la atención personalizada del menor.

C) La *participación* de los menores en actividades culturales y recreativas forma parte de la garantía infantil. Los avances en este campo se refieren sobre todo a la reducción de los déficit de oferta. La situación de pobreza o vulnerabilidad y la facilidad de acceso son dos factores que condicionan una participación que afecta a la salud y la integración social. La organización y/o financiación de estas actividades por los municipios, como ac-

tividades extraescolares, es un factor que contribuye a la participación ya que dicha oferta suele provenir casi siempre de los gobiernos locales. Por su parte, la participación en la toma de decisiones que afecta a los menores es un campo experimental, tal como se observa en la revisión de los informes nacionales de 2017. Ha habido desarrollos positivos en países como Chipre, Croacia, Estonia, Finlandia, Francia, entre otros, mediante la creación de consejos de participación en los centros escolares o leyes que reconocen el derecho de participación. Este es un ámbito en el cual los países de la UE tienen un amplio recorrido por delante (Frazer y Marlier, 2017).

En conclusión, la panorámica europea de los resultados de la aplicación de la Recomendación de 2013 sobre inversión y garantía social para los menores nos permite destacar tres hechos: un avance significativo en la visibilidad social de los problemas de los menores y en el reconocimiento de sus derechos; una creciente, aunque desigual, relevancia de la Recomendación de 2013 en el diseño de las políticas públicas para menores; y, por último, diferencias importantes en cuanto a su impacto como consecuencia, en parte, del modelo de régimen de bienestar pero, también, de las iniciativas políticas de garantía infantil. Los países del este de Europa, con mayores tasas de pobreza, son los que están haciendo esfuerzos significativos de reducción de la pobreza a partir de niveles muy elevados, aunque algunos de ellos (casos de Chequia y Eslovenia) tienen las tasas más bajas de la UE. Los países del sur de Europa muestran limitados avances en la lucha contra la pobreza, con la excepción de Portugal, si bien están incorporando la lógica de la garantía infantil en el discurso político y en el diseño de las políticas. Los países continentales, con diferencias entre ellos, están transitando hacia la garantía infantil con un mayor énfasis en el diseño de combinaciones óptimas entre prestaciones y servicios.

3.2. La protección de menores en situación de especial vulnerabilidad y riesgo de exclusión

A lo largo de 2018 y 2019 la Comisión Europea ha intensificado la evaluación de la situación de la infancia en la UE como paso previo a la definición de lo que será en el inmediato futuro la recomendación de la «Garantía Infantil», es decir, la aplicación de políticas globales que garanticen los derechos del menor de forma integral en todas las políticas sociales.

Desde esta nueva perspectiva, que va más allá del enfoque de la inversión en la infancia, y a la espera de la publicación completa de sus resultados, hay que destacar sintéticamente como avance de los mismos la valoración de la situación social de cuatro colectivos de riesgo que los actores institucionales y sociales consideran de manera especial por su baja visibilidad social y pobre presencia en las políticas públicas. En concreto, nos referimos a colectivos como los siguientes: menores que viven en familias precarias, con discapacidad e hijos de migrantes, así como a menores que viven en residencias. La evaluación de las políticas aplicadas a estos colectivos es de carácter integral, teniendo en cuenta sobre todo la garantía nutricional, el acceso a la educación, a la atención y educación temprana, al sistema sanitario y una vivienda digna.

Un común denominador de las políticas aplicadas es la dificultad de implementar enfoques integrados, los desequilibrios existentes entre la protección o acceso universal y los fallos institucionales que impiden captar adecuadamente las necesidades específicas de los menores más vulnerables y la baja integración de las políticas categoriales en el núcleo rector de las políticas económicas y sociales.

Ahora bien, cada colectivo de los señalados tiene su propia singularidad, tal como muestra la evidencia de los informes europeos. Así, en lo que se refiere a los menores que viven en familias precarias cabe diferenciar subgrupos vulnerables como son los menores en situación de pobreza, los que viven en hogares con un solo adulto, los hijos de inmigrantes que viven en el hogar de origen de los padres y los niños de etnia gitana (Fresno, Meyer y Bain, 2019). La respuesta de las políticas sociales, en este caso, es sobre todo local, con un bajo nivel de integración y resultados de baja efectividad. Los análisis de casos demuestran que los enfoques de políticas integradas son los más efectivos. Se constata un cierto común denominador en los países de la UE en tres dimensiones de las políticas: la combinación de diferentes programas de garantía de renta, la utilización de servicios sociales personalizados y el desarrollo de innovación social del sector público en coproducción con la sociedad civil y actores privados. Las políticas de protección y promoción de los menores con discapacidad que viven en hogares han estado ausentes durante tiempo en la UE. La Convención de los Derechos del Menor de la ONU, la Convención de la ONU de los Derechos de las personas con Discapacidad y la Estrategia Europea de Discapacidad 2020 no han aplicado en la práctica las obligaciones inherentes a las misma (Hunt, 2019). El marco normativo es robusto pero su aplicación es limitada y, en consecuencia, sus resultados son insuficientes tanto en nutrición y sanidad, como sobre todo en lo referente a la integración en la escuela. El contexto para el desarrollo del menor con discapacidad no es adecuado. No se ha asumido que la situación de discapacidad forma parte de la condición humana y que si no se asume esta condición no será posible materializar los derechos sociales que conlleva una política integral.

En este colectivo, como en otros, el enfoque integral de las políticas implica la combinación flexible y óptima de políticas transversales con programas y servicios específicos. La visibilidad es la condición de partida.

En el caso de los menores con antecedentes migratorios (menores con, al menos, un padre o madre nacido fuera de la UE), el primer problema es la dificultad de cuantificar su volumen (Bircan, Van Lancker and Nicaise, 2019), estimado en torno al 7.1% de la población de menores en la UE, con una amplia dispersión de presencia entre países. Las elevadas tasas de pobreza van asociadas habitualmente con segregación escolar, dietas nutritivas desequilibradas, acceso limitado a la atención sanitaria, vivienda insegura o limitada en cuanto espacio, a veces sin techo, y limitado acceso a la atención y educación temprana. Las barreras de cultura y lengua y la discriminación por el color u origen nacional refuerzan los procesos de discriminación. Una educación flexible, la apertura intercultural y la tolerancia cero a la discriminación son, sobre todo, políticas que aún requieren de un reforzamiento para avanzar en el desarrollo de los derechos del menor. Por ello es necesario un enfoque integral de las políticas cuyos prerrequisitos son: a) la existencia de estrategias nacionales

de desarrollo de los derechos del niño y de lucha contra la pobreza; b) sinergias entre políticas y los diferentes fondos estructurales europeos y recursos nacionales; c) la activa implicación de los diferentes actores sociales y ONG y d) el seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y su conexión con el Semestre Europeo.

Finalmente, el colectivo de menores que viven en residencias es objeto de especial consideración por el hecho de que la filosofía de la desinstitucionalización, ampliamente aceptada por los países miembros de la UE, contrasta con el hecho de que el volumen de menores que viven en instituciones o residencias colectivas es aún muy elevado en algunos Estados, estimado en 360.000 menores. Las alternativas comunitarias a la institucionalización son muy variadas y no existe aún un marco común compartido de enfoques y recursos.

En resumen, la evaluación de estos colectivos con especial vulnerabilidad pone de manifiesto que el desarrollo de políticas efectivas exige una respuesta integral, que combine los servicios universales con respuestas diferenciadas y respuestas coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno. La efectividad de las políticas sigue siendo limitada por el hecho de que los servicios sociales siguen ocupando un lugar institucional subordinado en el conjunto del sistema público de bienestar, aunque con diferencias entre regímenes de bienestar.

4. La influencia y efectividad de las políticas europeas sobre las políticas de infancia en España

4.1. La pobreza infantil en España: ¿Podemos cumplir el objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020?

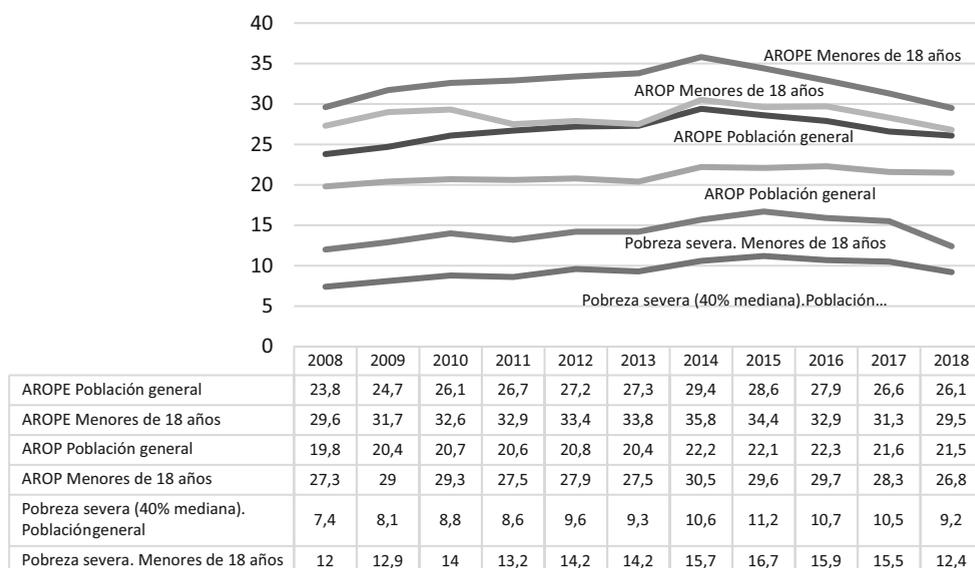
España tiene una de las tasas de pobreza y exclusión social en la infancia (indicador AROPE) más elevadas de la EU (año 2018: 29,5%; UE28:24%). Es el quinto país de la UE28 con peores cifras, solo por detrás de Rumanía, Bulgaria, Grecia e Italia (EU-SILC-Eurostat). En 2018 afectaba al 29,5% de los menores de 18 años, la misma cifra que 10 años antes. Tampoco han variado sustancialmente entre 2008 y 2018 las tasas de riesgo de pobreza relativa (AROP) (en torno al 27%) y de pobreza severa (población infantil en hogares que están situados por debajo del 40% de la mediana de renta), estancada en el 12%, lo que demuestra la baja efectividad de las políticas aplicadas contra la pobreza y la exclusión en este período y la grave incidencia de la pobreza en los estratos de hogares con niños con niveles de renta más bajos. Estos porcentajes de pobreza y exclusión entre los menores de 18 años son superiores al conjunto de la población española (en 2018: 26,1% en AROPE y 21,5% en AROP) (gráfico 1) lo que constata que la población infantil española sufre una situación de fragilidad económica superior al conjunto de la población española.

Desde 2014 (momento de máximo impacto social de la Gran Recesión en España) hasta la actualidad, estos indicadores han mejorado entre los menores de 18 años con reducciones de 6 puntos porcentuales en el indicador AROPE, de casi 4 puntos en la pobreza

relativa y de más de tres puntos en la pobreza severa, aunque todavía siguen siendo muy altas y muy superiores a las de la población en general. Entre los niños procedentes de un contexto migrante o de familias monoparentales el riesgo de pobreza económica se sitúa por encima del 40% (Comisión Europea, 2019).

En el caso de la pobreza persistente, España se encuentra entre los países en los que la brecha entre población infantil y población adulta es mayor con unas tasas de riesgo de pobreza infantil persistente más altas (1 de cada 5 menores)⁵.

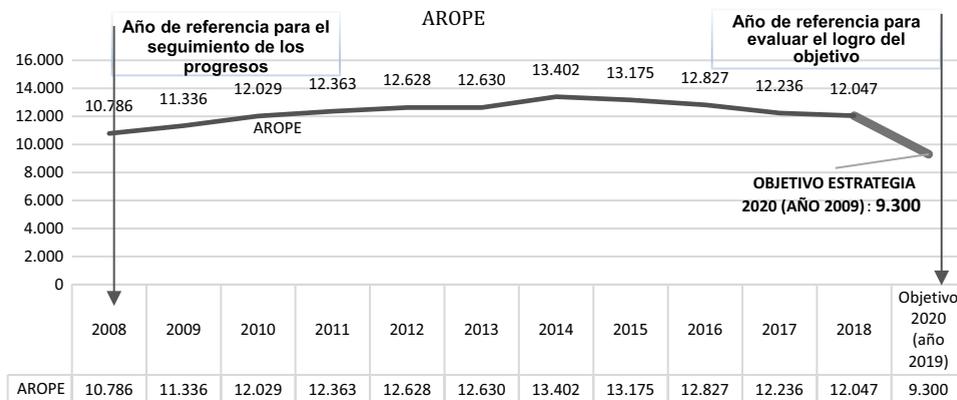
Gráfico 1
Indicadores AROPE, AROP y pobreza severa 2008-2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2008-2018.

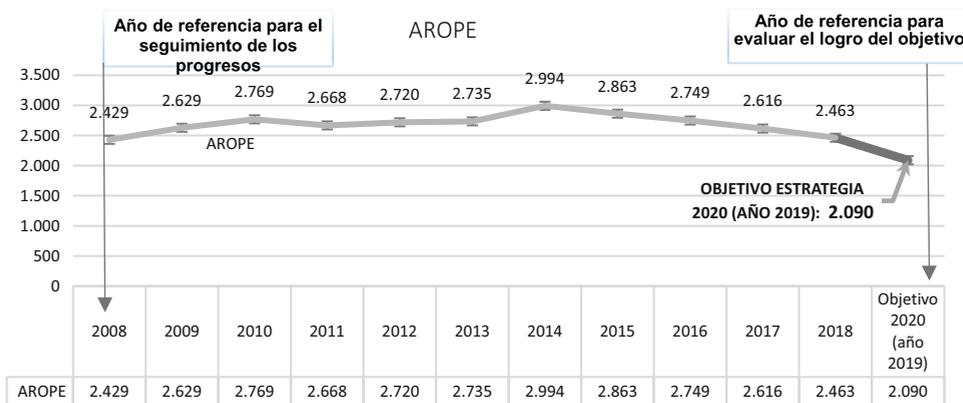
A la pregunta de si España podrá cumplir el objetivo de reducción de la pobreza establecido en el marco de la Estrategia Europa 2020 la respuesta parece clara a partir de los datos. En dicha Estrategia España se comprometió a reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (indicador AROPE) entre 1,4 y 1,5 millones de personas en 2020 (en el período EU-SILC 2008-2019) (EAPN, 2019) y la parte proporcional en pobreza infantil (unas 339.000 personas). Como se puede observar en el gráfico 2 ello supondría reducir el indicador AROPE en algo más de 2,7 millones de personas en un año (de 12 millones en 2018 al objetivo de 9,3 millones en 2019). En el caso de la pobreza infantil se trataría de sacar de la pobreza a unas 370.000 personas (de 2,47 millones a 2,09), es decir, reducir en un año lo que no se ha podido reducir en más de 10, lo cual es muy poco probable (gráfico 3).

Gráfico 2
Evolución de AROPE (España, población general, miles; 2008-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU SILC 2008-2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

Gráfico 3
Evolución de AROPE (España, menores de 18 años, miles; 2008-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU SILC 2008-2018; <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

En lo que se refiere al gasto social en infancia y familia, España invierte poco en políticas de infancia. Entre el período previo a la crisis económica y a las medidas de austeridad (entre 2004 y 2010) aumentó a ritmos superiores a la media europea (Mari-Klose *et al.*, 2019). Sin embargo, las elevadas tasas de paro y las políticas de consolidación fiscal han afectado negativamente al gasto social de la función infancia y familia desde el año 2010

hasta la actualidad. En 2005 el gasto público en familias e infancia en España suponía el 1,2% del PIB. Después de un ligero incremento hasta llegar al 1,7% en 2009 (15.400 millones de euros) nuevamente ha vuelto a los niveles de antes de la crisis. España dedica actualmente sólo el 1,3% de su gasto público al capítulo de familias e infancia, aproximadamente la mitad de lo que dedican de media los países UE 28 (2,4%).

4.2. Influencia de las políticas europeas en la política española sobre infancia

La capacidad de influencia de las políticas europeas, como se ha puesto de manifiesto en el punto 2, se articula a través del marco del Semestre Europeo, fundamentalmente a través de recomendaciones temáticas específicas (Recomendación de infancia de 2013) y recomendaciones anuales a los países que suelen actuar como proceso de control y vigilancia de la Comisión Europea para coordinar las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros. A continuación, analizamos el impacto de estas recomendaciones en nuestras «políticas de infancia».

Según Frazer y Marlier (2017), España se incluye dentro de un nutrido grupo de países europeos en los que, a pesar de contar con altas tasas de riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) entre los menores de edad, apenas se han producido avances en mejorar la situación de este colectivo desde la Recomendación sobre infancia de 2013.

Esta Recomendación incide en la importancia de reforzar tres pilares que analizamos a continuación: El acceso a recursos adecuados, acceso a servicios asequibles y de calidad y el derecho de la infancia a participar.

4.2.1. *Los tres pilares de la recomendación de infancia de 2013*

—*El acceso a recursos adecuados.*

Este pilar se basa en el desarrollo conjunto de tres políticas: participación de los padres en el mercado de trabajo, la calidad de las prestaciones monetarias y fiscales y la combinación óptima de prestaciones y servicios. Nuestro objetivo no es analizar con detalle cada una de ellas sino realizar una valoración conjunta de estas.

En lo relativo a las políticas de apoyo a la participación de los padres en el mercado de trabajo, aunque el empleo ha vuelto a crecer, las políticas de apoyo al empleo de hogares pobres con niños siguen siendo profundamente limitadas. La calidad del empleo de los hogares del primer quintil se ha caracterizado por una mayor temporalidad, salarios bajos y una intensidad laboral superior al resto de los hogares (Save the Children, 2017). En segundo lugar, a pesar de la progresiva ampliación desde abril de 2019 (RDL 6/2019) de los permisos de paternidad a 8 semanas (a 12 en 2020 y 16 en 2021) y su aproximación a los de maternidad, los permisos parentales siguen estando orientados sobre todo a apoyar a los hogares con trabajadores que cotizan a la Seguridad Social y solo protegen durante un tiempo limitado.

En cuanto a las **prestaciones económicas** orientadas a familias con hijos, en España destacan las prestaciones por hijo a cargo, prestaciones de pago único por parto múltiple, familias numerosas y monoparentales⁶ y los beneficios fiscales con reducciones en la base del impuesto sobre la renta (mínimo por familiar) y deducciones en la cuota por diferentes circunstancias familiares. Los beneficios fiscales tienen un efecto poco relevante en la reducción de la pobreza, ya que una parte importante de los hogares que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar por IRPF (Cantó y Ayala, 2014) (Mari-Klose *et al.*, 2019).

Por el contrario, la mayoría de los países de la Unión Europea utilizan las prestaciones universales por hijo a cargo como una de las medidas más efectivas de la protección de la infancia. Según diversos expertos en infancia (Duncan *et al.*, 2010; Mari-Klose and Mari-Klose;2017; Noguera, 2019) son una de las medidas más eficaces para reducir la pobreza infantil y las carencias materiales básicas de suministros de vivienda y nutrición. Sin embargo, a pesar de las altas tasas de pobreza infantil, España es uno de los pocos países de la UE que no cuenta con una prestación universal dirigida a la infancia. Su impacto en España es muy limitado para reducir la pobreza no solo por la baja cuantía de la ayuda (291 euros anuales hasta 2018⁷) sino también porque su cobertura es relativamente modesta (en 2018 solo cubrió al 15,1% de los menores) en parte debido a que el límite de ingresos anuales para solicitar una prestación es inferior al umbral de pobreza y porque la mayor parte de la prestación se destinó a familias con menores con discapacidad (para quienes no existe requisito de bajos ingresos), y no a familias con hijos a cargo de bajos ingresos⁸. Eso ha convertido a España, hasta 2018, en el tercer país con la prestación más reducida de la UE28 (Mari-Klose *et al.*, 2019). Desde abril de 2019 (Real Decreto Ley 8/2019) se ha aumentado la cuantía de la prestación por hijo menor a cargo sin discapacidad (de 291 euros anuales a 341) así como el umbral de ingresos necesarios para percibir la prestación (de 11.954 brutos anuales a 12.313 para el primer hijo; 18.532,00 euros para familias numerosas, incrementándose en 3.002 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto). También se ha doblado la cuantía (588 euros anuales) para las familias en situación de pobreza severa con la que el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil estima que puede sacar de la pobreza severa a 82.000 menores y reducir un 12% la tasa de pobreza infantil severa.

A pesar de todo, sigue siendo un aumento claramente insuficiente para reducir las altas tasas de pobreza infantil en España. Para garantizar una protección efectiva contra la pobreza infantil sería necesario establecer ayudas por hijo a cargo más generosas y elevar aún más el umbral de acceso. El camino se puede recorrer de manera progresiva. En el corto plazo, sin un cambio profundo de nuestro sistema fiscal sería aventurado establecer en España una prestación universal de una cuantía similar a una de las prestaciones más generosas como es la prestación alemana (unos €200 euros al mes por hijo) cuyo coste, según el último estudio de *Save The Children* (2019a) sería de 19.500 millones de euros anuales, es decir, un 1,67% del PIB. Sin embargo, aumentar progresivamente las cuantías y elevar los umbrales hasta situarlos por debajo del umbral de riesgo de pobreza puede ser alcanzable en el medio plazo si, como también ha estimado *Save The Children* (2019a), se estableciera una prestación mensual de 100 euros por cada hijo en los hogares por debajo del umbral de riesgo de

pobreza lo que podría beneficiar a unos 1,4 millones de hogares con un coste de unos 2,400 millones de euros.

—*El acceso a servicios asequibles y de calidad.*

—*Acceso a la educación.* En general, podemos destacar los siguientes problemas que afectan especialmente a los hogares con niños: 1) el derecho a la educación se aplica de manera desigual en el Estado (Committee on the Rights of the Child, 2018); 2) la disparidad en inversión en educación y en resultados académicos en las Comunidades Autónomas; 3) el alto porcentaje de fracaso escolar, peores resultados académicos y mayor tasa de repetición de los niños inmigrantes, romaníes y en situación de pobreza en comparación con la población en general; 4) sus graves dificultades para afrontar los costes indirectos de la enseñanza obligatoria, como los libros de texto, el transporte y las comidas escolares; 5) y el alto grado de segregación escolar.

La recomendación de la Comisión Europea de 2019 sigue insistiendo en reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades regionales. En los últimos diez años, el abandono escolar ha disminuido en más de 13 puntos porcentuales con respecto a la tasa actual del 17,9%, pero sigue superando la media de la UE28 (10,6%) en más de siete puntos porcentuales (Eurostat, 2018) lo que pone a España a la cabeza de la UE28 y complica el cumplimiento de nuestro objetivo europeo específico de la Estrategia Europea 2020 del 15%. Persisten las disparidades regionales en relación con el abandono escolar y el rendimiento de los estudiantes en la adquisición de competencias. Las diferencias en el abandono escolar son de hasta veinte puntos porcentuales entre regiones (entre el 7% y el 27,5%) (MEYFP, 2018 a) y sólo siete regiones han conseguido reducir la tasa de abandono escolar por debajo del objetivo del 15% de la Estrategia 2020. El abandono escolar afecta sobremanera a los menores que viven en hogares de bajos ingresos, los de origen inmigrante y que tiene alguna discapacidad⁹.

Del mismo modo, la proporción de menores de 0 a 17 años viviendo en hogares con grandes o moderadas dificultades para cubrir los costes de la educación formal es muy elevada (30,9%) y una de las más altas de la UE28. Esta proporción es particularmente alta en los hogares monoparentales (40%) y en los de origen inmigrante (43,6%) (Applica-Liser, 2018).

La segregación escolar también afecta negativamente a los grupos más vulnerables. En la actualidad, el 72% de alumnado del cuartil de renta más baja está escolarizado en centros que sufren concentración del alumnado vulnerable. La concentración de alumnado de perfil socioeconómico bajo en España afecta al 46,8% del total de los centros y 9 de cada 10 de estos centros son públicos. El 89% de los centros «gueto»¹⁰ también se concentran en la escuela pública y, al contrario de lo que es recomendable, se trata de centros que suelen disponer de pocos recursos y sufrir la huida de profesorado más cualificado a otro tipo de centros con menor grado de complejidad (*Save The Children*, 2018c).

—*Acceso a la vivienda:* El acceso a una vivienda digna es especialmente complicado para los hogares monoparentales y los hogares con menores de origen inmigrante. Según EU-SILC (Applica-Liser, 2018), en 2017 la pobreza energética afectó sobremanera a los

hogares monoparentales (15,2%) y a los menores de origen inmigrante (18,3%). La proporción de menores viviendo en hogares con dificultades para afrontar los gastos asociados a la vivienda (12,8%) es de las más altas de la UE28 y la situación empeora gravemente cuando se refiere a hogares monoparentales (33%) y menores de origen inmigrante (33%). Los hogares con menores de origen inmigrante también afrontan especiales dificultades de hacinamiento en las viviendas (21%). Entre 2013 y 2017 se han llevado diversas reformas¹¹ para reducir estos problemas, pero siguen siendo insuficientes (Rodríguez Cabrero, *et al.*, 2017). A pesar de haberse producido algunas mejoras, encontrar una vivienda digna supone una dificultad para los más vulnerables (*European Commission*, 2018). Las políticas de vivienda en España están directamente determinadas por la trayectoria de las medidas adoptadas a lo largo del tiempo lo que las hace más resistentes al cambio (*Save The Children*, 2017). Además, los colectivos de migrantes y romaníes asumen problemas adicionales como dificultades para acceder a un préstamo bancario, segregación residencial o discriminación y xenofobia al alquilar una vivienda.

—*Acceso al sistema sanitario.* El acceso al Sistema Nacional de Sanidad (SNS) en España es universal y, por tanto, cubre a todos los niños. La cobertura también incluye a los niños cuyos padres o representantes son inmigrantes indocumentados. Sin embargo, ello no ha conseguido evitar la relación entre la pobreza infantil y el riesgo de sufrir determinados problemas de salud (obesidad o problemas buco-dentales que forman parte de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud). En general, la cobertura del sistema es adecuada para los menores entre 0 y 16 años¹², sin embargo, son necesarios avances en la cobertura bucodental. El 5,3% de los menores entre 0 y 16 años no recibió la atención bucodental necesaria en 2017, un porcentaje muy alto en comparación con la mayoría de los estados de la UE-28. Dicha carencia es mayor entre los menores con graves limitaciones en sus actividades diarias (12,7%) y para los menores inmigrantes (19,6%) (Applica-Liser, 2018). Aunque el acceso al sistema sanitario está garantizado para todos los niños residentes en España son necesarias políticas que reequilibren la oferta sanitaria en todo el Estado y mejoren los cuidados buco-dentales de los colectivos de riesgo.

—*Educación temprana y cuidados en la infancia:* En general, España obtiene buenos resultados en tasas de escolarización en educación infantil y atención a la infancia (Comisión Europea, 2018). Las tasas de escolarización de 0 a 3 años han avanzado mucho en la última década. En el curso 2016-2017 fueron más del doble que las del curso 2006-07. Además, España es el quinto país de la Unión Europea en cuanto a tasas de escolarización a los 3 años (curso 2016-17: 96,3%) (MEYFP, 2019a) y el porcentaje de niños de entre 0 y 3 años matriculados en guarderías oficiales supera la media de la UE en 2017 (45,8% frente a 34%) (Comisión Europea, 2019). Sin embargo, todavía existen barreras importantes para la infancia más desfavorecida como son: una oferta pública escasa, precios elevados, ayudas insuficientes y modelos de atención poco inclusivos y poco accesibles (*Save The Children*, 2019b). Las desigualdades en el acceso a la educación temprana siguen siendo importantes en España: el 56% de los niños del 5.º quintil tienen acceso a la educación de la primera infancia frente a solo el 31% de los niños del 1er quintil. Las familias en las que ambos padres trabajan tienen prioridad para acceder a la educación pública de la primera infancia en detrimento de los padres en situación de desempleo. En el caso de los centros privados,

que representan el 52,3% del total de centros de educación infantil (MEYFP, 2019b), se produce además una discriminación de los hogares de bajos ingresos (Rodríguez-Cabrero *et al.*, 2017).

—*El derecho de participación de la infancia.*

La Convención sobre los derechos del niño insta a los Estados a garantizar que niños y niñas puedan expresar libremente sus opiniones sobre los asuntos que les afectan y que sean tenidas en cuenta. Este derecho está oficialmente establecido, e incluso se ha aplicado con carácter consultivo durante los debates previos a la aprobación del II PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia)¹³. En la evaluación de este plan, el objetivo 8, relativo a la «Participación infantil y entornos adecuados», ha sido uno de los de mayor nivel de ejecución (Observatorio de Infancia, 2017) pero falta información sobre la participación de los niños y niñas y sobre las estructuras para la participación en los diferentes territorios (Eurochild, 2017) y sigue siendo en gran medida un protocolo simbólico. Las principales entidades pro-infancia (Plataforma de ONG, Unicef, *Save The Children*) siguen promoviendo este objetivo. Por ejemplo, Unicef ha promovido varios encuentros dentro de iniciativas como la de Ciudades Amigas de la Infancia¹⁴. La Plataforma de Infancia¹⁵ ha celebrado la IV edición del Encuentro Nacional para la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, que en enero de 2017 presentó una solicitud en el Parlamento para la creación del Consejo Nacional para la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes¹⁶. Hasta ahora, sólo las grandes ONG, así como algunos municipios, han integrado esta dimensión en sus objetivos.

4.2.2. *El Semestre Europeo y las Recomendaciones específicas de la Comisión Europea a España*

Los problemas de la infancia han sido incorporados a los trabajos del Semestre Europeo a través de las Recomendaciones Específicas de la Comisión Europea a España y forman parte de compromisos institucionales como la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2017).

En general, las escasas recomendaciones sobre la infancia se deben a la prioridad de las cuestiones económicas a corto plazo sobre las cuestiones sociales a medio y largo plazo (Frazer y Marlier, 2017) y a la bipolaridad de la Comisión Europea de solicitar mejorar la inversión en la infancia a la vez que reducir el déficit público.

Desde 2013, las Recomendaciones Específicas de la Comisión Europea (Country Specific Recommendations o CSR) para España relacionadas con la infancia suelen incluir entre sus consideraciones la falta de apoyo a las familias con hijos en situación vulnerable y las altas tasas de pobreza infantil. En la última recomendación (CSR 2019) se sigue haciendo un especial énfasis en dichas tasas, en el bajo gasto social y en la baja eficacia de las prestaciones sociales para reducir la pobreza de los menores. Sin embargo, no se recogen recomendaciones específicas relacionadas con la infancia ni se centran en grupos específicos como la infancia romaní, la procedente de un entorno inmigrante o los hogares monoparen-

tales. Por el contrario, suelen ser habituales las recomendaciones relacionadas con el abandono escolar y otras orientadas hacia la población más desfavorecida en general como la mejora de los programas de renta mínima y apoyo familiar (CSR 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019), la eficiencia y eficacia del apoyo a la protección social (CSR 2014, CSR 2016), la educación temprana y cuidados (CSR 2016, 2017) y la baja eficacia de las prestaciones familiares (CSR, 2016, 2017, 2018, 2019).

Los PNR de España han ido recogiendo la recomendación de infancia de 2013 y las correspondientes CSR. Por lo general, las medidas contempladas en los PNR han estado supeditadas a la creación de empleo como panacea contra la exclusión social de las familias con hijos. La mayoría de las medidas recogidas en los PNR orientadas a mejorar la situación de los hogares con niños en situación de riesgo de pobreza se han ido articulando a través de diferentes planes como el II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia 2013-2016 (PENIA) (MSSSI, 2013), el Plan Nacional de Inclusión Social (2013-2016) (PNAIN) (MSSSI, 2014), el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 (PIAF) (MSSSI, 2015) y la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (MSCBS, 2019), por mencionar los más destacados.

El PNAIN 2013-2016 recoge las recomendaciones de febrero de 2013 e incluye por primera vez un objetivo transversal dedicado a la lucha contra la pobreza infantil. Por su parte, tanto el PENIA 2013-2016 como el PIAF 2015-2017 (aprobado en mayo de 2015 y pendiente de evaluación y renovación), incluyen medidas de apoyo a las familias orientadas a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal e iniciativas en los ámbitos del empleo, la vivienda, la atención sanitaria, la educación, la fiscalidad, las prestaciones y los servicios sociales.

La más reciente es la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (MSCBS, 2019). En comparación con los anteriores Planes de Inclusión, esta Estrategia supone un paso adelante ya que recoge objetivos y líneas de actuación más claros para llevar a cabo una política más eficaz de garantía de ingresos y lucha contra la pobreza infantil. La participación del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil en la preparación de la Estrategia ha contribuido positivamente para dar mayor visibilidad y transversalidad a la pobreza infantil en las políticas públicas. Sin embargo, la falta de un presupuesto específico y la débil cooperación y lealtad institucional que existe entre las administraciones públicas centrales, regionales y locales para llevarla a cabo pueden lastrar su éxito futuro (Marbán and Arriba, 2019). Por último, mencionar el programa de Apoyo a la Familia y la Infancia con una dotación de 60 millones de euros en 2018 a los que se añadieron 5,2 millones de euros para gestionar el programa VECA centrado en las familias con carencia material severa y cuyo objetivo es abordar el problema del olvido veraniego.

Con las recomendaciones de la UE, y más recientemente, con el PEDS, las políticas de infancia en España han ido ganando mayor visibilidad social y capacidad institucional, aunque los avances conseguidos han sido limitados debido a que los compromisos, plazos y medidas han sido poco concretos y no vinculantes. En cualquier caso, si bien hay que tener en cuenta que buena parte de estos planes nacionales se han desarrollado en un con-

texto de recesión económica, la existencia de estos planes y de las recomendaciones europeas no han conseguido que exista una política integral y coordinada de lucha contra la exclusión y la pobreza infantil ni medidas sólidas que hayan contribuido a reducirla significativamente. Además, en algunos casos, los niveles de cumplimiento de las medidas contempladas (por ejemplo, en el PENIA 2013-2016) han resultado insuficientes (inferior al 70% en el apoyo a las familias con hijos y la salud integral) (Observatorio de Infancia, 2017).

La creación del Alto Comisionado y las mejoras introducidas en algunas medidas como los permisos parentales y en las prestaciones por hijo a cargo apuntan en la buena dirección, pero sigue siendo necesario aumentar la inversión en infancia para hacer efectivos los objetivos de la Estrategia Nacional de lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Además, su implementación sigue resultando compleja por problemas de coordinación entre las distintas administraciones públicas dada la confluencia de numerosos organismos como responsables de la ejecución de una misma medida (Observatorio de Infancia, 2017).

En los últimos años, también se han producido avances interesantes en la recopilación de información y análisis del impacto de los programas presupuestarios que afectan a la infancia tanto por Unicef (Unicef, 2015; Unicef, 2018) como por el Gobierno¹⁷. Sin embargo, conocer la «trazabilidad» de la inversión pública en infancia (Noguera, 2019) resulta complejo ya que las políticas sociales sobre infancia, adolescencia y familia están transferidas en gran parte a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

5. Conclusiones

La construcción de la estrategia europea de desarrollo pleno de los derechos sociales de los menores es fruto de la Estrategia 2020, basada a su vez en la Convención de la ONU sobre los derechos del niño, así como del impacto social de la crisis económica y financiera de 2008 en los hogares de baja renta con menores. Fruto de esta doble realidad institucional y social es la Recomendación de 2013 que tiene como objetivo promover una estrategia conjunta de los países miembros de la UE para reducir las desigualdades que sufren los menores en tres ámbitos: en la garantía de recursos y de los cuidados, en el acceso a los servicios fundamentales y en la participación en los menores.

Si en 2013, al inicio del desarrollo de la Recomendación, la situación social de la población menor en Europa ofrecía un panorama desigual en cuanto a gobernanza y efectividad de las políticas, la valoración de impacto en 2017 sigue aun ofreciendo un desarrollo desigual. Efectivamente, la Recomendación ha tenido efectos positivos en cuanto a visibilidad social de los problemas del menor, su incorporación creciente a la agenda pública y avances en algunas áreas como son las que se refieren a la conciliación de cuidados y empleo de los padres y a la mejora de la educación y cuidados en la primera edad. También constituye un paso positivo su incorporación, también desigual, a los PNR y a los Semestres Europeos.

Sin embargo, la evaluación de 2017, de acuerdo con los informes nacionales y de síntesis sobre el impacto de las políticas de infancia en la UE nos muestra también hechos

que lastran la aplicación de la Recomendación. En primer lugar, que el grado de desarrollo social y madurez del Estado de Bienestar sigue siendo una variable que condiciona el diseño, financiación y resultados de las políticas. Se constata un centro y varias periferias europeas en cuanto a integración y bienestar infantil, existiendo «islas» o excepciones relativas en los diferentes regímenes de bienestar en uno u otro sentido; como consecuencia, el logro del objetivo de reducción de la pobreza infantil previsto para 2020 difícilmente se logrará. En segundo lugar, la efectividad de las políticas, sobre todo la garantía de ingresos, sigue dependiendo más del tipo de empleo de los hogares que de la garantía de renta mediante prestaciones sociales que eviten las situaciones de pobreza infantil y políticas de vivienda adecuada, siendo excepción el conjunto de los países nórdicos y algunos casos nacionales en uno u otro régimen de bienestar. En tercer lugar, que la integración de las políticas relacionadas con la infancia y su presencia efectiva en el conjunto de las políticas públicas sigue siendo un reto pendiente en la mayoría de los países de la UE. Los planes de infancia y adolescencia aplicados en muchos países siguen dependiendo de un respaldo institucional y financiero efectivos por parte de los distintos niveles de gobierno.

Lo que nos permite concluir que la aplicación de la Recomendación de 2013, siendo un hito positivo en el desarrollo de los derechos sociales de la población de menores vulnerables y en situación de pobreza, ha sido desigual entre países en cuanto a importancia política, diseño institucional y efectividad social. Por esta razón y por las propias limitaciones que tiene el enfoque de inversión social, es por lo que la Comisión Europea ha dado un giro a partir de 2018 hacia lo que se denomina como Garantía Infantil. Es decir, un enfoque integral de la protección del menor, integrándolo en todas las políticas públicas y estimulando una gobernanza reforzada. La atención integral implica, como hemos visto antes, el desarrollo de programas de nutrición, educación, sanidad, atención temprana y vivienda, articulados entre sí; también la combinación de políticas de cobertura universal con programas específicos para los grupos más vulnerables; y un diseño de las políticas en las que la atención en la comunidad y el apoyo a los hogares vulnerables sean elementos esenciales de las estrategias nacionales en pro de la infancia.

En el caso de España, la implementación de esta Recomendación de 2013 ha sido insuficiente y desigual. Más de 5 años después, los indicadores de pobreza, aunque han mejorado, nos siguen situando a la cola de los países europeos y resulta altamente improbable conseguir el objetivo de reducción de la pobreza general e infantil de la Estrategia 2020.

Las políticas de infancia en España aún no tienen una base sólida como para reducir de manera significativa la pobreza infantil (Ayllón, 2017; Cantó y Ayala, 2014; *Save the Children*, 2017; Unicef, 2016; EAPN, 2019; Rodríguez Cabrero, 2014) y siguen caracterizándose por su falta de integración institucional, insuficiencia en el gasto y baja efectividad en la lucha contra la pobreza y la exclusión. No es solo una cuestión de baja inversión sino también de un deficiente diseño y ejecución de esas políticas (Mari-Klose, M. *et al.*, 2019).

El pobre resultado de la aplicación de la Recomendación de 2013 es consecuencia de tres factores: la prioridad de las políticas de consolidación fiscal sobre el gasto en políticas sociales; el lugar retórico que ocupan las políticas de infancia que en la práctica están a la cola de las políticas sociales; finalmente, el déficit de integración de las políticas de apoyo

a la infancia y los bajos niveles de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas. En cuanto a los tres pilares de la recomendación de infancia de 2013 destacaríamos lo siguiente:

- A pesar de las mejoras en los permisos parentales y en la cuantía de las prestaciones por hijo a cargo, las políticas de acceso a los recursos no se han traducido en una reducción significativa de la pobreza y exclusión de la infancia y, en conjunto, tienen un carácter regresivo debido a la orientación contributiva de las principales prestaciones sociales o a la ineficacia de los beneficios fiscales a las familias con hijos (CSR 2017).
- El acceso a servicios de calidad es todavía limitado. Los menores que residen en hogares de bajos ingresos, monoparentales, de origen inmigrante o romaní siguen afrontando una mayor incidencia en aspectos como el fracaso escolar y la segregación escolar, la asunción de los costes indirectos de la enseñanza obligatoria, las diferencias en inversión y resultados académicos entre las regiones, desigualdades en el acceso a la educación temprana, carencias en la atención bucodental, la pobreza energética o dificultades de hacinamiento y para afrontar los gastos asociados a la vivienda. Además, a medida que aumentan los ingresos familiares se incrementa netamente el uso de servicios de atención a los niños, lo que sugiere la existencia de obstáculos de acceso para los padres con bajos ingresos. Desde 2013 buena parte de la respuesta al pilar de acceso a servicios se ha desarrollado en un entorno de consolidación fiscal que ha supuesto la contención del gasto público social en sanidad, educación y servicios sociales. Ello ha limitado su impacto contra la pobreza infantil, razón por la cual actualmente la Comisión Europea está estudiando la viabilidad de ampliar este pilar mediante la implementación de un sistema de Garantía Infantil para mejorar su acceso a una vivienda digna y a una alimentación adecuada y el acceso gratuito a la atención sanitaria, educación y cuidados.
- El derecho de participación de los niños se encuentra en una fase de ensayo en diferentes municipios. Sólo las grandes ONG de infancia lo han integrado en sus objetivos y concretado en la participación en los informes de situación.

La incorporación en los Programas Nacionales de Reforma de los problemas de la infancia recogidos en las Recomendaciones Específicas a España no se ha traducido en un giro decisivo en favor de políticas que reviertan los indicadores de pobreza y exclusión infantil, así como los déficit existentes en educación, vivienda y servicios sociales. En definitiva, el Semestre Europeo ha ejercido una influencia positiva en las políticas de infancia de España, pero no ha cambiado sustancialmente el curso de dichas políticas.

Las principales entidades no lucrativas en favor de la infancia han contribuido de manera relevante a una mayor visibilidad de las políticas de infancia en la agenda política española. Sin embargo, la gobernanza de las políticas de infancia sigue siendo débil, aunque desde mediados de 2018 se han dado pasos en la dirección de avanzar hacia una estrategia omnicompreensiva en materia de lucha contra la infancia vulnerable y en situación de pobre-

za. La creación en junio de 2018 del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil puede desempeñar un positivo papel en el diseño de una estrategia multidimensional de las políticas de infancia llevando a cabo políticas transversales y de coordinación de los diferentes ministerios y niveles de acción pública en la lucha contra la pobreza infantil, situándola en el centro de la agenda política.

En definitiva, aunque las políticas de protección e inclusión de la infancia vulnerable en España están pasando con celeridad a formar parte de la agenda política su aplicación omnicomprendensiva, la integración de las mismas en el conjunto de las políticas públicas, económicas y sociales, y el logro de su efectividad, constituyen un reto de largo plazo.

Notas

1. Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013 Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas.
La Recomendación de 2013 tiene como fundamento la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, el informe consultivo del Comité de Protección Social de 2012 y las Conclusiones del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores para «Prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social de los niños y promover el bienestar infantil».
2. Los estudios nacionales y el informe de síntesis se elaboraron a través del European Social Policy Network (ESPN).
3. El enfoque de la Garantía Infantil viene precedido por una Resolución del Parlamento Europeo de 24 de Noviembre de 2015 sobre Reducción de las desigualdades con especial referencia a la pobreza infantil.
4. Según Frazer y Marlier (2017), la traslación proporcional del objetivo general de inclusión social de la Estrategia Europa 2020 a la situación específica de la infancia supondría reducir el número de menores en situación de pobreza y exclusión social hasta los 20,8 millones en 2019.
5. La pobreza persistente mide la proporción de personas que se encuentran en situación de pobreza relativa en el año de referencia y, en al menos, dos de los tres años anteriores. Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/tasa-de-riesgo-de-pobreza-persistente-en-la-union-europea-en-2018-por-edad>
6. Se trata de créditos fiscales destinado a las madres trabajadoras con hijos de 0 a 3 años de edad (1.200 euros anuales) y a las familias numerosas, a las familias monoparentales o a las familias con ascendientes o descendientes con minusvalías (1.200 euros al año y por persona).
7. Las prestación es de 1.000 euros si el menor tiene una discapacidad mayor o igual al 33; 4.561 euros si es mayor de edad con una discapacidad mayor o igual al 65% y 6.842 euros anuales si es igual o superior al 75%. A diferencia de la prestación de 291 euros en estas prestaciones no existen límites de ingresos.
8. Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil. Documento Breve DB4, febrero de 2019, disponible en <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/db-004-prestaciones-familiares-por-hijo-cargo-en-espa%C3%B1a>. El gasto en esta prestación en 2018 fue de 1.498 millones de euros. Sólo 346 millones fueron destinados a la prestación por hijo a cargo sin discapacidad.
9. En 2015 los estudiantes del quintil más alto de ingresos tenían una tasa de abandono escolar inferior al 2% mientras que la del quintil más bajo estaba en torno al 29% (Salido y Martínez 2018). Los menores que viven en hogares de origen inmigrante tienen tasas más altas de abandono escolar y peores resultados académicos que los nativos. En 2018 la tasa de abandono de la población que no posee la nacionalidad española asciende al 35.1%, superando en más del doble a la tasa de la población con nacionalidad española, 15.3%, y casi

- el doble de la tasa de abandono total, 17.9%. Fuente: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente. Resultados 2018. Nota Resumen <http://www.educacionyfp.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/mercado-laboral/explotacion-de-las-variables/NotaResu.pdf>. En menores con discapacidad la brecha en abandono escolar es una de las mayores de la UE (ANED, 2018).
10. Los «Centros gueto» según Save The Children son aquellos que tienen niveles muy altos de concentración de alumnado bajo perfil socioeconómico, superior al 50%.
 11. Real Decreto 27/2012; Ley 1/2013 y Real Decreto 1/2015.
 12. Según EU-SILC, 2017, tan solo un 0,4% no se sometió a un examen médico o tratamiento cuando fue necesario (FSCG Inception Report, 2018).
 13. Las sugerencias de casi 900 niños fueron presentadas al Observatorio de la Infancia por la Plataforma de ONG pro infancia para su consideración durante el debate del II PENIA.
 14. <https://ciudadesamigas.org/municipio-amigo-infancia/participacion-infantil/>
 15. <http://plataformadeinfancia.org/que-hacemos/participacion-infantil/>
 16. <http://plataformadeinfancia.org/los-ninos-y-ninas-piden-un-consejo-nacional-de-participacion-infantil-en-el-congreso-de-los-diputados/>
 17. Informe de Impacto en la Infancia, adolescencia y la familia del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 Gobierno de España, p.35-92, Disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Documentacion/Paginas/InformeInfanciaFamiliaAdolescencia.aspx>

Bibliografía:

- ANED, Academic Network of European Disability Experts (2018). «Country report on the European Semester-Spain».
- Applica-Liser (2018). «Study on the feasibility of a child guarantee for vulnerable children. Inception Report». In partnership con Eurochild y Save the Children, Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>.
- Ayllón, S. (2017). «Growing up in Poverty: Children and the Great Recession in Spain». In (Edited by B. Cantillon, Y. Chzhen, S. Handa and B. Nolan), «Children of Austerity. The Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries», *Unicef-Oxford University Press*, Oxford, 2017, pp. 219-242.
- Bircan, T., Van Lancker, A. and Nicaise, I. (2019). «Feasibility Study for a Child Guarantee. Target Group Discussion Paper on Children with a Migrant Background and Refugee Children». *European Commission. Brussels*.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S. and Vanhercke, B. (2015). «Social Investment in Europe». *European Commission and LISER. Brussels*.
- Bradshaw, J. and Keung, A. (2018). «UK Child Poverty Gaps Still Increasing», *Poverty*, Vol. 162, p. 11-14.

- Cantó, O. y Ayala, L. (2014). «Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto», *Unicef*, Madrid, 2014.
- Comisión Europea (2013a). «Recomendación sobre “Invertir en la infancia, romper el ciclo de las desventajas”». *Comisión Europea*, Bruselas.
- Comisión Europea (2013b). «El Paquete de Inversión Social». *Comisión Europea*, Bruselas.
- Comisión Europea (2019). «Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», COM(2019) 150 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf
- Comisión Europea (2018). «Monitor de la Educación y la Formación de 2018 Educación y formación», España, Bruselas, *Comisión Europea*.
- Committee on the Rights of the Child (2018). «Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Spain», CRC/C/ESP/CO/5-6. 2 February, https://digitallibrary.un.org/record/1476613/files/CRC_C_ESP_CO_5-6-EN.pdf.
- Duncan, G., Magnuson, K., Boyce, T., and Shonkoff, J. (2010). «The Long reach of early childhood poverty: pathways and impacts». *Center on the Developing Child*, <https://goo.gl/aZDk3d>.
- EAPN (2019). «El estado de la pobreza seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018», octubre 2019, https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_Resumen_Ejecutivo.pdf
- Eurochild (2017). «Investing in children in the era of social rights 2017», *Eurochild Report on the European Semester*, https://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/02_Chil_Poverty/Eurochild/Eurochild_SemRep2017FINAL.pdf
- European Commission (2017). «Staff Working Document Taking stock of the 2013 Recommendation on “Investing in children: breaking the cycle of disadvantage”». *European Commission*, Brussels.
- European Commission (2018). «CSW Country Report 2018», Spain, SWD(2018) 207 final, <https://goo.gl/bJmsfG>
- Frazer, H. y Marlier, E. (2014). «Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies». *European Commission and Network of Independent Experts on Social Inclusion*, Brussels.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2017). «Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on “Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage”. A study of national policies». *European Commission*, Brussels.
- Fresno, J. Meyer, S. and Bain, S. (2019). «Feasibility Study for a Child Guarantee. Target Group Discussion Paper on children living in Precarious Family Situations». *European Commission*. Brussels.
- Hunt, P. F. (2019). «Feasibility Study for a Child Guarantee. Target Group Discussion Paper on Children with Disabilities». *European Commission*. Brussels.

- Janta, B., Lynn, Davies, M. Jordan, V. y Stewart, K. (2019). «Recent Trends in Child and Family Policy in the EU European Platform for Investing in Children: Annual thematic report». *European Commission*, Brussels.
- Jessoula M., Pavolini E. and Strati F. (2017). «ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on “Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage” Italy». *European Commission*, Brussels.
- Kvist, J. (2017). «ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on “Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage”. Denmark 2017». *European Commission*, Brussels.
- Lerch, V. and Nordenmark-Severinsson, A. (2019). «Feasibility Study for a Child Guarantee. Target Group Discussion Paper on children Residing in Institutions». *European Commission*. Brussels.
- Mari-Klose, M. *et al.*, Juliá, A. y Redondo, P. (2019). «El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia», *VIII Informe Foessa*, DT 4.11.
- Mari-Klose, M. y Mari-Klose, P. (2017). «Políticas contra la pobreza infantil en el relato redistributivo». En Zalakain, J. y Barragué B. (coords.) VV.AA. (2017) «Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social». *Editorial Grupo 5*, Madrid.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEYFP) (2018a). «Datos y cifras, curso 2018/2019». *MEYFP*, Madrid. <https://goo.gl/oCXxQ1>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEYFP) (2018b). «Sistema estatal de indicadores de la Educación, edición 2018». *MEYFP*, Madrid, <https://goo.gl/2jmS94>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEYFP) (2019a). «Sistema estatal de indicadores de la educación 2019», *MEYFP*, Madrid. <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:efa745d7-27ec-4814-9e90-11e01957c39d/seie-2019.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEYFP) (2019b). «Datos y Cifras. Curso escolar 2019/2020», *MEYFP*, Madrid. <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras.html>.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS) (2019). «Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023». <http://bit.ly/2KIQXZ9>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (2014). «Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016», *MSSSI*, Madrid, 2014. https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (2013), «II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016», *MSSSI*, Madrid, 2013.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (2015). «Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017», *MSSSI*, Madrid. <https://www.mscbs.gob.es/novedades/docs/PIAF-2015-2017.pdf>
- Natali, L., and Saraceno (2017). «The impact of the Great Recession on child poverty: The case of Italy». In B. Cantillon, Y. Chzhen, S. Handa, & B. Nolan (eds.), «Children of austerity. Impact of

- the Great Recession on child poverty in rich countries». *Oxford University Press*, Oxford, pp. 170-190. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Children_of_austerity.pdf
- Noguera, J. A. (2019). «Pobreza infantil y Presupuestos: una auténtica prioridad», *Agenda Pública*, 2019, <https://goo.gl/RfvWZq>
- Observatorio de Infancia (2017). «II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016. Informe ejecutivo de evaluación final», *Observatorio de Infancia*, Madrid, <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=11&subs=185&cod=3386&page=&v=2>.
- Rodríguez Cabrero, G. (2014). «Investing in children-breaking the cycle of disadvantage. Spain». *European Commission*, Brussels.
- Rodríguez Cabrero, G., Marban, V., Montserrat, J., Arriba, D. and Moreno, F. J. (2017). «ESPN Thematic Report». *Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on Investing in Children*, Brussels.
- Salido O. y Martínez J. S. (2018). «Equidad, igualdad de oportunidades y educación», en Ayala Cañón, L. y Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2018): «Tercer informe sobre la desigualdad en España». *Fundación Alternativas*, 2018, p. 142.
- Save the Children (2017). «Disinherited. Childhood inequality, equal opportunities and public policy», *Save the Children España*, Madrid.
- Save the Children (2019a). «El futuro donde queremos crecer», *Save the Children España*, Madrid.
- Save the Children (2019b). «Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades», *Save the Children España*, Madrid.
- Save the Children (2018). «Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva», *Save the Children España*, Madrid.
- Unicef (2016). «El sistema de acogida y los niños refugiados en España Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia», *Unicef Comité Español*, Madrid.
- Unicef (2015). «La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013», *Centro de Estudios Económicos Tomillo y Unicef España*, Barcelona, Huygens Editorial, 2015. <https://tomillo.org/wp-content/uploads/2017/09/la-infancia-en-los-presupuestos.pdf>
- Unicef (2018). «Medición de la Inversión presupuestaria en la Infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España Documento de trabajo», *Unicef Comité Español*, Madrid.
- Walter, H. (2017). «ESPN Thematic Report on Progress in the Implementation of the 2013 EU Recommendation on “Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage” — Germany», *European Commission*, Brussels.

La medición de la inversión pública en la infancia: justificación y propuesta metodológica

GABRIEL GONZÁLEZ-BUENO URIBE
*Especialista en Políticas de Infancia. Unicef**

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

La inversión pública en infancia es un elemento indispensable para atender debidamente los derechos de los niños y las niñas. Las observaciones generales, y específicas para España, del Comité de los Derechos del Niño insisten en la importancia de los presupuestos y el gasto público para el cumplimiento de esos derechos. A falta de una visión general del gasto en infancia en las fuentes públicas, y con la preocupación por los severos recortes en políticas de infancia durante la Gran Recesión, Unicef Comité Español ha desarrollado una propuesta metodológica para identificar y medir la inversión en infancia en los presupuestos públicos, con el objeto de mejorar su seguimiento y promover su eficacia y su equidad.

Palabras clave: derechos del niño, presupuesto público, gasto público, inversión en la infancia, infancia, metodología, propuesta metodológica.

Clasificación JEL: H72, I38, J13.

Abstract

Public investment in children is an essential element for the full implementation of the Children Rights. In the 19th General Comment, and recently in the specific recommendations for Spain, the Committee on the Rights of the Child insists on the importance of budgets and public spending for the fulfilment of those rights. In the absence of a complete overview of childhood spending in public sources, and concerned over severe cuts in childhood policies during the Great Recession, Unicef Spanish National Committee has developed a methodological proposal to identify and measure investment in children in public budgets in order to improve its monitoring and promote its effectiveness and equity.

Key words: children's rights, public budget, public expenditure, investment in children, childhood, methodology, methodological proposal.

JEL Clasificación: H72, I38, J13.

* Con posterioridad a la redacción del artículo, el autor ha sido nombrado Director General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

1. ¿Por qué medir la inversión pública en infancia?

En julio de 2016 el Comité de los Derechos del Niño, el órgano que da seguimiento a los progresos de los países en la aplicación de las Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), publicó su Observación General número 19. Este documento se centraba en recordar a los Estados Parte sus obligaciones y hacer recomendaciones sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. En concreto respecto al cumplimiento del artículo 4 de la CDN, que menciona que los «Estados Partes adoptarán esas medidas [para dar efectividad a los derechos] hasta el máximo de los recursos de que dispongan».

Esta Observación General realiza recomendaciones a los Estados respecto a los derechos de infancia en relación con los presupuestos públicos, basándose en dos ideas clave: una es que todos los derechos de niños, niñas y adolescentes se ven afectados por los presupuestos públicos; la segunda es que «la legislación, las políticas y los programas mencionados no pueden aplicarse si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible» (Comité de los Derechos del Niño, 2016).

Dos años después, en febrero de 2018, el Comité (en línea con la Observación mencionada) realizó algunas recomendaciones más concretas a España en relación con el ámbito del empleo de recursos públicos para la infancia (Comité de los Derechos del Niño, 2018). Entre ellas figuran:

- Realizar, por parte de las Comunidades Autónomas, una evaluación sobre los presupuestos para distribuir los recursos con una visión de derechos de los niños y niñas.
- Especificar las partidas destinadas a los niños, estableciendo indicadores de infancia y de seguimiento para evaluar la eficiencia, eficacia y equidad de los recursos destinados a garantizar los derechos de la Convención.
- Mejorar la transparencia de los recursos destinados a la infancia, fomentando el diálogo público (incluyendo a los niños y niñas) y estableciendo mecanismos propios de rendición de cuentas a nivel autonómico y local.
- Realizar informes de evaluación del impacto sobre las medidas legales y políticas (que incluyen a los presupuestos), que afecten a los derechos del niño, como prevé la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Muchas de estas recomendaciones del Comité estaban en línea con el trabajo que Unicef Comité Español, junto con la Universidad Rey Juan Carlos I (Garcimartín, C. *et al.*, 2018) estábamos desarrollando en ese momento para elaborar una propuesta metodológica para la medición de la inversión en la infancia en los presupuestos y el gasto público. Una propuesta que permitiese avanzar en el camino de afrontar los desafíos para los derechos de los niños y niñas y atender las recomendaciones del Comité: identificando, asignando y estimando el

presupuesto público destinado a la infancia. Una propuesta que proporcionase una herramienta de transparencia, de análisis y seguimiento de la inversión en infancia, y generarse información clave para la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la equidad de la misma.

Pero más allá de las indicaciones del Comité, y de la preocupación general en el ámbito de los derechos del niño por los recursos (y la calidad de éstos) que se dedican a la infancia, en España existen al menos tres razones poderosas que hacen especialmente necesario este tipo de medición y análisis: la primera es la escasez de datos y la dificultad general para identificar y estimar el gasto en infancia en las cuentas públicas. La segunda está relacionada con el reciente ciclo económico y con el fuerte impacto que la Gran Recesión ha tenido, y sigue teniendo, en los niños, niñas y adolescentes en España y en muchos países de nuestro entorno (Cantillon, B. *et al.*, 2017). La tercera tiene que ver con lo que se puede considerar una anomalía que podemos considerar estructural, y es que, en términos generales, se puede afirmar que España es un país al que se suma ahora el duro impacto de la actual crisis derivada del COVID-19, que tiene un bajo nivel de inversión en infancia en el conjunto de su gasto público y en comparación con los países de su contexto geográfico y económico (Gaitán, L. 2010 y Cantó, O. 2014).

1.1. Tendencias generales del gasto en infancia en España y su comparación con Europa

Actualmente no existen demasiados indicadores y fuentes de calidad para identificar con precisión cuál es la inversión destinada a la infancia en nuestro país, y los que hay, normalmente no permiten demasiada desagregación (territorial, por edades), y no proporcionan información sobre el conjunto de derechos de los niños y las niñas.

Quizás los ámbitos en los que esa información es más accesible son los de la protección social y la educación, aunque en ocasiones resulte complicado identificar qué parte de esta inversión está realmente orientada a la infancia.

Respecto a la protección social tenemos dos fuentes fundamentales en las que podemos identificar el importe y el enfoque de esa inversión en infancia a nivel nacional, uno es el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), y otro la Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). En ambos existe una función o subsunción específica con el rubro de Familia/Hijos en el SEEPROS o de Protección Social de Familia y Niños (COFOG), pero las metodologías de cálculo son distintas, y por tanto también los resultados. Por mencionar algunas diferencias: SEEPROS incluye gasto de instituciones privadas, mientras que COFOG sólo incluye el gasto de las administraciones públicas, SEEPROS incluye transferencias de capital y COFOG sólo transferencias corrientes, y uno y otro utilizan distintas maneras de valorar las prestaciones sociales en efectivo o en especie¹.

SEEPROS (o ESSPROS en su versión en inglés), por su parte, proporciona muchos datos desagregados de interés por tipo de prestaciones (monetarias o en especie), su condicionalidad (o no) y por la finalidad de las mismas.

COFOG publica la desagregación de las cuentas por distintas administraciones (conjunto de las administraciones, administración central, administraciones autonómicas y locales, además de los fondos de la Seguridad Social), pero no permite, como tampoco lo hace el SEEPROS, una estimación por cada CC.AA. o municipio del gasto en la función de familia e hijos, precisamente en administraciones que tienen un importante papel en las políticas de protección social.

Utilizando cualquiera de estas fuentes se pueden constatar los desafíos que tiene España respecto de los niveles de inversión en infancia y en su protección social, y el impacto que la recesión ha tenido en las cifras destinadas a dicha función.

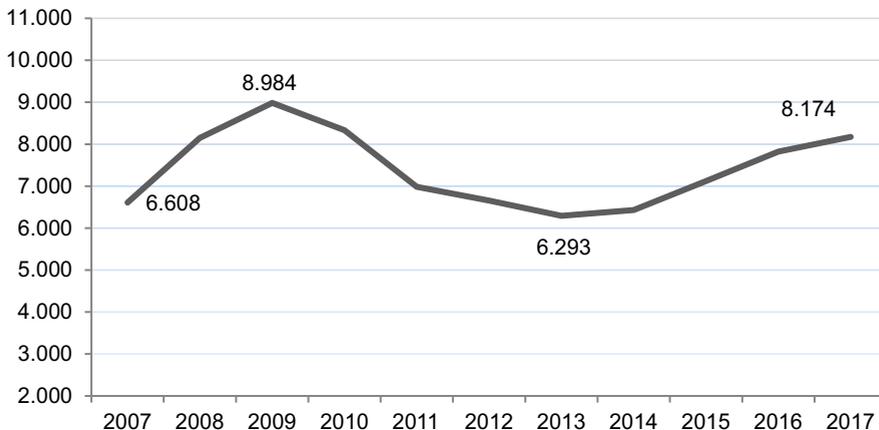
Según Eurostat, en 2016 el gasto en protección social de familias e hijos (medida por el sistema SEEPROS) fue del 1,2% del Producto Interior Bruto, exactamente la mitad de la media de 2,4% de la Unión Europea. Esta cifra llegó a alcanzar en 1,5% del PIB en 2009 pero ha continuado descendiendo desde 2011 hasta 2016, en unos años en los que la protección social de la infancia debiera haber sido una prioridad dado el impacto de la recesión en los hogares con niños y las muy altas tasas de pobreza infantil (Unicef España, 2012)². Es todavía más llamativa la distancia con la media europea en el ámbito de las ayudas monetarias, en las que España con un 0,5% es el país que menos invierte, menos de un tercio de la media europea de 1,6%. Esto último es coherente con el hecho de que España sea el país que menos es capaz de reducir la tasa de riesgo de pobreza infantil (monetaria) a partir de transferencias públicas (Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, 2019).

En términos absolutos, y en este caso utilizando las cifras de COFOG, el impacto de la crisis económica ha sido y es muy notable en las cifras de la Protección Social de Familias con un fortísimo descenso del 30% en el período 2009-2013. Aunque muestra una recuperación a partir de 2014, no se evita una desinversión de casi 14.000 millones de euros acumulados entre 2009 y 2017 respecto al máximo de ese primer año. (Gráfico 1).

Respecto a la educación, la fuente principal en cuanto al volumen y el perfil de la inversión en infancia proviene de la Estadística del Gasto Público en Educación (y la Estadística de las Becas y Ayudas al Estudio) del Ministerio de Educación y Formación Profesional, que proporciona una apreciable cantidad de datos y una larga serie histórica, además de la posibilidad de comparar el gasto de las Comunidades Autónomas. Asimismo, COFOG nos permite, con menos detalle, pero con una metodología coherente con la de Protección Social y el resto de cuentas por funciones de las administraciones públicas (Defensa, Orden Público, Asuntos Económicos, Salud, etc.) identificar con cierta precisión la educación preescolar, primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria (asignables a los menores de 18 años), de la de educación de tercer ciclo.

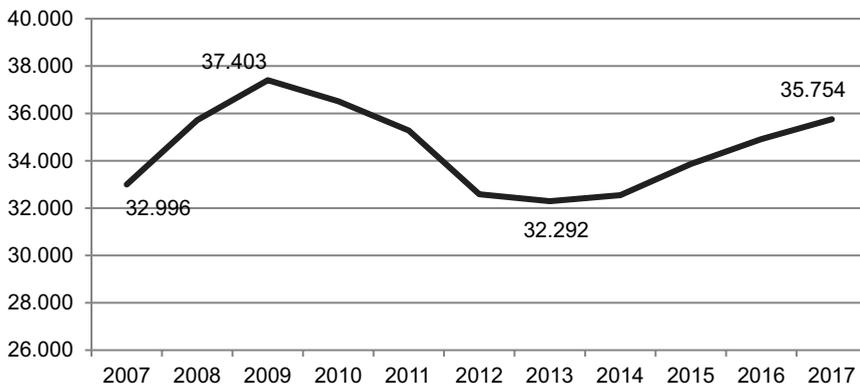
Por proporcionar, de nuevo, algunos datos generales sobre la magnitud y la evolución reciente de las cifras de gasto público en esta política pública clave para los derechos de los niños, utilizamos los datos de COFOG (Gráfico 2). En este caso se repite el perfil de Protección Social en cuanto a la tendencia de recortes hasta 2013 y la tendencia al incremento desde ese año, sin recuperar la cifra de 2009 aún en 2017. En este caso, aunque la caída en el período 2009-2013 es muy significativa pero menor que en el caso de la Protección Social

Gráfico 1
Protección social: Familia y niños 2007-2017. Millones de €



Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE. COFOG (2019).

Gráfico 2
Educación no universitaria 2007-2017. Millones de €



Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE. COFOG (2019).

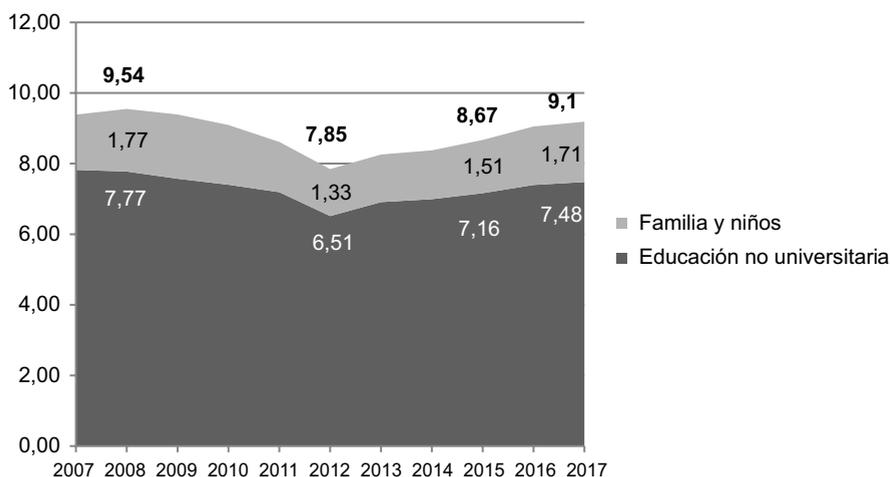
(un 13,7%), la desinversión respecto a haber mantenido el gasto de 2009 es mayor, de 25.482 millones de euros en esos 8 años.

Utilizando la Estadística del Gasto Público en Educación³ los resultados son muy semejantes y, por ejemplo, se observa como el peso de la Educación no universitaria sobre el PIB pasó del 3,41% en 2009 al 2,97% en 2017. Por otra parte, los datos de la OCDE⁴ nos sitúan entre los 6 países de los 28 de la Unión Europea con menor proporción del PIB em-

pleado en este fin, con una cifra de 2,7% entre el mínimo de 2,3 de Lituania y el máximo de 4,7% de Dinamarca.

Finalmente, si aunamos las dos funciones (protección Social de Familia y Niños y Educación no universitaria) y hacemos una comparativa con el gasto total (no financiero) de los respectivos años, vemos que ambos conceptos de gasto acumulados, y cada uno por separado, pierden peso en el conjunto del gasto de las administraciones públicas de forma brusca de 2008 a 2012 (Gráfico 3) y siguen sin recuperar su peso en 2017. Es decir: estas políticas se reducen más que el conjunto del gasto, por lo que se comprueba que no sólo no se han protegido los recursos para la infancia, como había solicitado en 2010 el Comité de los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño, 2010), sino que han sido víctimas propiciatorias de las políticas de austeridad de estos años recientes.

Gráfico 3
Educación + Protección «Familia y niños» en % del total del gasto público (no financiero)



Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE. COFOG (2019).

2. Una propuesta metodológica para medir los presupuestos públicos y el gasto público en clave de infancia

La reflexión anterior sobre las posibilidades y los límites de identificación y medición de los recursos públicos dedicados a la infancia en nuestro país, y la grave preocupación por la limitada inversión en infancia, y por el impacto de la recesión y las políticas de austeridad en algunas prestaciones y servicios públicos clave para sus derechos, llevaron a Unicef Comité Español a desarrollar una propuesta metodológica para poder mejorar la calidad de la medición de los presupuestos (y el gasto) de las administraciones públicas en la infancia.

Una propuesta que también permite a las administraciones públicas atender, directa o indirectamente, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a nuestro país en 2018, mencionadas previamente.

La medición e identificación de los recursos públicos destinados a la infancia en los presupuestos y gasto público no es nueva para Unicef a nivel internacional. La experiencia de numerosos países, especialmente en América Latina (pero también en algunos países de Asia) se resumen en algunas publicaciones y propuestas metodológicas (Cummins, M., 2016), y se plasman en el trabajo con los gobiernos de distintos países que paulatinamente van asumiendo como propias estas metodologías en sus políticas fiscales y presupuestarias.

El valor añadido de contar con una metodología, además de poder permitir aproximarse de una forma sistemática a las cifras generales de presupuestos y de gasto y mejorar su trazabilidad (también por sectores, tipología del gasto, etc.), es que es útil también para el seguimiento: para identificar incrementos o disminuciones de las partidas relevantes para la infancia, para evaluar su ejecución y para analizar la mayor o menor orientación del conjunto presupuesto hacia los niños y las niñas.

Pero, además, la medición del presupuesto y el gasto en infancia es un primer paso necesario para poder realizar otros análisis, como la evaluación de la eficacia, la eficiencia, la suficiencia de recursos, la sostenibilidad y la transparencia de las cuentas públicas que tienen que ver con la infancia, en línea con las propuestas de la Observación General n.º 19 del Comité. Entre todos estos posibles análisis, para Unicef Comité Español (en línea con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño) es fundamental avanzar en el análisis de la equidad, es decir, en qué medida los recursos públicos están atendiendo las necesidades y derechos de los niños y niñas más vulnerables, y si se están priorizando o no. Pero, ¿cómo analizar ésto si no lo podemos medir primero?

2.1. La propuesta metodológica

Los objetivos iniciales de la propuesta han sido los de desarrollar una metodología y una herramienta de análisis que:

- 1) permita elaborar y analizar los presupuestos en nuestro país en clave de infancia;
- 2) facilite a las Administraciones presentar anualmente los recursos destinados a la infancia; y
- 3) haga posible que los gestores públicos y actores sociales dispongan de información sobre dichos recursos.

Es importante apuntar aquí que, aunque la metodología está orientada al análisis de los presupuestos públicos, este análisis puede (y debe) hacerse también sobre el gasto ejecutado, ya que la estructura del gasto por funciones (objetivos del gasto) en áreas, secciones y programas es la misma para uno que para otro. En un pequeño piloto sobre los Presupuestos Generales del Estado 2017 y el gasto ejecutado, hemos podido comprobar la versatilidad de la metodología en este sentido.

Para la elaboración de la metodología contamos con un equipo redactor liderado por el profesor de Economía Carlos Garcimartín de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y en el que participaron Rafael Frutos, José Antonio Rodrigo y Manuel Rodríguez.

Desde el primer momento, y tras una revisión sistemática de otras experiencias internacionales, hubo que tomar algunas decisiones clave sobre el objeto de la metodología. Dos de ellas tenían que ver, una, con el objeto del análisis (¿todo el presupuesto o sólo una parte de él?), y la segunda con el criterio elegido para clasificar y ponderar el gasto en los distintos programas o partidas (¿el niño, el hogar, la familia con niños?).

En estos dos casos, la decisión fue, primero, analizar todo el presupuesto, incluido el gasto fiscal y así poder obtener un panorama completo de los recursos destinados a la infancia, en cifras absolutas y también relativas (respecto al conjunto del presupuesto, del PIB, etc.). Respecto al criterio para clasificar y ponderar, la decisión fue claramente utilizar la orientación al niño o niña (o a la infancia como colectivo) para identificar y adjudicar el gasto. Esto supone, por ejemplo, que en las ayudas a las familias habría que separar las que van orientadas directamente los niños (becas educativas, por ejemplo) de las que se orientan a la familia (a niños y adultos) aunque su origen sea, en ambos casos, la presencia de niños en el hogar (como es el caso de muchas prestaciones familiares).

En todo caso, se parte de la clasificación funcional del gasto, y en concreto del gasto por programas (presupuestarios/de gasto) como unidad de clasificación y análisis.

A partir de estas y otras decisiones previas, hay dos elementos que constituyen el eje de la metodología:

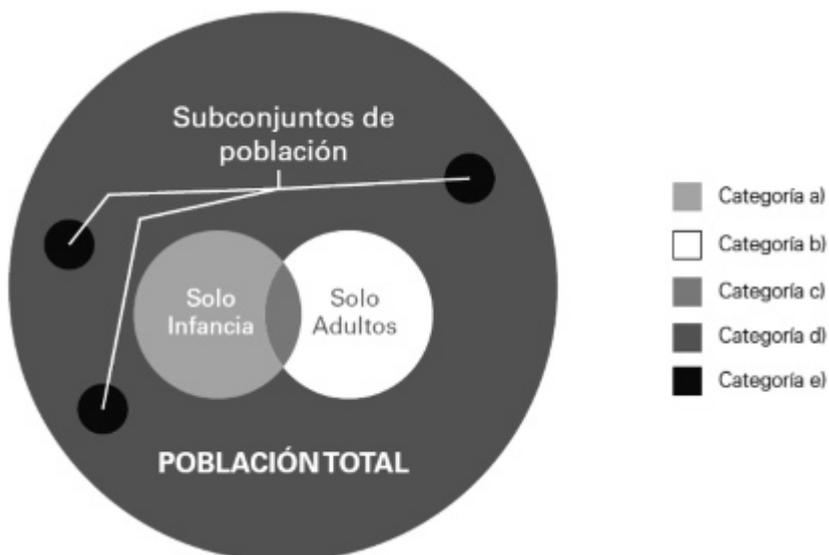
1. Los criterios y categorías de asignación, es decir, cómo decidir si un gasto beneficia a la infancia y si lo hace total o parcialmente, cómo agruparlo y en qué categorías. En este caso el problema es acotar, pues de una manera genérica se puede considerar que todo el gasto/presupuesto beneficia a todos.
2. El árbol de decisión, basado en los criterios y categorías anteriores, que facilita las preguntas clave para realizar una clasificación y atribución del gasto a la infancia adecuada de los distintos programas presupuestarios.

Finalmente, en la metodología se establecieron las cinco categorías siguientes según el destino del presupuesto en función de la edad de los destinatarios de los programas:

- a) Solo infancia: aquellos gastos para cuyo beneficio se requiere la presencia legal o natural de niños (menores de 18 años) o actividades relacionadas específicamente con niños, pero no necesariamente la presencia de adultos. Por ejemplo, la educación primaria: no habría gasto en educación primaria en el hipotético caso de que no hubiese niños y niñas. En general, se asigna el 100% de su importe a la infancia.
- b) Solo adultos: aquellos para cuyo beneficio se requiere la presencia de adultos, pero no de niños. Por ejemplo: las pensiones de jubilación. No se asigna nada del gasto a la infancia.

- c) **Adultos con niños:** aquellos gastos para cuyo beneficio se requiere la presencia tanto de adultos como de niños. Un ejemplo claro: las prestaciones familiares o por paternidad/maternidad. El gasto se asigna a la infancia en función del balance entre niños y adultos en la población destinataria en cada caso (50% en muchos casos, como el del ejemplo).
- d) **Población total:** aquellos gastos y/o programas para cuyo beneficio no son imprescindibles ninguno de los grupos y se dirige a la población total a la que se refiere el presupuesto. Por ejemplo, la defensa, las infraestructuras de transporte, la seguridad pública. En general todo aquello que se consideran bienes públicos generales y que, por sus características, son difíciles de asignar a un grupo de edad específico. Por defecto, se asigna a la infancia el porcentaje de población menor de edad que corresponde al territorio al que se refiere el presupuesto.
- e) **Subconjuntos de población:** un caso especial dentro del anterior, que se refieren a gastos o programas presupuestarios que se orientan a colectivos o territorios específicos en los que la proporción de menores de 18 años es distinta a la utilizada de forma general (caso d). Por ejemplo, programas orientados específicamente a población gitana, o a personas migrantes, o a territorios concretos (un ejemplo, transferencias para programas de servicios sociales específicos para las Islas Canarias en los Presupuestos Generales del Estado). El importe asignado será la proporción de población infantil en ese colectivo, grupo o territorio. En el Gráfico 4 se muestra un esquema de las distintas categorías de asignación del gasto en función de la edad de la población beneficiaria.

Gráfico 4



A partir de esta clasificación, y para ordenar y facilitar el proceso de clasificación, se elaboró el árbol de toma de decisiones (Gráfico 5).

En este «árbol» la primera pregunta clave es si es necesaria la presencia de niños para la realización de todo o parte del programa. Tras la realización de los primeros pilotos se pensó que la pregunta podría ser formulada de manera más clara en el sentido contrario, ya que en ocasiones se podría entender que la presencia de niños en el conjunto de la población hace necesario el gasto de casi cualquier partida o programa presupuestario. Si la pregunta fuera: ¿Si (hipotéticamente) no hubiese niños existiría este programa o partida?, se hace más evidente que sólo los programas en los que hay una intención explícita de atender a los niños (y/o a sus familias) estarían dentro de las dos categorías más a la derecha: solo niños y adultos con niños. Siguiendo las distintas opciones del árbol, la formulación y respuesta a las distintas cuestiones nos lleva a las categorías antes mencionadas.

Gráfico 5



Hay que hacer hincapié en que, especialmente en el caso de que no todo el gasto de un programa esté orientado a la infancia, es cuando cobran importancia una buena clasificación y la elección de los ponderadores utilizados para asignar qué proporción del gasto se destina a la infancia. En general, como se explicaba en la definición de las categorías, los

criterios de asignación por defecto están basados en porcentajes de población destinatarias de los recursos. Pero eso no excluye que, en el caso de que en los propios presupuestos, o en otros indicadores o estadísticas oficiales, haya información disponible que permita una aproximación más exacta a la clasificación y la asignación en programas concretos, ésta se pueda (y deba) utilizarse. Lo importante en este caso es identificar y hacer explícita la metodología y la fuente de datos utilizada para ponderar.

Por ejemplo, en el momento de redactar este texto, estamos aplicando la metodología, con la colaboración de la Fundación Tomillo, al conjunto de prestaciones de la Seguridad Social, utilizando las estadísticas que publica el propio organismo para ponderar el gasto destinado a la infancia, ya que en los programas presupuestarios hay poca información para su desagregación.

Una vez aplicada la metodología a todo el presupuesto mediante una herramienta informática creada *ad hoc*, se pueden extraer los primeras cifras y datos de la medición. Aunque en este texto no se va a hacer un resumen de los resultados de los dos primeros pilotos, publicados en la propia propuesta metodológica en 2018 (Garcimartín, C. *et al.*, 2018), sí es importante significar algunas de las posibilidades de análisis que permite, muchas de las cuales están en el documento de trabajo original. Por ejemplo:

- Obtener las cifras generales y por categorías del gasto en infancia. Obtener cifras de gasto por niño (ver Tabla 1 con los resultados del análisis de los PGE 2017).
- Clasificar el gasto en función de la proximidad de los programas de gasto con la infancia: el gasto estricto en infancia, que abarcaría el que proviene de las categorías a) y c) (las que orientan específicamente a la infancia y las familias), el gasto ampliado (categorías a) + c) + e)) y gasto total (ver Tabla 2, PGE 2017).
- Identificar y clasificar las partidas por su importancia en el gasto en infancia.
- Realizar un balance entre el peso en la infancia del gasto directo y el gasto tributario.
- Realizar una primera clasificación tentativa por los derechos de la infancia que atienden las distintas partidas de gasto.
- Elaborar un índice de focalización en la infancia del conjunto de la inversión presupuestaria, que relaciona el porcentaje dedicado a la infancia respecto al total del presupuesto analizado con el peso poblacional de los menores de 18 años. En este índice 100 sería la coincidencia entre uno y otro. (Por ejemplo, el índice sería 47,2 en el caso de los PGE 2017 y 129,8 en los de Cataluña 2017⁵, incluyendo gasto directo y tributario).
- El análisis detallado del presupuesto en infancia por áreas y secciones del gasto, por su clasificación orgánica y económica (además de la funcional).

En este sentido, se puede decir que se han cumplido, e incluso rebasado, los objetivos iniciales para los que la metodología y la herramienta fueron concebidas.

Tabla 1

Gasto	Total
Total (miles)	294.592.439
Total infancia (miles)	24.983.209
Infancia (% total gasto)	8,48
Infancia (% PIB)	2,24
Infancia (€ por niño)	2.990,47
Índice focalización: 47,23	

Tabla 2

Tipo de gasto	Directo		Tributario		Total	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%
Gasto estricto (a+c)	3.003.029	16,2	1.703.830	26,4	4.706.859	18,8
Ampliado (a+c+e)	4.100.084	22,1	1.725.550	26,8	5.825.634	23,3
Total (a+c+d+e)	18.534.297	100,0	6.448.900	100,0	24.983.197	100,0

Apuntar que otro elemento que se tuvo en consideración a la hora de elaborar la metodología fue el de la versatilidad, es decir, que la metodología pudiese ser utilizada para cualquier presupuesto público (local, autonómico o nacional) sin importar la dimensión o la complejidad del mismo.

La metodología es ya un instrumento en marcha. Hasta el momento, los primeros pilotos realizados sobre los Presupuestos Generales del Estado 2017 y el presupuesto de la Generalitat de Cataluña de 2017, y más delante de los PGE 2018 y de los presupuestos de la Comunidad Valenciana y Andalucía 2018, demuestran la aplicabilidad de la metodología (y de la herramienta de análisis creada a partir de ella) a presupuestos de distintas administraciones. En Unicef Comité Español queremos avanzar también en la realización de un piloto sobre presupuestos de las entidades locales.

Pero no es sólo la validez metodológica lo que es relevante desde el punto de vista de los derechos del niño. Si volvemos a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño vemos que, basándonos en los pilotos mencionados (y otros análisis en marcha), esta propuesta metodológica y su herramienta contribuyen directamente a los objetivos de especificar las partidas destinadas a los niños y establecer indicadores, y de mejorar la transparencia de los recursos y fomentar el diálogo público; e indirectamente proporciona informa-

ción muy útil para realizar una evaluación de los presupuestos y para realizar informes de evaluación del impacto en la infancia.

Unicef Comité Español, con la colaboración de los autores, realizó en 2018 una formación técnica sobre esta metodología dirigida principalmente a 40 personas de distintas administraciones públicas y organizaciones sociales, se ha presentado la propuesta en el Observatorio de Infancia y en otros foros públicos, se ha impulsado la realización de Informes de impacto en la infancia en los presupuestos de administraciones públicas (por ejemplo: en el proyecto de PGE 2019, en los proyectos de presupuestos de la Comunidad Valenciana y Galicia). Y, finalmente, se ha avanzado en un primer compromiso: la Generalitat de Catalunya medirá su inversión presupuestaria en materia de infancia mediante una nueva herramienta basada en la elaborada por Unicef⁶.

3. Algunas conclusiones

La importancia de los presupuestos en el diseño y el impacto de las políticas públicas, y su relación con los derechos de la infancia, justifican la necesidad de avanzar en las herramientas para su análisis.

Existen varios buenos precedentes en este propósito, especialmente en América Latina, pero un repaso sobre estos trabajos revela que hay diferencias metodológicas importantes entre ellos, que estas diferencias condicionan los resultados obtenidos y no en todos los casos existe coherencia metodológica interna en los diversos estudios. Esta propuesta metodológica pretende progresar en el examen de los presupuestos públicos utilizando la infancia como unidad de análisis, y proporcionando criterios y herramientas de clasificación del conjunto del presupuesto público que identifiquen de una forma consistente qué recursos son destinados a la realización de sus derechos.

La aplicación práctica de la metodología sobre varios presupuestos (dos nacionales y tres de comunidades autónomas) en España ha permitido comprobar la validez y mejorar la versatilidad de la propuesta metodológica, a la vez que ha generado conocimientos y evidencias empíricas útiles, tanto para su uso por las administraciones públicas en el proceso presupuestario como para posibles acciones de incidencia política sobre el gasto público en la infancia por parte de las organizaciones sociales.

Respecto a la versatilidad, la metodología y la herramienta aplicadas, los criterios de clasificación y el árbol de decisión empleado podrían ser aplicados, con mínimas adaptaciones, a cualquier presupuesto público o tipo de administración y ofrecería resultados coherentes, agregables y comparables entre sí, aunque esto último tiene más sentido entre administraciones con competencias similares. Como se ha mencionado, el análisis realizado sobre los presupuestos, y con la información adecuada, puede replicarse sobre el gasto público ejecutado, cerrando así el ciclo presupuestario y comprobado el grado de ejecución y los posibles cambios acaecidos en el destino de los fondos en los distintos programas.

En relación con los resultados en España, la metodología permite comprobar, respecto a los presupuestos de la administración central, el muy bajo nivel de inversión directa en la

infancia o el importante peso del gasto fiscal sobre el total del gasto público (más de un cuarto del gasto directo). En el caso de Cataluña, la orientación del gasto hacia la infancia es bastante mayor y más enfocada al gasto directo. Pero en estos primeros resultados no es posible aún identificar si esa orientación del gasto (tanto la de los presupuestos del Estado como la de Cataluña) responde principalmente a la distinta asignación de competencias en las políticas públicas o a la mayor o menor orientación de las políticas públicas hacia la infancia. Para avanzar en este tipo de análisis sería necesario, por ejemplo, la realización del ejercicio de comparación con otras administraciones regionales, que es posible con los análisis de la Comunidad Valenciana y Andalucía, pero que precisa de algunos acuerdos consensuados y ajustes para mejorar la comparabilidad.

Una aproximación precisa y coherente al presupuesto (y en su caso, al gasto público) como la que se propone, es un paso necesario e imprescindible para un futuro análisis en profundidad de otros factores clave de la inversión pública relacionados con los derechos de la infancia, como propone el Comité de los Derechos del Niño: la adecuación a las necesidades, la transparencia, la orientación hacia los colectivos más vulnerables, la sostenibilidad, la eficacia y la eficiencia del presupuesto. Así mismo, disponer de información sobre la proporción del presupuesto destinado a la infancia, el detalle de su articulación en los programas, las partidas y los importes de éstas, es una magnífica oportunidad para examinar el conjunto de políticas de infancia de una administración pública, su relación (o no) con las necesidades, sus virtudes o defectos, para realizar evaluaciones o para elaborar informes del impacto directo e indirecto del gasto público sobre los derechos de los niños y niñas.

A pesar del avance que el uso de esta metodología pueda suponer, permanecen desafíos importantes en su implementación tanto desde el punto de vista técnico como político, al menos en el caso de España. Uno de ellos tiene que ver con la disponibilidad y calidad de los datos presupuestarios de uso público, y que el formato en el que estén disponibles facilite (o no) la aplicación de las herramientas de análisis. Otro desafío tiene que ver con la disponibilidad de detalles en algunos programas presupuestarios (en especial aquellos que se atribuyen sólo parcialmente a la infancia) que permitan hacer una ponderación adecuada de qué importe se destina a los niños.

En el ámbito político es fundamental la colaboración, e incluso la apropiación por parte de las distintas administraciones de esta metodología, como ya ha ocurrido ya en el caso de Cataluña. De esta manera los presupuestos tendrán más en cuenta a los niños, niñas y adolescentes, y eso redundará en lo que es el objetivo último al que quiere contribuir modestamente la propuesta de Unicef Comité Español: una inversión pública en la infancia más visible, mejor identificada, con más recursos, mejor asignados, más justos y eficaces, y que contribuya de forma real al avance de sus derechos.

Notas

1. Notas metodológicas de las cuentas de Protección Social: http://www.mitramiss.gob.es/estadisticas/seepros/notas_metodologicas.pdf

2. Los datos equivalentes en COFOG para la función Familia y Niños en porcentaje del PIB serían: 0,8% en 2009 y 0,7% en 2016, con un mínimo de 0,6% de 2012 a 2014. Fuente: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).
3. En la web del Ministerio de Educación y Formación Profesional. <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/recursos-economicos/gasto-publico.html>
4. OCDE Data: <https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm>
5. Esta cifra corresponde a la revisión y corrección del piloto inicial de 2018, realizada con la colaboración de la Generalitat de Catalunya y publicada, junto con el resto de la metodología en catalán en 2019: «Mesurament de la inversió pressupostaria en la infancia».
6. En: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190606/462707601692/el-govern-usara-una-herramienta-de-unicef-para-medir-su-inversion-en-infancia.html>

Bibliografía

- Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (2019). «Prestaciones familiares por hijo a cargo en España». *Documentos Breves*. Madrid.
- Cantillon, B. Chzhen, Y. Handa, S. Nolan, B. (2017). «Children of austerity. Impact of the great recession on child poverty in rich countries». *Oxford University Press*. Oxford.
- Cantó, O. y Ayala, L. (2014). «Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto». *Unicef Comité Español*. Madrid.
- Comité de los Derechos del Niño (2010). «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de España*». *Naciones Unidas*. Ginebra.
- Comité de los Derechos del Niño (2016). «Observación general núm. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)». *Naciones Unidas*. Ginebra.
- Comité de los Derechos del Niño (2018). «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España». *Naciones Unidas*. Ginebra.
- CUMMINS, M. (2016) «Child-focused Public Expenditure Measurement: a Compendium of Country Initiatives», *PF4C Working Paper No. 2*. *Unicef*. New York.
- Gaitán, L. (2010). «Contexto y marco conceptual: el estado del bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños». *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y precepciones*. *Unicef España*. Madrid.
- Garcimartín, C. Frutos, R. Rodrigo, J. A. y Rodríguez, M. (2018). «Medición de la inversión presupuestaria en la infancia: propuesta metodológica y primeros resultados en España». *Unicef Comité Español*. Madrid, en: <https://www.unicef.es/publicacion/medicion-de-la-inversion-presupuestaria-en-la-infancia-propuesta-metodologica> (fecha de consulta: 10/04/2019).
- Unicef España (2012). «La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños». *Unicef España*. Madrid.

Hacia una nueva estrategia nacional de derechos de la infancia y la adolescencia

JOSÉ LUIS CASTELLANOS DELGADO
Subdirector General Políticas de Infancia y la Adolescencia
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

La aprobación de los dos planes estratégicos nacionales de infancia y adolescencia desarrollados hasta la fecha han sido hitos en la configuración de las políticas de infancia en España, tal y como ha reconocido el Comité de los Derechos del Niño. Una vez transcurridos tres años desde la finalización del último plan y con un nuevo mandato del Comité de los Derechos del Niño en el año 2018, se hace necesario un nuevo instrumento de planificación estratégica que, desde el trabajo en consenso del Observatorio de la Infancia, supere las limitaciones de planes anteriores. Este artículo plantea la evolución seguida y las líneas de trabajo actuales respecto a esta materia.

Palabras clave: Infancia, Adolescencia, Estrategia, Políticas Públicas, Derechos.

Clasificación JEL: F53, I38.

Abstract

The approval of the two national strategic plans of childhood and adolescence developed to date was a milestone in the configuration of childhood policies in Spain recognized by the Committee on the Rights of the Child. After three years have elapsed since the finalization of the last plan and with a new mandate of the Committee on the Rights of the Child in 2018, a new strategic planning instrument is necessary that, from the consensus work of the Children's Observatory, overcome the limitations of previous plans. This article presents the evolution followed and the current lines of work regarding this matter.

Keywords: Childhood, Adolescence, Strategy, Public Policies, Rights.

JEL Classification: F53, I38.

1. Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, en vigor en nuestro país desde el año 1991, marca un punto de inflexión en la concepción de la infancia a nivel mundial, superando la filosofía asistencial de beneficencia de épocas anteriores hasta la concepción del niño y la niña como sujeto pleno de derechos.

En España, las políticas específicas para la infancia se materializan en el diseño e implantación de un Sistema Público de Protección, que comenzó a configurarse en la década de los años 80, con la aprobación de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. La característica fundamental de esta reforma fue la desjudicialización del sistema de protección, asumiendo esta competencia los Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía.

Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, consolidó el Sistema de Protección Social a la Infancia, dando respuesta tanto a las necesidades que se habían detectado con la aplicación de la Ley 21/1987, como a la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño. Esta Ley fue actualizada en el año 2015 con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ante los cambios sociales en la situación de los menores que demandaban una mejora de los instrumentos de protección jurídica. Estas leyes tienen por objeto garantizar a los menores una protección uniforme en todo el territorio del estado y ser una referencia para las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia.

Sin embargo, el marco de la «protección», no es el adecuado para responder a la necesidad de impulsar y garantizar el efectivo cumplimiento de los «derechos» de la Infancia. Se requiere entonces de un plan de Estado que establezca las grandes prioridades para la acción administrativa en el ámbito del bienestar de la infancia y adolescencia.

La necesidad de impulsar la promoción y defensa de los derechos de la infancia en todo el territorio nacional, unido al reconocimiento de la planificación estratégica en materia de infancia y adolescencia que ya se venía realizando desde los gobiernos locales y autonómicos, se materializó a principios de los años 2000 en el compromiso político del Estado para la elaboración de un plan que abordara las prioridades de acción en todos los ámbitos de la vida de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

Solo desde la integralidad de una planificación estratégica se puede responder a la multiplicidad de ámbitos y situaciones que afectan a la vida cotidiana de la infancia y adolescencia, considerando además la propia estructura y competencias de las distintas administraciones públicas.

Para la Administración General del Estado, la realización de estos procesos de concertación y planificación es, junto con la representación exterior, la promoción legislativa y las estadísticas nacionales, una de las funciones básicas e ineludibles del Estado.

2. El I Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009)

En el año 2002, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, tras el examen del segundo informe periódico sobre la aplicación de la Convención de los Derechos

del Niño en España, aprobó, entre las Observaciones finales, la recomendación de «Formular una estrategia global para la infancia basándose en los principios generales de la Convención».

En cumplimiento de la citada recomendación, el Observatorio de la Infancia, órgano colegiado dependiente del entonces MTAS (actualmente MDSA 2030) y en el que se encuentran representadas distintos Ministerios, las CC.AA., FEMP y las organizaciones de infancia más representativas, asume su impulso y coordinación, al objeto de alcanzar el máximo consenso posible entre las administraciones competentes, tercer sector y expertos del mundo académico. En una primera fase, se encarga a un equipo investigador de la Universidad Autónoma de Madrid la elaboración de las «Bases para la elaboración de una Estrategia Integral para la Infancia y Adolescencia en riesgo y dificultad social», concluyendo la necesidad de que el nuevo plan se oriente a la promoción del bienestar de la generalidad de la población infantil y no solo a la considerada en situación de riesgo.

El nuevo Plan Estratégico tomará forma desde la participación y el consenso generado en el Observatorio de la Infancia y desde la cooperación con las Comunidades Autónomas con su aprobación por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

Como resultado el Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006, aprueba un Plan, primero de sus características en España, que tenía por objetivo de favorecer la cooperación entre las instituciones públicas y privadas comprometidas en la promoción y defensa del bienestar y derechos de la infancia y adolescencia, como respuesta a los nuevos retos que se planteaban en relación con su bienestar.

Las notas básicas que caracterizaron este primer plan, son las siguientes:

- El Plan solo se entiende desde el enfoque de derechos de la infancia, basando sus principios, objetivos y medidas en la Convención, sobre los Derechos del Niño.
- Desde el reconocimiento de la importante base territorial que tienen en nuestro país las políticas de bienestar social para la infancia, el nuevo plan se configura como el eje común y complemento de las actuaciones derivadas del nivel competencial de cada institución.
- Asumiendo el principio de cooperación que debe ser la constante en las relaciones entre administraciones, el plan se orienta a la definición de objetivos comunes para todas las instituciones que participan en el desarrollo de los derechos de la infancia, definiendo los instrumentos de coordinación oportunos.
- El plan no pretende describir el catálogo de acciones que las distintas instituciones realizan en favor de la infancia, si no definir aquellas adecuadas a los retos que se presentan en el diagnóstico social realizado y que deberán constituir las prioridades en la acción de las administraciones competentes.
- El enfoque integral y transversal a todas las dimensiones del bienestar infantil se traduce en 11 objetivos estratégicos y 148 medidas que abarcan todas las facetas de la vida de la infancia y adolescencia.

2.1. Evaluación I PENIA

El seguimiento y evaluación del Plan quedó encomendado a un grupo de trabajo «ad hoc» del Observatorio de la Infancia. El Plan estableció 11 grupos de indicadores de referencia, uno por cada objetivo estratégico, al objeto de analizar el impacto del Plan en la situación general de la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la evaluación demostró que estos indicadores fueron pertinentes para elaborar el diagnóstico, pero no así para la medición de resultados de las medidas formuladas.

Otra de las debilidades detectadas en el primer PENIA se encuentra en los distintos niveles de planificación y de escala de las medidas que propone (hay medidas similares en su formulación y otras que en sí mismas contienen otras), la ausencia de una línea base y de metas operativas que permitan cuantificar el impacto del Plan. Ante esta situación, el informe ejecutivo de evaluación final del plan solo pudo identificar los logros y retos identificados por objetivos.

Entre los logros alcanzados más relevantes se pueden indicar los siguientes:

- Se introdujo un enfoque de promoción de derechos desde la participación infantil que resultó en su momento novedoso en el diseño de las políticas de infancia y adolescencia en España.
- Alcanzó un alto nivel de participación, implicación y colaboración de todos los agentes sociales que fue muy bien valorado, especialmente por las ONGs de Infancia quienes se vieron involucradas en la toma de decisiones.
- El Observatorio de la Infancia se convirtió en referente y foro privilegiado de consenso, tanto para el impulso y diseño del Plan como para la realización de la evaluación intermedia y final.
- Se puso en valor el programa del Comité español del Unicef «Ciudades Amigas de la Infancia», financiado por el Ministerio, cuyo objetivo es la creación de consejos locales de participación infantil y planes de infancia en las corporaciones locales.
- El I PENIA incluyó la participación infantil como uno de sus principios básicos. Por primera vez se incorpora la opinión de los niños, niñas y adolescentes en el seguimiento y evaluación de una política nacional de infancia. Esta estrategia se puso de manifiesto en todas y cada una de las fases del Plan: difusión¹, implementación y evaluación.

3. El II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016

En el año 2010 y en respuesta al III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España², el Comité de los Derechos del Niño reconoce el avance que representa el Plan y valora su proceso de preparación, que incluyó una amplia

participación de instituciones y organizaciones sociales, pero señala que la evaluación parcial realizada en 2008 puso de manifiesto algunas deficiencias estructurales y metodológicas, como la falta de recursos económicos adicionales y específicos para aplicar las medidas propuestas y la ausencia de objetivos concretos y de plazos respecto de los objetivos y las medidas.

Así mismo, recomendó que los siguientes Planes Estratégicos Nacionales de Infancia y Adolescencia incluyeran los recursos necesarios, tanto humanos como materiales, para mejorar la aplicación efectiva del plan y comprendan una selección más estratégica de propósitos y medidas, definición de los objetivos, indicadores de los efectos sujetos a plazos, y mejores procesos para la participación de los niños y la sociedad civil en la elaboración, supervisión y evaluación del plan.

Estas recomendaciones, así como el conjunto de observaciones realizadas por dicho Comité, se tuvieron muy en cuenta en el diseño de un nuevo PENIA, además de lo recogido en la Agenda de la Unión Europea en pro de los Derechos del Niño (2011), y la Estrategia sobre los Derechos del Niño del Consejo de Europa (2012-2015).

El proceso de elaboración del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (II PENIA) tuvo como base el consenso alcanzado entre las administraciones públicas autonómicas, locales y Estado, y las principales ONGs de infancia a través de múltiples reuniones bilaterales así como en órganos participativos y consultivos tales como la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y el Observatorio de Infancia. Este consenso fue fundamental para garantizar el respeto de las competencias autonómicas y su complementariedad de acción con los planes de infancia y adolescencia en marcha a nivel autonómico.

El II PENIA, aprobado por Consejo de Ministros en abril de 2013, fue fruto de la colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el resto de agentes e Instituciones públicas con responsabilidades en el área de infancia (Ministerios, Comunidades Autónomas, FEMP y ONG's). Su objetivo fue promover el bienestar de la infancia y la adolescencia, teniendo en cuenta sus necesidades e intereses con el objetivo de incrementar su calidad de vida y el pleno desarrollo de sus capacidades como sujetos activos de derechos.

Se configuró como instrumento integrador de las políticas de infancia y como la plasmación y herramienta nacional más eficaz para el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España. En este marco transversal y compartido se definieron de forma consensuada las grandes líneas estratégicas de desarrollo de las políticas de infancia en nuestro país. Sus objetivos y acciones, basadas en el intercambio de información, la colaboración y asistencia recíprocas, la adopción de criterios de actuación comunes, así como la anticipación a problemas y nuevos desafíos, fueron un valor añadido en la atención a la infancia y la adolescencia. Además, por primera vez, el PENIA II incluye una estimación presupuestaria de las medias propuestas que han realizado las diversas administraciones públicas responsables de su ejecución.

El plan definió 8 Objetivos estratégicos, 125 medidas y 144 submedidas (las más numerosas corresponden al objetivo 1, con el 21% y al 4, con el 17%. *Ver Cuadro 1*) y 54 organismos implicados. El 71% de las medidas correspondían a la AGE.

Los 8 objetivos, se pueden agrupar en los siguientes bloques:

- Un primer bloque centrado en la promoción del conocimiento de la situación de la infancia, para mejorar las políticas dirigidas a su bienestar y sensibilizar a la población.
- Un segundo bloque sobre la optimización de sus entornos (familia y escuela) y hábitos saludables, así como la mejora de sus prácticas de comunicación (Nuevas Tecnologías y TV) y ocio.
- Un tercer bloque dirigido a la infancia en situación de riesgo o conflicto social.
- Y otro que gira en torno a la participación y el medio ambiente.

3.1. Evaluación II PENIA

El II PENIA incluía mecanismos de seguimiento y evaluación de sus actuaciones con el fin de conocer el grado de ejecución de los objetivos propuestos. Así, se realizó una evaluación intermedia y otra final, siempre en el marco del Observatorio de la Infancia.

Como resultado más notable del informe de evaluación final del plan cabe señalar que el 75,4% de las medidas fueron ejecutadas en su totalidad y tan solo el 4,3% de ellas no tuvieron ningún avance. Los niveles de ejecución fueron más bajos en las medidas que requerían mayor asignación de recursos, así como en las que implicaban una mayor participación infantil.

Entre los logros alcanzados destacan las siguientes:

- Se actualizó de forma profunda el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia a través de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2005 y Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Entre las medidas del II PENIA que se ejecutaron a través de las citadas leyes se encuentran las siguientes:
 - Se priorizó el acogimiento familiar sobre el residencial, especialmente para los más pequeños, y, en todo caso, para que los menores de tres años en situación de desamparo se integren en una familia acogedora, sin pasar previamente por un centro de protección de menores.
 - Se regulo legalmente la intervención en los Centros del Sistema de Protección a la Infancia con los «menores con trastornos de conducta», con criterios y procedimientos garantistas y con el control judicial de los ingresos.

- Se definió «el interés superior del niño», con carácter vanguardista, en su triple vertiente de derechos sustantivo, principio general interpretativo y como norma de procedimiento.
 - Se establece la necesidad de valorar el impacto en la infancia y la adolescencia en todos los proyectos normativos, incluyendo los de contenido económico.
 - Creación del Registro Central de Delincuentes Sexuales.
 - Mandato a las AA.PP. para elaborar criterios comunes de calidad, cobertura y accesibilidad de las distintas medidas del sistema de protección.
- Elaboración y aprobación de un Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los MENAS (2014), del Protocolo de Intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar (2014) y del Plan Integral contra la Trata de Mujeres y Niñas 2015-2018.
- Se crea la web «Infancia en datos», fruto de la colaboración del Comité español de Unicef y del MSCBS.
- Se revisaron algunas de las edades mínimas previstas legalmente a través de la reforma del Código Penal y de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, de acuerdo con las observaciones realizadas a España por el Comité de los Derechos del Niño y otros organismos internacionales. En este sentido, se elevó la edad mínima para contraer matrimonio, que en esos momentos se situaba en los 14 años e igualmente se revisó la edad mínima para dar el consentimiento sexual, situada anteriormente en los 13 años.
- Se aprobó el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF 2005-2017) con más de 225 medidas y un presupuesto de 5.400 millones de euros solo el primer año.

En cuanto a la evaluabilidad del plan, nuevamente se detectan medidas muy heterogéneas y sin metas cuantificadas que indicaran el logro que se aspiraría a alcanzar con cada una de ellas. También, la presencia de varios organismos colaboradores en cada medida, aunque reforzó su carácter transversal, limitó la evaluabilidad del plan al diluir las obligaciones concretas de los distintos organismos frente a cada medida. A nivel de valoración del gasto ejecutado, se detectaron carencias debidas al heterogéneo nivel de respuesta de los organismos competentes para las distintas medidas y la falta de determinación del presupuesto asignado a infancia en partidas presupuestarias destinadas a tal fin.

4. Estimación presupuestaria del PENIA I y II

El I PENIA disponía de una estimación presupuestaria sobre el gasto total en políticas de infancia y adolescencia destinado por la Administración Central y por las Comunidades Autónomas, para los años 2005 y 2006. Los conceptos de gasto fueron Bienestar Social, Seguridad Social, Menor Infractor, Educación, Discapacidad, Juventud, Cultura y Deportes, Sanidad, Cooperación Internacional, Nuevas Tecnologías y Medios de Comunicación. Con

estos parámetros, el gasto de la Administración Central se incrementó de 2005 a 2006 un 6,4%, pasando de 4.369.304 a 4.648.289 miles de euros. El gasto de Comunidades Autónomas se incrementó para el mismo período un 10,6%, pasando de 26.692.236 miles de euros a 29.508.779.

En el PENIA II, por primera vez, un plan de infancia cuenta con una estimación presupuestaria del gasto que representa la ejecución de sus medidas, a partir de la información facilitada por Ministerios y Comunidades Autónomas. Dicha estimación, para todo el período de vigencia del PENIA (4 años), fue de 5.159.076.430€, de los cuales 721.972.610€ correspondía a la aportación de la AGE y el resto, 4.437.103.820€, a las CC.AA.

La puesta en práctica de las medidas fue llevada a cabo con cargo a los presupuestos de las distintas administraciones públicas responsables de su implantación, condicionado, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que su desarrollo quedó supeditado al cumplimiento de dichos objetivos.

Sin embargo, el diseño y evaluación de los dos planes estratégicos puso de manifiesto la dificultad para cuantificar del porcentaje de gasto de infancia que se ha dedicado efectivamente a las medidas descritas en cada plan. Los problemas detectados derivan de la dificultad de desagregar el gasto imputable a políticas de infancia, la heterogeneidad de la información obtenida y la ausencia de unos criterios compartidos respecto a la metodología a emplear para realizar las estimaciones de gasto. Conviene recordar que el gasto estimado en el PENIA no corresponde a la totalidad de las «políticas de infancia», sino a los esfuerzos presupuestarios para ejecutar las medidas recogidas en el Plan.

Así, la evaluación final del II PENIA encontró que el gasto total de los cuatro años de vigencia del plan, fue de 2.812.679.654€, cifra considerablemente inferior a la estimada al inicio del Plan. De esta cifra, la mayor parte corresponde al gasto de las CC.AA, administración con plenas competencias en áreas tan trascendentes para la infancia como la educación o la sanidad. Sin embargo, destaca que en dos objetivos (3 y 8, tecnologías de la información y participación) la mayor parte del gasto ha sido aportado por la AGE. En la parte de la AGE, el mayor gasto corresponde al MSCBS.

La importante diferencia entre la estimación de gasto y la información del gasto público proporcionada en la evaluación final del II PENIA, también está motivada por el desigual suministro de información contable por parte de aquellos organismos responsables de las medidas del plan y, especialmente por la ausencia de una metodología presupuestaria que permita a las distintas administraciones distinguir el gasto específico en Infancia del que no lo es, y mucho menos distinguir entre el destinado a las medidas incluidas en el II PENIA del resto del presupuesto. Por esa razón, es posible que en la información dada por cada organismo haya distintas concepciones de lo que debe considerarse gasto del Plan y lo que no. Como ejemplo sirva la decisión de imputar o no los gastos de personal.

Partiendo de estas aclaraciones, la información aportada tiene un elemento interesante como es comprobar la evolución del gasto informado por años ya que se observa una tendencia global creciente en los tres últimos años de vigencia del II PENIA.

Tabla 1
Gasto total por año de vigencia II PENIA

AÑO	2013	2014	2015	2016	TOTAL
TOTAL GASTO	638.893.676	610.451.926	706.472.097	856.861.953	2.812.679.654

Fuente: Informe ejecutivo de evaluación final del II PENIA. Observatorio de la Infancia 2017.

5. La Infancia en los presupuestos

La necesidad de que los derechos de la infancia tengan una plasmación efectiva en los presupuestos de las AA.PP. ha sido desarrollada por el Comité de los Derechos del Niño mediante su Observación General n.º 19 (2016), que se centra en los *presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño según el art. 4 de la CDN*. Para la aplicación en España de esta Observación General n.º 19, teniendo en cuenta la transversalidad de las políticas de infancia y adolescencia (salud, educación, servicios sociales, justicia, seguridad social, etc.), la Ley 26/2015 incluyó la obligación de valorar el impacto en la infancia y adolescencia en todos los proyectos normativos, con el objetivo de contribuir a la preservación de los recursos económicos destinados a la infancia, especialmente en situaciones de crisis.

El propio Comité de los Derechos del Niño, viene realizando a España recomendaciones en relación a la necesidad de mantener e incrementar la inversión en las políticas de infancia y adolescencia, estableciendo para ello un sistema que permita la trazabilidad del presupuesto dedicado a la atención de la infancia.

En el año 2018, y en el apartado referido a asignación de recursos, el Comité de Derechos del Niño, recomendó a España³:

- *«Adoptar medidas para promover una evaluación integral de las necesidades presupuestarias relacionadas con los NNA en todas las CC.AA., con miras a redistribuir los recursos destinados a hacer efectivos sus derechos, particularmente en relación con un aumento de las inversiones en educación y la prestación de servicios públicos.*
- *Adoptar un criterio basado en los derechos del niño a la hora de elaborar presupuestos públicos en los que se especifiquen claramente las asignaciones para los NNA, incluyendo indicadores específicos y un sistema de seguimiento que permita supervisar y evaluar la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos asignados para la aplicación de la Convención.*
- *Definir partidas presupuestarias dedicadas a los NNA desfavorecidos o marginados que puedan requerir medidas sociales afirmativas y velar porque esas partidas*

presupuestarias estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias».

Uno de los beneficios colaterales de los dos Planes Estratégicos realizados hasta la fecha ha sido el desarrollo de unas estimaciones del gasto destinado por las AA.PP. en políticas de infancia y adolescencia que, hasta ese momento, no se habían realizado en España. Estos trabajos fueron impulsados desde el Ministerio con la colaboración de algunas de las entidades más representativas del sector (Unicef, Plataforma de Infancia, Fundación Tomillo, Folia, GSIA). Se debe destacar que la metodología que se pone en marcha a lo largo de una década va a ir más allá de la evaluación económica de las medidas contenidas en cada Plan Estratégico para tratar de definir el marco del presupuesto dedicado a Infancia en la AGE y en CC.AA.

Con motivo de la evaluación intermedia del I PENIA y coincidiendo con el III y IV Informe de aplicación de la CDN en España⁴, el entonces MEPSYD encarga al Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET) una estimación presupuestaria de las políticas de infancia para el período 2002-2006/2007. La metodología, desarrollada se basa en la determinación de los programas de gasto orientados al bienestar infantil, así como de las reglas de imputación a aplicar en función de la mayor o menor afectación, directa o indirecta a las políticas de infancia.

Tabla 2

Estimación de los presupuestos dedicados a Infancia y Adolescencia

Ámbito	2002	2006	2007
AGE	3.470.249	4.648.288	5.366.635
CC.AA.	17.490.518	29.508.765	32.112.636
Total	20.960.767	34.157.053	37.479.271

Para la evaluación final del I PENIA en el año 2010, el Ministerio encarga a Folia consultores, la continuación de esta serie replicando la misma metodología hasta el año 2009. Por último y con motivo del diseño del II PENIA, el Ministerio solicita nuevamente a CEET ampliar dicha metodología a los presupuestos generales del estado del año 2011.

Tabla 3

Estimación de los presupuestos dedicados a Infancia y adolescencia

Ámbito	2008	2009	2011
AGE	5.363.825.004	5.536.094.015	6.158.095.000
CC.AA.	23.290.987.260	23.692.122.554	—
Total	28.654.812.264	29.228.216.569	—

El CEET junto con Unicef, realiza en 2015 un estudio sobre el gasto en Infancia de la AGE y las CC.AA. Considera inversión en infancia todo aquel gasto realizado por las distintas AA.PP. con un impacto sobre la población infantil, selecciona en los presupuestos de gasto de las distintas administraciones una serie de partidas de gasto relacionadas con la infancia y que agrupan en cuatro ámbitos de políticas públicas: la educación, la salud, el bienestar social (incluyendo los programas de protección de la infancia y la familia) y la seguridad social o las prestaciones. Así, consolidan todo el gasto en infancia de la AGE y CC.AA., presentando datos globales para 2007, 2010 y 2013, y encontrando un gasto en infancia de alrededor del 4% del PIB (menos del 10% del gasto total del conjunto de las AA.PP.).

Tabla 4

Inversión total en Infancia de las administraciones. Euros constantes de 2007

Ámbito	2007	2010	2013
AGE	5.358.325.782	6.319.231.297	5.305.349.398
CC.AA.	38.251.935.158	41.839.205.482	34.294.140.987
Total	42.814.539.954	47.317.382.569	39.551.075.972

Dos estudios posteriores, realizados por la Plataforma de Infancia siguiendo una línea similar a la aquí expuesta, analizan los presupuestos generales del estado de 2016 y de 2018 desde un enfoque de derechos de la infancia, aunque metodológicamente se opta por analizar partidas presupuestarias claramente destinadas a infancia y adolescencia.

En 2018, el Comité español de Unicef publica el estudio realizado por un equipo de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid que avanza una propuesta metodológica (con su correspondiente software) que facilita las decisiones sobre ponderadores y criterios para determinar si un gasto beneficia total o parcialmente a la infancia.

De la aplicación de esta metodología a los Presupuestos Generales del Estado de 2017 se desprende que el gasto total en infancia realizado por la AGE en 2017 fue de 18,5 mil millones de euros, representando esta cifra el 7,05% del gasto total y un 1,66% del PIB. Se evalúa, asimismo, el gasto tributario en infancia, situándolo en 6,5 mil millones de euros, que representa el 20,24% del total del gasto tributario, un 0,58% del PIB. Los investigadores también aplican esta herramienta a los presupuestos de Cataluña y durante el desarrollo de los trabajos de elaboración los resultados se difunden entre otras Comunidades Autónomas a través del Observatorio de la Infancia, dando pie a la puesta en marcha de nuevas aplicaciones de la metodología en Galicia, Andalucía, Valencia y otras Comunidades.

La identificación de los programas y capítulos presupuestarios que las distintas AA.PP. destinan a las políticas de infancia, ya se trate de capítulos de gasto total o parcialmente orientados a los menores de edad, es el primer paso para que la infancia tenga la visibilidad como segmento de población específico y se garanticen las inversiones necesarias para su bienestar.

6. La nueva Estrategia Nacional de Derechos de la Infancia y la Adolescencia o la necesidad de actualizar la planificación estratégica en políticas de infancia

En marzo de 2018, el Comité de los Derechos del Niño publicó las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Reconociendo los avances realizados gracias, entre otros, al II PENIA, estableció nuevos retos para seguir avanzando en la protección de la infancia y la adolescencia. En concreto, recomendó *agilizar la formulación de una política integral y una estrategia armonizada para la plena aplicación de la CDN. Una estrategia que tenga su fundamento en los derechos del niño y que incluya objetivos y metas específicos, mensurables y sujetos a plazos establecidos a fin de supervisar los progresos realizados, vinculada con los presupuestos nacionales, regionales y municipales a fin de asegurar la asignación apropiada de recursos financieros, humanos y técnicos para su aplicación.*

Se hace necesario, por lo tanto, elaborar una nueva planificación estratégica con el compromiso de tener en cuenta las observaciones realizadas en dicho informe y asumir como propios los desafíos que se plantean.

Esta nueva planificación también deberá hacer suyos los planteamientos de la Agenda 2030, dado que ésta establece un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad; del que los niños, niñas y adolescentes (NNA) son parte esencial, incorporando de manera prioritaria la perspectiva de los derechos de la infancia. El lema de «*no dejar a nadie atrás*» acuñado en base al principio de la necesidad de potenciar la inclusión social, incidiendo en la máxima protección de todos los NNA, especialmente los más vulnerables, deberá incorporarse a los nuevos objetivos que se diseñen, siempre orientados en la dirección de alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

La información derivada de la propia evaluación del II PENIA fue el punto de partida para establecer un nuevo diagnóstico de la situación de la infancia y la adolescencia en España, que sea de utilidad para diseñar las prioridades en un futuro. Así mismo, se ha tratado de superar los déficit metodológicos que limitaron la evaluabilidad de los planes anteriores. La solución viene de la mano de los propios modelos de planificación estratégica, en el sentido de establecer un primer nivel de planificación o definición de la Estrategia, que establezca de forma consensuada y desde el diagnóstico antes citado, los grandes objetivos y líneas prioritarias de actuación del conjunto de administraciones públicas. El segundo nivel sería el de los planes operativos, que vienen a establecer «como» se lleva a cabo dichos objetivos y líneas de acción.

Desde esta orientación se trabaja en cinco ejes básicos de actuación para el diseño de la nueva Estrategia Nacional de derechos de la Infancia y la Adolescencia (ENDIA): necesidades sociales, educación, salud, seguridad y participación. Para cada uno de ellos se establecen prioridades que, a su vez, buscan objetivos específicos en el marco temporal de desarrollo del plan. Con ellos se cubren todos los espacios de relación y desarrollo de los

niños, niñas y adolescentes, señalándose en cada uno, aquellas circunstancias y factores que hacen emerger problemas o necesidades en las que la Estrategia puede incidir.

La lógica de planificación utilizada vuelve a poner de relieve que la ENIA no cubre toda la política de infancia y adolescencia que se hace en el conjunto del Estado. Entiende que las distintas administraciones y las organizaciones sociales que colaboran para mejorar la situación de los NNA desarrollan actuaciones que no pueden abarcarse en el marco de una Estrategia. La ENDIA deberá establecer, de forma consensuada, aquellas cuestiones que considera prioritarias para que desde las Administraciones Públicas o el tercer sector se ponga especial atención en su desarrollo.

Para la planificación de la ENDIA, el Observatorio de la Infancia, como instrumento de consenso entre administraciones y con el tercer sector, vuelve a tener un papel de impulso, consulta y colaboración, permitiendo contrastar las distintas propuestas y dar coherencia al conjunto de actuaciones previstas a través del grupo de trabajo creado «ad hoc» para el diseño de la Estrategia, contando así mismo con un grupo interministerial de consulta para el impulso de las actuaciones a nivel de la AGE.

La ENDIA mantiene como reto la coordinación, colaboración y cooperación entre todos los niveles de la Administración y, a su vez, con las entidades del tercer sector. Además, se asume el compromiso de facilitar la presencia y la voz de los auténticos protagonistas del Plan: la infancia y la adolescencia. Su participación y presencia en los espacios de toma de decisiones se hace indispensable para garantizar la idoneidad de las actuaciones y, sobre todo, de la perspectiva con la que se realizan.

Entre los retos que se plantean a la Estrategia figura la necesidad de mejorar la visibilidad de la infancia y adolescencia y su encaje en el conjunto de planes estratégicos que tanto desde las Comunidades Autónomas como desde la AGE inciden en distintas áreas de actuación, incluyendo la futura Estrategia de Erradicación de la Violencia hacia la Infancia incluida en el anteproyecto de ley orgánica de protección integral de la infancia y la adolescencia contra la violencia.

Notas

1. <http://www.observatoriodelainfancia.msrebs.gob.es/documentos/PENIA.pdf>
2. <http://www.observatoriodelainfancia.msrebs.gob.es/productos/pdf/convencionDerechosNino.pdf>
3. http://www.observatoriodelainfancia.msrebs.gob.es/productos/pdf/OBSERVACIONES_FINALES_V_VI_INFORME_CDN_ESPANA.pdf
4. http://www.observatoriodelainfancia.msrebs.gob.es/productos/pdf/III_IV_Informe_espanol_CDN.pdf

Bibliografía

«Análisis de los presupuestos generales del estado 2016 desde un enfoque de derechos de infancia». *Plataforma de Infancia*. Diciembre 2015.

«Análisis de la inversión en infancia en el borrador de presupuestos generales del estado 2018». *Plataforma de Infancia*. 2018.

https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1526294531_analisis-inversion-en-infancia-presupuestos-generales-del-estado-2018.pdf

«Estimación de la evolución de los presupuestos dedicados a infancia y adolescencia entre 2006 y 2009. Complemento al informe final de evaluación del plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2006-2009». *Folia Consultores*. Febrero 2010.

«Estimación del presupuesto dedicado por la Administración General en materia de Infancia y Adolescencia». *CEET*. Octubre 2011.

«Evaluación final del II PENIA». *Observatorio de la Infancia*. 2017.

<http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/INFORME.EVFINALIPE-NIAAPROBADOPLENOJULIO2017.pdf>

«Evaluación de la aplicación en España de la Convención de los Derechos del Niño 2002-2006. Estimación presupuestaria de las políticas de infancia en 2002-2006 y 2007». *CEET*. Julio 2007.

«La aventura del PENIA (Versión amigable del PENIA)». *Plataforma de Infancia*. 2013

http://plataformadeinfancia.org/sites/default/files/penia_77mb_23julio.pdf

«La Infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013». *Unicef Comité Español*. Febrero 2015.

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf

«Medición de la inversión presupuestaria en la Infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España». *Unicef Comité Español*. Marzo 2018.

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/medicion_inversion_presupuestaria_infancia.pdf

«Presupuestación de las medidas adoptadas por las distintas administraciones públicas en materia de infancia y adolescencia». *CEET*. Julio 2006.

«I PLAN ESTRATEGICO NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2006-2009». *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006

<http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/documentos/PlanEstra2006Espa.pdf>

«I PENIA (versión adaptada para chicos y chicas)». *MTAS*. 2007.

<http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/documentos/PENIA.pdf>

«II PLAN ESTRATEGICO NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2013-2016». *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*. 2013.

http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/documentos/pdf/II_PLAN ESTRATEGICO INFANCIA.pdf

«III y IV Informe de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en España». *Ministerio de Educación, Política Social y Deporte*. Enero 2008.

http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/III_IV_Informe_espanol_CDN.pdf

«CRC/C/ESP/5-6 Informes periódicos quinto y sexto combinados de España sobre la aplicación de la CDN en España». Marzo 2017.

http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/III_IV_Informe_espanol_CDN.pdf

Cuadro 1
Comparativa entre objetivos estratégicos PENIA I y II

PENIA I	PENIA II
1. Establecer un sistema permanente y compartido de información con el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la infancia en España.	<p>OBJETIVO 1. Promover el conocimiento de la situación de la Infancia y la Adolescencia, el impacto de las políticas de Infancia, sensibilizar a la población general y movilizar a los agentes sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • OBJETIVO ESPECÍFICO 1.1. Conocimiento de la realidad de la Infancia • OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2. Mejora de las políticas de infancia y evaluación de su impacto a través de la cooperación • OBJETIVO ESPECÍFICO 1.3. Impulso de la sensibilidad social sobre los derechos de la infancia movilizando a todos los agentes implicados.
2. Mejorar las políticas de infancia a través de la coordinación y la cooperación entre las Administraciones Públicas y demás organismos y agentes implicados de ámbito nacional, y de la cooperación internacional.	
3. Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo personal y potenciales capacidades de los niños y niñas, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.	OBJETIVO 2. Apoyo a las familias: Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades en el cuidado, la educación y el desarrollo integral de los niños, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar
4. Fomentar la sensibilización social sobre los derechos, necesidades e intereses de la infancia y la adolescencia movilizando a todos los agentes implicados en los diferentes escenarios de socialización y redes sociales comunitarias.	
5. Impulsar los derechos y protección de la infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.	OBJETIVO 3. Medios y tecnologías de la comunicación: Impulsar los derechos y la protección de la infancia con relación a los medios de comunicación y a las tecnologías de la información en general.
6. Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o en situación de exclusión social , estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación.	OBJETIVO 4. Protección e Inclusión social: Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección, discapacidad y/o en situación de exclusión social , estableciendo criterios compartidos de calidad y prácticas susceptibles de evaluación.
7. Intensificar las actuaciones en los colectivos de infancia y adolescencia estableciendo mecanismos preventivos y de rehabilitación ante situaciones de conflicto social.	OBJETIVO 5. Prevención y rehabilitación ante situaciones de conflicto social: Intensificar las actuaciones preventivas y de rehabilitación en los colectivos de infancia y adolescencia ante situaciones de conflicto social.

PENIA I	PENIA II
<p>8. Garantizar una educación de calidad para todos que, caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad y el avance en la igualdad desde una perspectiva de género, potencie la interculturalidad, el respeto a las minorías, compense desigualdades y asegure, mediante una atención continuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la adolescencia.</p>	<p>OBJETIVO 6. Educación de calidad: Garantizar una educación de calidad para todos los niños y adolescentes caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad, el avance en la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, el respeto a las minorías, la promoción de la equidad y la compensación de desigualdades, favoreciendo, mediante una atención continuada, el desarrollo de las potencialidades de la infancia desde los primeros años de vida.</p>
<p>9. Fomentar el desarrollo de intervenciones de prevención, promoción y protección de la salud dirigidas a la infancia y adolescencia, de prevención de accidentes y otras causas generadoras de discapacidad, incluyendo aspectos de educación afectivo-sexual y educación para el consumo responsable y prestando una atención especial al diagnóstico y tratamiento de las deficiencias y a la salud mental de la infancia y adolescencia.</p>	<p>OBJETIVO 7. Salud integral: Promover acciones para alcanzar el máximo desarrollo de los derechos a la salud pública y la adolescencia, desde la promoción de la salud hasta la rehabilitación, dando prioridad a las poblaciones más vulnerables.</p>
<p>10. Favorecer un entorno físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo el derecho al juego, ocio y tiempo libre, creando espacios apropiados, cercanos y seguros, promoviendo un consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales</p>	
<p>11. Garantizar el ejercicio de la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, como ciudadanos de pleno derecho, al objeto de favorecer su integración social y su participación en los procesos de decisión de cuanta materia les afecte.</p>	<p>OBJETIVO 8: Participación infantil y entornos adecuados: Promover la participación infantil, favoreciendo entornos medioambientales y sociales apropiados que permitan el desarrollo adecuado de sus capacidades, defendiendo el derecho al juego, al ocio, al tiempo libre en igualdad de oportunidades, en entornos seguros y promoviendo el consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales en aras de un desarrollo sostenible</p>

Distribución territorial de competencias en el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en España: el encuadre normativo de la pobreza infantil en nuestra legislación

CLARA MARTÍNEZ GARCÍA
Directora de la Cátedra Santander de los Derechos del Niño
Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas (ICAI-ICADE)

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

La profunda descentralización que caracteriza nuestro modelo de organización territorial es determinante de la compleja distribución competencial en materia de protección de la infancia y la adolescencia. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en virtud de la cual han dictado sus respectivas leyes de protección de la infancia, debe atender a los estándares internacionales previstos en los Tratados en los que España es parte. Asimismo, el Estado ha dictado una importante legislación en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª CE. Tanto la legislación estatal como la autonómica deben garantizar la implementación del concepto de protección integral de los derechos del niño. Dentro de ella se han de contemplar las medidas concretas que procedan respecto de las situaciones de pobreza de la infancia desde el derecho a disfrutar de un nivel de vida digno reconocido en el art. 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Palabras clave: Distribución competencial, coordinación, protección integral, enfoque de derechos, infancia y adolescencia, pobreza infantil.

Clasificación JEL: K3.

Abstract

The major decentralization that characterizes our territorial organizational model is determinant of the complex competence distribution in terms of child and adolescent protection. The exclusive competence of the Autonomous Communities, by virtue of which they have enacted their respective child protection laws, must comply with the international standards set forth in the Treaties to which Spain is a party. Likewise, the State has enacted important legislation in accordance with the provisions of article 149.1.8.ª CE. Both state and regional legislation must guarantee the implementation of the concept of integral protection of children's rights. Within it, the concrete measures to be taken regarding poverty situations of children must be viewed from the right to enjoy a decent standard of living, as recognized in art. 27 of the Convention on the Rights of the Child.

Key words: Competence distribution, coordination, integral protection, rights, childhood and adolescence approach, child poverty.

JEL Classification: K3.

1. Consideraciones preliminares. El alcance del concepto de protección integral con enfoque de derechos acogido en la Convención sobre los Derechos del Niño como determinante de la distribución competencial en la materia.

Antes de entrar en el análisis concreto de la distribución competencial en materia de protección a la infancia, incluyendo lo relativo a la pobreza infantil, parece oportuno hacer algunas precisiones conceptuales acerca del alcance de la obligación del Estado de proteger a los niños y las niñas y de la idea de sistema de protección de la infancia y la adolescencia. Esta tarea no solo responde a la lógica tradicional del Derecho administrativo según la cual «la función hace al órgano», sino que resulta especialmente oportuna en un modelo tan profundamente descentralizado como es el español. Primero debemos saber el alcance de la obligación de protección asumida en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño (la función) para así poder determinar quién (qué ente) la ha de realizar.

Para la primera de las tareas debemos partir del concepto de protección integral con enfoque de derechos acogido en la Convención sobre los Derechos del Niño como base para la construcción del sistema de protección a la infancia, no solo por el hecho de formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, sino también por el cambio de paradigma que incorpora al considerar inequívocamente a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no como meros objetos de protección¹.

La falta de madurez física, psicológica y social de los niños está en la base de la necesidad de procurarles una protección y cuidados especiales —en el sentido de diferente, reforzada— respecto de la que el ordenamiento proporciona a las personas que ya han alcanzado la mayoría de edad. Para ello, la Convención impone a los Estados parte la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la misma (artículo 4 CDN). El reconocimiento se hace, pues, en la Convención, en tanto se fundamenta en la condición del niño como titular de derechos; los Estados se han de organizar para garantizar el ejercicio de los mismos.

El carácter integral de dicha protección alude a la necesidad de que la misma tenga el alcance más amplio posible (integralidad como totalidad): se han de proteger todos los derechos de todos los niños (no solo las necesidades materiales) por medio de medidas de toda índole (normativa, administrativa, política, presupuestaria, estadística, etc.) y por parte de todos los miembros y poderes de la sociedad, formando un auténtico sistema de protección. Los Estados Parte son los destinatarios principales de las obligaciones previstas en la Convención, que luego, internamente, diseñarán la respuesta institucional, normativa, política, estadística, etc., con plena soberanía².

La necesaria adopción de un enfoque de derechos entronca directamente con el concepto de protección anteriormente referido. La protección que se ha de dispensar a los niños de acuerdo con la Convención no es solo —ni principalmente— reactivo, es decir, no solo se pone en marcha una vez que se ha constatado una situación de desprotección de un niño, siendo aquél (Estado) el que, desde el asistencialismo (o la caridad) y sobre la base de la

incapacidad del niño para valerse por sí mismo en orden a cubrir sus necesidades, actúe para reparar en la medida de lo posible el daño causado. Antes bien, la protección entendida con enfoque de derechos es una cuestión de titularidad de derechos humanos por parte de los niños (en tanto que personas).

El entendimiento de la protección de los niños desde un enfoque de derechos se contrapone, así, al enfoque de necesidades³. No es que los niños no sean inmaduros o adolezcan de una cierta incapacidad o inmadurez (afirmación que hace incluso la propia Convención); es que dicha incapacidad no puede ser el fundamento de la acción protectora. El fundamento de la obligación de proteger los derechos del niño reside, precisamente, en que son sujetos titulares de los mismos. Como titulares de los derechos humanos, los niños han de participar activamente en todo aquello que les atañe, de acuerdo con su madurez y progresiva autonomía, debiendo contar con el apoyo de toda la institucionalidad del Estado, como un todo (administraciones públicas, poder judicial, etc.), la sociedad civil, los profesionales de servicios públicos (educativos, sanitarios, policiales, sociales) y las propias familias.

La protección que requieren los niños consiste en garantizarles el disfrute y ejercicio de todos sus derechos, lo que atañe a los Estados Parte a través del sistema de protección interno que se establezca. El Comité va más allá de una afirmación que pudiera parecer puramente teórica y apunta aquellos elementos que considera deben estar comprendidos dentro de un sistema de protección acorde con sus prescripciones:

«Las medidas generales de aplicación identificadas por el Comité y descritas en esta Observación general tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados»⁴.

Dicho sistema comprende elementos diversos, no solo normativos, aunque son estos los que serán objeto de análisis en este trabajo. Más concretamente, en la cuestión competencial, siempre compleja en un sistema de organización territorial descentralizado. Sobre ella debemos diferenciar la competencia para dictar legislación sobre protección de la infancia de la competencia para adoptar las medidas protectoras concretas, competencias que no tienen por qué corresponder al mismo nivel territorial, como seguidamente se expone.

2. Competencia legislativa sobre protección de la infancia y la adolescencia en España

Como se ha dicho anteriormente, una vez constatada la asunción por el Estado, como un todo, de la obligación de proteger a los niños y niñas y tras haber establecido el alcance de dicha protección de acuerdo con el nuevo paradigma de la Convención, procede ahora señalar el «órgano» al que corresponde materializar su cumplimiento. La traducción institucional del concepto de protección integral supone la atribución de competencias o funcio-

nes a un conjunto de poderes públicos, entes y órganos del Estado de acuerdo con su respectiva función institucional (legislativa, ejecutiva o judicial, principalmente).

Centrándonos en la primera (función legislativa), lo primero que se constata es la existencia de legislación sobre protección de la infancia y la adolescencia tanto a nivel estatal como autonómico, por lo que procede identificar el ámbito y alcance de la competencia legislativa de cada uno para intentar aclarar la relación entre unas y otras normas de diverso origen⁵.

Conforme al reparto diseñado en nuestra Constitución, el concepto de *asistencia social* es el que ha servido como punto de partida y habilitación competencial a las Comunidades Autónomas para regular el sistema de protección de menores. Dicho título competencial aparece recogido en el artículo 148.1.20.^a CE y fue asumido estatutariamente por todas las Comunidades Autónomas.

La «protección de menores» se entendía incluida dentro del concepto de asistencia social, como una más de las varias actuaciones administrativas que han de prestar las Comunidades Autónomas dentro de su sistema de servicios sociales. En la medida en que algunas de las actuaciones administrativas eran garantizadas desde la red de servicios sociales, no se conceptuaban como una actuación con entidad o identidad propia, distinta de los servicios sociales.

En este sentido, ya el Tribunal Constitucional señaló en 1986 que la asistencia social debe situarse conceptualmente en el marco de los servicios sociales, de los que forman parte. Concretamente la asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones y de necesidades específicas que comprendería un conjunto de actuaciones públicas que pretenden resolver problemas de justicia material, más allá del concepto de beneficencia prestada en parte por el Estado en el siglo XIX, caracterizadas por su carácter graciable y por estar dirigidas a colectivos desfavorecidos a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social.

De acuerdo con lo dispuesto en el propio artículo 148 CE, en las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía se han incorporado expresiones distintas a la de asistencia social y se ha incluido como competencia autonómica de carácter exclusivo la protección de menores, lo que ha servido de base para la promulgación de la vigente legislación autonómica en la materia⁶.

Por su parte, la legislación estatal también se ha ocupado, y de forma importante, de dictar legislación sobre protección de la infancia y la adolescencia. El texto legal principal es la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM). Esta ley condensa el resultado de un importante proceso de renovación del ordenamiento jurídico en materia de personas menores de edad y que, como resultado del mismo, se explica justamente desde ese devenir histórico.

Efectivamente, del nombre de la ley se desprende que no se aborda un diseño del sistema de protección de la infancia sino que reúne en su articulado modificaciones tanto al

Código civil en relación con instituciones de protección con la intención de abordar una reforma en profundidad de las tradicionales instituciones de protección del menor (adopción, acogimiento, desamparo), como a la Ley de Enjuiciamiento civil (sobre todo en relación con la impugnación de las resoluciones administrativas en virtud de las que se adopta una medida de protección del menor). La razón es que las instituciones de protección del menor (más allá de las prestaciones de los servicios sociales) se han previsto únicamente en la legislación de carácter civil de acuerdo con la concepción del menor como miembro de una familia, como hijo. La previsión de la tutela administrativa en el artículo 172 del Código civil en virtud de la reforma de 1987⁷, es decir, la asunción automática de la tutela del menor desamparado por parte de la Entidad Pública, fue una primera y esencial decisión administrativa del sistema que, quizá, sirvió como catalizadora para la construcción de los actuales sistemas autonómicos de protección de la infancia.

Una tercera parte, importantísima, de la LOPJM es justamente la que tiene rango orgánico porque regula y desarrolla derechos fundamentales de las personas menores de edad. De acuerdo con la reserva de ley orgánica establecida en los artículos 81 y 53 CE para los derechos fundamentales, la ley estatal garantiza una misma regulación de estos derechos cuando su titular es una persona menor de edad, lo que exige matizar la regulación establecida para los adultos desde un adecuado equilibrio entre garantía de su ejercicio y la necesaria protección por razón de la edad. Así, se regulan el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la información, la libertad ideológica, el derecho a la participación, asociación y reunión, libertad de expresión y derecho a ser oído y escuchado.

Esta ley ha sido reformada de manera importante en el año 2015 en virtud de dos leyes, una orgánica y otra ordinaria, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia⁸ con las que se ha adaptado el contenido de la ley estatal tanto a los textos normativos internacionales como a la jurisprudencia nacional e internacional. La ley orgánica, que ha modificado y completado la parte orgánica de la redacción de 1996 de la LOPJM es, naturalmente, de aplicación directa e idéntica a todo el territorio nacional. Sin embargo, la aplicación de la parte no orgánica merece alguna precisión, toda vez que los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta presentan alguna complejidad mayor.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Disposición Final Vigésima Primera de la LOPJM⁹ cabe establecer las siguientes diferenciaciones:

- a) Algunos preceptos tienen carácter supletorio respecto de la legislación que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social (10.1 y 2, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18.2, que constituyen una parte nuclear del sistema de protección). En lo que no prevean las leyes autonómicas, será de aplicación lo dispuesto en estos preceptos de la LOPJM.
- b) Otros preceptos se dictan al amparo de títulos competenciales que corresponden exclusivamente al Estado (10.3, 21.4, 23, por ejemplo), de modo que la legislación autonómica queda desplazada en esas cuestiones.
- c) Los restantes preceptos no orgánicos de la Ley, así como las revisiones al Código Civil contenidas en la misma se dictan al amparo del artículo 149.1. 8.^a CE y, por

tanto, se aplicarán sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil, Foral o Especial. Consecuentemente, será de aplicación uniforme como legislación civil lo dispuesto en el Código Civil, salvo en lo que puedan prever leyes civiles especiales o forales.

No se trata, pues, de una cuestión de jerarquía normativa, sino de una cuestión de competencia para dictar la legislación en la materia. Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva para ello, salvo en lo que es orgánico y en lo que sea aplicable la legislación civil al amparo del 149.1. 8.^a CE (salvo que exista Derecho Civil Foral o Especial), lo que supone una importante aproximación de las instituciones de protección en los distintos territorios que debe coexistir con la autonomía propia de los entes políticos autonómicos. Estos, además, deberán respetar lo dispuesto en los tratados internacionales, pues como prescribe la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de 2014 todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado (incluidas las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) deben respetar y velar por su adecuado cumplimiento. La reforma que convendría hacer de muchas de las leyes autonómicas actualmente vigentes no tiene tanto que ver con una obligación de adecuarlas al contenido de la LOPJM (salvo en lo especificado anteriormente) como de cumplir con la Convención de los Derechos del Niño y otros textos internacionales aplicables a España (por ejemplo, de la Unión Europea o del Consejo de Europa).

3. Competencia para llevar a cabo actuaciones y medidas de protección de la infancia y la adolescencia

Se puede afirmar que, en términos generales, la legislación autonómica acoge un concepto amplio de protección de menores que excede el de beneficencia en el que hunde sus raíces el de asistencia social y que, conforme al concepto de protección integral con enfoque de derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño, abarca la promoción de derechos (sensibilización, concienciación, formación), la prevención de las situaciones de desprotección con o sin separación del niño de su medio familiar, la actuación sobre las mismas cuando esta no ha podido evitarse y se ha producido, así como otras actuaciones y medidas que persiguen como fin la integración familiar y social del menor mediante programas de preparación a la vida independiente. La protección se concibe, en suma, en un sentido integral, superando la restrictiva concepción de la protección como respuesta a situaciones de vulneración de derechos o desatención de necesidades ya producidas. De ello se deducen dos características de nuestro sistema de protección:

- (i) es *gradual* porque comprende medidas que abordan las situaciones de menor a mayor gravedad;
- (ii) es *integral*, en el sentido de que aborda el ciclo completo de la desprotección del menor, comenzando incluso antes de que la misma se dé o comience a generarse hasta su total desaparición, en su caso, y la integración del menor cuando deje de serlo¹⁰.

Estas funciones protectoras se distribuyen entre los tres niveles territoriales, si bien el protagonismo corresponde a las Comunidades Autónomas como Entidad Pública y, en diversa medida, a las Entidades Locales, sin perjuicio de que haya cuestiones que correspondan a la Administración General del Estado, principalmente en su intrínseca labor de coordinación (registro de datos globales sobre infancia, planificación estratégica, cooperación internacional, etc.). Sin olvidar que son diecisiete las legislaciones autonómicas y que habrá que estar a lo que disponga cada una en concreto, generalmente las actuaciones y medidas de promoción de derechos y de prevención tanto general como de la separación del niño de su medio familiar (situación de riesgo) corresponden a las Entidades Locales, principalmente municipales. El alcance de la participación del nivel local dependerá de la mayor o menor descentralización operada por la legislación aplicable, que en todo caso será autonómica (sobre servicios sociales y sobre protección de menores). Sobre ello tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en relación con los recortes competenciales que se quisieron realizar desde la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2103¹¹.

Las medidas de protección en sentido estricto, es decir, el acogimiento familiar o el acogimiento residencial como modos de ejercicio de la guarda de un menor en situación de desamparo o de guarda administrativa (temporal) corresponden a las Comunidades Autónomas, quienes lo articulan desde los llamados servicios de protección en coordinación con los servicios sociales especializados, desde los que suelen remitirse los casos. Asimismo, son las Comunidades Autónomas, en ocasiones con apoyo o delegación en las Entidades Locales, quienes van asumiendo una creciente responsabilidad respecto de los niños y niñas que salen del sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad.

4. Las respuestas frente a la pobreza infantil en nuestra legislación estatal y autonómica en el marco de los estándares internacionales

4.1. Las previsiones normativas internacionales sobre la debida actuación frente a las situaciones de pobreza infantil

De acuerdo con el concepto amplio de protección que acoge la Convención sobre los Derechos del Niño la situación de pobreza de los niños, en tanto supone una falta de cobertura de sus necesidades y la imposibilidad de garantizar muchos de sus derechos¹², debe ser objeto de atención desde los poderes públicos por medio de las medidas que se contemplen en la legislación. Dichas medidas vienen condicionadas también en este caso por lo dispuesto en el marco jurídico internacional, como la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas «Un mundo apropiado para los niños» (2002) cuyo segundo objetivo, tras el de poner a los niños siempre primero, es erradicar la pobreza e invertir en infancia: «Invertir en la infancia y realizar los derechos de los niños se encuentra entre las formas más efectivas de erradicar la pobreza».

También las *Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades de cuidado alternativo de los niños* (2010) se han referido a las actuaciones que deben llevar a cabo los Estados en relación con los niños en situación de pobreza, comenzando por advertir de la necesidad de luchar contra la discriminación que los niños pudieran sufrir debido a las condiciones socioeconómicas u otras circunstancias que pudieran dar lugar a la renuncia de los padres, al abandono del niño o a la remoción de su guarda. En consecuencia, señala un límite y una recomendación a los Estados.

El límite que señala y que no puede superarse por parte de quienes adoptan medidas de protección se recoge en los siguientes términos: «La pobreza económica y material o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo adecuado»¹³. La recomendación de actuación conforme al interés superior del niño supone actuar en el marco amplio de la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo por medio de la promoción del cuidado parental: «Los Estados deberían aplicar políticas de apoyo a la familia para facilitar el cumplimiento de los deberes que incumben a esta en relación con el niño y promover el derecho del niño a mantener una relación con el padre y la madre. Estas políticas deberían afrontar las causas fundamentales del abandono de niños, la renuncia a su guarda y la separación de un niño de su familia garantizando, entre otras cosas, el ejercicio del derecho a la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil, y el acceso a una vivienda adecuada y la atención primaria de la salud y a los servicios de educación y asistencia social, así como promoviendo medidas para luchar contra la pobreza, la discriminación, la marginación, la estigmatización, la violencia, los malos tratos y el abuso sexual de niños y la toxicomanía»¹⁴.

Así, el artículo 27 de la CDN dispone que «todo niño tiene derecho a beneficiarse de un nivel de vida adecuado para su desarrollo y es responsabilidad primordial de padres y madres proporcionárselos. Es obligación del Estado adoptar medidas apropiadas para que dicha responsabilidad pueda ser asumida y que lo sea de hecho, si es necesario, mediante pago de la pensión alimenticia». Las tres ideas esenciales recogidas en este precepto son objeto de desarrollo por parte de nuestra legislación, como luego se detallará: (i) el derecho de todo niño a beneficiarse de un nivel de vida adecuado; (ii) la responsabilidad primera de los progenitores para procurarlo; (iii) la obligación del Estado de colaborar con los padres o tutores a cumplir con su responsabilidad.

En el ámbito regional, en el marco de la Estrategia Europea 2020, resulta especialmente relevante para el tema que nos ocupa la Recomendación de la Comisión *Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas*¹⁵. Partiendo de la defensa de la dignidad como valor fundamental de la Unión Europea propone un marco común europeo que refuerce las sinergias entre los ámbitos de actuación pertinentes que permita a los Estados mejorar la eficacia y eficiencia de sus políticas en relación con la pobreza infantil.

Partiendo del hecho de que los niños corren mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población en general y que los niños que crecen en la pobreza o en la exclusión

tienen menos posibilidades de tener un buen rendimiento escolar, una buena salud o de poder desarrollar todo su potencial, así como el hecho cierto y constatado de la transmisión generacional de la pobreza, la Comisión identifica como claves para acometerla (i) la intervención temprana (actuación en los primeros años de vida, en los que los efectos de la pobreza son más devastadores) y (ii) la prevención fundamentalmente mediante estrategias integradas que comprendan el apoyo a los padres, a la renta, el acceso a servicios de educación, salud, vivienda y sociales, y ello tanto en relación con el bienestar de todos los niños (políticas universales) como con la atención a los que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad (niños extranjeros no acompañados, niños con discapacidad, etc.).

De manera coincidente con lo que se desprende del art. 27 CDN, la Comisión recomienda a los Estado diseñar y aplicar estrategias integradas de lucha contra la pobreza infantil basadas en tres pilares:

- (i) El acceso a los recursos adecuados, mediante el apoyo de la participación de los padres en el mercado laboral y proporcionando un nivel de vida adecuado mediante una combinación de prestaciones.
- (ii) El acceso a servicios asequibles y de calidad (educación, salud, vivienda, familias).
- (iii) El derecho de los niños a participar en aquellas decisiones que afecten a sus vidas y en otras actividades.

Un aspecto complementario pero fundamental para el éxito de las medidas que se adopten contra la pobreza infantil es que las mismas cuenten con apoyo presupuestario para su plena y efectiva realización, especialmente respecto de las edades más tempranas y en los grupos de niños en situación de especial vulnerabilidad. Este aspecto ha sido destacado por el Comité de Derechos del Niño en su Observación General Núm. 19¹⁶ y debe ser también contemplado en la legislación interna española como obligación de todos los niveles territoriales.

4.2. La situación de pobreza infantil en la legislación española sobre el sistema de protección a la infancia y la adolescencia

En la LOPJM aparece recogida tras la reforma de 2015 algunas de las ideas antes apuntadas, si bien, como se señaló anteriormente, debe ser la legislación autonómica la que concrete las medidas que se han de adoptar.

El artículo 18 LOPJM define los supuestos que constituyen situación de desamparo, cuya declaración por la Entidad Pública autonómica supone la asunción automática de la tutela del niño, *ex lege*, la suspensión de la patria potestad de los progenitores y la adopción de una medida que supone en todo caso la separación del niño de su familia, lo que solo puede hacerse de forma excepcional y residual. En su apartado 2 precisa que «la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo», acogiendo de modo explícito el límite que trazaron las Directrices de Naciones Unidas, antes mencionadas.

Atendiendo a lo dispuesto en la legislación autonómica, tanto la catalana como las dos últimas leyes publicadas en Valencia e Illes Balears, respectivamente, contienen algunas previsiones más acordes con el marco internacional que el resto porque al menos atienden singularmente la situación de empobrecimiento infantil.

La primera de las cuestiones que suele abordarse en la legislación autonómica se refiere al derecho del niño a un nivel básico de bienestar material y personal, tal como dispone el art. 27 CDN. Este derecho se recoge en diversos textos legales autonómicos, si bien generalmente se contempla como un objetivo al que deben tender las políticas públicas, más como un derecho subjetivo exigible¹⁷. Es el caso del art. 27 de la Ley de Illes Balears, que pese a que lleva por rótulo «Derecho a un nivel básico de bienestar», se refiere a la actuaciones públicas que se han de llevar a cabo:

«Los poderes públicos tienen que adoptar las medidas pertinentes para asegurar que los padres y madres o las personas que tengan atribuida la tutela o la guarda de las personas menores de edad tengan la oportunidad de ofrecerles el nivel básico de bienestar material que necesitan para un desarrollo integral adecuado. El desarrollo de estas medidas tiene que establecer los criterios para determinar el nivel básico de bienestar material de las personas menores de edad y tiene que incluir un régimen de ayudas y prestaciones públicas».

De manera similar, se el artículo 60 de la Ley Valenciana se refiere en los siguientes términos al empobrecimiento infantil:

«1. La Generalitat promover  acciones de abordaje del empobrecimiento y la exclusión social de la infancia y la adolescencia mediante estrategias integradas que, además de garantizar su seguridad material, incidan sobre los condicionantes socioeconómicos de su vida familiar, incluso los derivados de la discapacidad, de manera que esta pueda cubrir adecuadamente sus necesidades materiales, afectivas y de toda índole.

2. Dichas estrategias tendrán como objetivo dar solución a las causas estructurales que producen el empobrecimiento, con una perspectiva a largo plazo, y se sustentarn en la igualdad efectiva para acceder y participar en la vida cultural, artística, deportiva y lúdica de su comunidad, y no sólo en la mejora de sus condiciones materiales.

3. En las subvenciones y ayudas convocadas por la Generalitat cuyas destinatarias finales sean personas menores de edad, las causas de las prohibiciones del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, tendrán que referirse a ellas mismas y no a sus representantes legales».

Una adecuada —por debida, según el art. 4 CDN— actuación será precisamente conocer con datos las necesidades reales de la infancia para poder adoptar políticas y elaborar presupuestos acordes con las mismas, así como medir el impacto de dichas actuaciones de manera periódica. Solo la ley navarra contempla una previsión en este sentido.

En segundo lugar, la legislación afirma la responsabilidad parental en la crianza y en la formación de los niños y el deber de apoyo a la misma con carácter subsidiario por parte de los poderes públicos, de acuerdo con la CDN. Los niños encuentran en la familia su ámbito natural de protección y realización personal, de modo que el Estado (las Administraciones públicas), cuando los padres no cumplen adecuadamente, no tiene que apartar al

niño de ellos, sino que debe apoyarlos para prevenir dicha separación, especialmente en los supuestos de grupos en situación de vulnerabilidad.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, la actuación administrativa que se contempla en relación con las situaciones de pobreza responde a las siguientes características:

- a) Se ubica dentro de las actuaciones de prevención de la desprotección, tanto con carácter general mediante políticas públicas con un ámbito subjetivo genérico (colectivos especialmente afectados) o mediante actuaciones singulares o individuales de pobreza o carencia material, generalmente desde los servicios sociales y mediante apoyo económico y técnico a las familias¹⁸. En todo caso, en el concepto de protección integral la prevención tiene carácter prioritario frente a las actuaciones reactivas.
- b) La situación se aborda en el entorno familiar siempre que sea posible, evitando la separación del niño. Lo previsto en el art. 18.2 LOPJM es claro al respecto.
- c) Subsidiariedad de la actuación administrativa respecto de la actuación de los responsables parentales.
- d) No discriminación de colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

En cuarto lugar, en cuanto a la Administración competente en estas situaciones, generalmente serán los servicios sociales comunitarios o especializados quienes se ocupen de la gestión de estas ayudas, pudiendo intervenir los especializados cuando la situación requiera de una intervención más compleja. En función de la legislación autonómica, la titularidad de estos servicios suele corresponder al nivel municipal, con apoyo preferiblemente del autonómico. Ello es lógico como administración más cercana al ciudadano.

Por último, en quinto lugar, dado que las actuaciones principales en estos casos tienen que ver con apoyos económicos (aunque no solo), resulta imprescindible que la legislación contemple la obligación de recogerlas presupuestariamente. Sin embargo, algunas leyes autonómicas no mencionan directamente la cuestión presupuestaria y la mayoría hacen alusión a una prioridad presupuestaria de las cuestiones de infancia que se queda corta respecto de las exigencias marcadas por el Comité en su Observación General Núm. 19.

5. Nueva normalidad

La distribución competencial en España sobre protección de la infancia viene directamente condicionada por la profunda descentralización que lo caracteriza y, en el caso de la infancia, por la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia legislativa y de actuación. El difícil equilibrio entre autonomía y unidad, acentuado en los ámbitos relativos a derechos de las personas, ha sido objeto de comentario por el Comité de Derechos del Niño, que desde sus primeras Observaciones Finales ha puesto de manifiesto que deben hacerse grandes esfuerzos por coordinar la legislación.

A nivel legal, la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia se hace cargo de la necesidad de evitar una disparidad injustificada de regulaciones y habilita al Gobierno a promover, con las Comunidades Autónomas, el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de dicha ley en todo el territorio nacional y concretamente en lo relativo a:

«1. Composición, número y titulación de los equipos profesionales de la entidad pública de protección de menores competente territorialmente que deben intervenir en situaciones tales como: riesgo y desamparo de menores, entrega voluntaria de la guarda, programas para la vida independiente de los jóvenes que estén bajo una medida de protección, procesos de acogimiento y adopción.

2. Elementos esenciales de los procedimientos de acogimiento familiar: valoración de la aptitud educadora de las familias; compensación económica, para el acogimiento especializado como para el ordinario, con especial atención a las necesidades derivadas del acogimiento de menores con discapacidad; medidas de fomento y apoyo al acogimiento familiar; campañas informativas; fomento del asociacionismo de las personas y familias acogedoras.

3. Elementos esenciales en los procedimientos de adopción relativos a: preparación previa a la adopción; declaración de idoneidad; concepto de menores “con necesidades especiales”; verificación de organismos Acreditados para la adopción internacional; campañas informativas, con especial atención a las enfocadas a la adopción de menores con necesidades especiales.

4. Estándares de calidad y accesibilidad, instalaciones y dotación de cada tipo de servicio de los centros de acogimiento residencial. Medidas a adoptar para que su organización y funcionamiento tienda a seguir patrones de organización familiar. Incorporación de modelos de excelencia en la gestión.

5. Estándares de cobertura, calidad y accesibilidad, instalaciones y dotación de los puntos de encuentro familiar.

6. Atención integral a jóvenes ex tutelados: formación en habilidades y competencias para favorecer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los 18 años de edad; garantía de ingresos suficientes para subsistir; alojamiento; formación para el empleo, que facilite o priorice su participación en ofertas de empleo como medida de discriminación».

Dicha coordinación se ha intentado articular, como corresponde, en el Ministerio con competencias en materia de infancia, concretamente con la creación del Observatorio de la Infancia. Sin embargo, pese al refuerzo del Observatorio de Infancia para la creación en su seno de una Comisión para promover la colaboración interadministrativa, sigue sin existir una coordinación efectiva entre ellos. El Observatorio no cuenta con recursos suficientes ni funciones claras y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y la Comisión Interautonómica de Directores Generales no han colmado la falta de un mecanismo de coordinación sobre los derechos del niño a nivel nacional. Consecuentemente, parecería oportuno fortalecer la coordinación administrativa para aplicar políticas de promoción y protección de derechos del niño mediante la creación de órgano de cooperación multilateral de ámbito sectorial con capacidad de adoptar acuerdos vinculantes (por ejemplo, una Conferencia Sectorial de las previstas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público).

En cuanto a la regulación del derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado, las previsiones actuales deben ser concretadas y definidas en términos de derechos y no solo de objetivos más o menos difusos hacia los que dirigir las políticas públicas. En este sentido se ha venido manifestando el Comité de Derechos del Niño, en cuya opinión las inversiones en infancia realizadas por el Estado han sido insuficientes para compensar el impacto económico de la grave crisis económica y social, habiendo producido aumento de la pobreza y de la desigualdad. La priorización de las políticas y objetivos de estabilidad presupuestaria han supuesto reducciones de recursos que han afectado a partidas especialmente sensibles a los niños más vulnerables, como el gasto educativo o el gasto social, apartándose del criterio reiterado del Comité que ha venido recomendando (i) la aplicación de un enfoque de derechos del niño en la preparación de los presupuestos (estatal y autonómicos) y (ii) la protección de las partidas presupuestarias prioritarias, especialmente en tiempos de crisis para colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Además, resulta muy difícil identificar los gastos de infancia y falta una evaluación de impacto en los derechos de los NNA de las reducciones presupuestarias y de gasto.

Consecuentemente, parece aconsejable llevar a cabo dos tipos de actuaciones en cuanto a la asignación de recursos para la infancia (especialmente para la infancia en situación de pobreza).

Por un lado, en cuanto a los recursos,

- (i) aumentar los destinados a infancia en áreas clave, aproximándolos al gasto medio en la UE en protección social y educación, previa evaluación de las necesidades presupuestarias relacionadas con los NNA, particularmente en educación y en servicios públicos; corresponde principalmente a las CC.AA.;
- (ii) impulsar un acuerdo político de protección de los recursos destinados a la infancia en el marco de un Pacto de Estado por la Infancia.

Por otro lado, en cuanto al presupuesto, se debe elaborar teniendo en cuenta como consideración primordial la mejor protección de los intereses del niño y aplicar un enfoque de derechos del niño especificando claramente (i) las asignaciones, indicadores y sistema de seguimiento de la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos; (ii) el importe y proporción del gasto destinado a infancia a fin de evaluar las repercusiones y sus efectos en la infancia y (iii) las partidas dedicadas a los niños más desfavorecidos, con la debida protección de las mismas para tiempos de crisis.

En España, a nivel central, se ha llevado a cabo por primera vez un informe de impacto de la infancia, en la adolescencia y en la familia en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2019¹⁹, de acuerdo con lo establecido en la Orden HAC/692/2018, de 28 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2019²⁰. Esta norma estableció por primera vez la obligación de realizar el informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia en el marco del procedimiento para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

«7. *Informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia.*

Los departamentos ministeriales que se establezcan al efecto remitirán a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos un informe analizando el impacto de sus programas de gasto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, en los términos que se establezcan por la citada Secretaría de Estado. Dichos informes constituirán la base para la formulación por parte de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, a cuyos efectos se constituirá un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos para conformar la redacción final del Informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, que acompañará al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado».

Asimismo, disponía que en la clasificación por programas de gasto se habían de especificar las cuantías destinadas a la atención de la infancia y de las familias:

«ANEXO I. Clasificación por programas de gasto

De acuerdo con el artículo 6 apartado 1.1 de la presente Orden, la estructura de programas diferenciará los programas de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Esta diferenciación se establece con el cuarto carácter del código de programas: las letras “A” a “L” identifican a los programas finalistas y las letras “M” a “Z” a los instrumentales y de gestión.

Área de gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social

23 Servicios Sociales y Promoción Social.

231 Acción social

231 G Atención a la infancia y a las familias.»

Para el logro de lo anterior es imprescindible, en primer lugar, que la legislación lo contemple y establezca el alcance de las obligaciones de los distintos niveles territoriales para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y no seguir considerando a los niños como cargas en vez de como titulares de derechos.

La previsión expresa de la obligación de elaboración de los presupuestos públicos con enfoque de infancia, tal como exige el cumplimiento del principio del interés superior del niño, es condición necesaria pero no suficiente para abordar cabalmente desde la legislación el problema estructural de la pobreza en España y, en particular, de la pobreza infantil. Es necesaria, además, una actuación coordinada que, partiendo de la evidencia cuantitativa que muestran los datos, aborde eficazmente un problema.

La progresiva superación de la crisis económica de 2008 no supuso una significativa mejora de las tasas de pobreza infantil en España²¹ y la actual crisis generada por la pandemia de la COVID-19, inicialmente de carácter sanitario, pero inmediatamente convertida en una amplia y grave crisis socioeconómica, no ha hecho sino poner de relieve con mayor crudeza los problemas estructurales de pobreza de España que, como en tantas ocasiones, perjudicarán más gravemente a los niños y niñas. Y la razón para ello, si no se actúa de otra manera, es que la falta de recursos económicos y financieros subsiguiente a la pandemia,

puede convertirse en un impedimento para el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es por ello por lo que el Comité de Derechos del Niño ha advertido que «los Estados deberían asegurar que las respuestas a la pandemia —incluyendo las restricciones y decisiones sobre la asignación de recursos— deben reflejar el principio del interés superior del niño»²².

Los derechos del niño reconocidos y garantizados en la Convención pueden ser limitados en casos de emergencia, como puede serlo una crisis sanitaria. El Derecho internacional de los derechos humanos (lo que incluye los derechos de los niños) contempla dicha posibilidad, pero las restricciones que se impongan deben adecuarse a los principios del Estado de Derecho, que naturalmente siguen vigentes en situaciones de emergencia: (i) *legalidad* de las medidas adoptadas, que han de estar previstas y tasadas en la ley; (ii) *necesidad* de dichas medidas para intervenir en los ámbitos del PIDESC (como es el caso de la salud) y para abordar una necesidad perentoria; (iii) *proporcionalidad* de las medidas, que deben ser imprescindibles para cumplir su finalidad, sin que puedan suponer una excesiva injerencia en los derechos de las personas; (iv) *no discriminación* de ningún colectivo por ningún motivo; (v) *interpretación restrictiva* de las medidas, dado su carácter excepcional, y correlativamente favorable al derecho o derechos que puedan verse afectados; y (vi) *justificación* por parte de las autoridades de todas las medidas que se adopten²³.

La declaración del estado de alarma y las limitaciones que impuso —dentro de la legalidad constitucional— afectaron a muchos derechos del niño, además de a la evidente privación de la movilidad en espacios públicos: el derecho a la educación, el derecho al juego, al ocio, al esparcimiento y a las actividades recreativas, a la participación, a la información, etc. Pero sobre todo afectó al derecho a disfrutar de un nivel de vida digno reconocido en el artículo 27 CDN, lo que incluye el derecho a una vivienda digna, al acceso a servicios básicos (agua, luz, calefacción, acceso a Internet, acceso a los servicios sociales) o el derecho a recibir una alimentación adecuada, lo que miles de niños han visto frustrado con el cierre de los colegios, en los que lo obtenían gracias al bono comedor.

Durante el estado de alarma se han aprobado un conjunto de Reales Decretos-leyes para atender las consecuencias negativas inmediatas que la pandemia ha provocado en las condiciones de vida de las familias y, por ende, en los niños. Todas ellas eran medidas de urgencia exigidas por una situación que se ha de prolongar incluso durante la llamada desescalada (que también debe atender a la cobertura de las necesidades de los niños).

Sin embargo, la nueva normalidad no puede fundarse en medidas de emergencia, sino en medidas estratégicas de desarrollo del país que pongan el foco en los derechos del niño, si no se quiere que la crisis del COVID-19 se convierta en una crisis de los derechos del niño. La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a ello, pues no ha perdido virtualidad para obligar ni por el transcurso de treinta años de vigencia ni por la situación de emergencia generada por la pandemia. Al contrario, resulta más necesario que nunca poner en valor los derechos humanos del niño y abordar la reconstrucción con enfoque de infancia. Solo así se podrá evitar que una nueva emergencia vuelva a hacer peligrar la consecución de los derechos del niño a la que los Estados están obligados. El cumplimiento de la Convención en su totalidad, y de los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo

de los recursos disponibles (art. 4 CDN) es una obligación jurídica y es, también, una condición necesaria para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para no dejar a ningún niño atrás.

En este sentido, la aprobación del Ingreso Mínimo Vital²⁴ representa un avance importantísimo en esa línea, pues va dirigido a las familias más desfavorecidas, las que más riesgo tienen de quedarse atrás, entre las que, como muestran los datos, están las familias con hijos menores. El Gobierno prevé que la medida llegue a 850.000 hogares en los que viven 2,3 millones de personas, con especial incidencia en los hogares en los que viven menores. El objetivo último es erradicar la pobreza extrema que en España se calcula que afecta a unos 600.000 hogares, aproximadamente 1,6 millones de personas.

Notas

1. Sobre los distintos modelos de protección a la infancia a lo largo de la Historia, vid., Campoy Cervera, I., La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección, Ed. Dykinson, Madrid, 2006.
2. Como acertadamente ha afirmado Carmona Luque, «en definitiva, la lectura de la Convención y su interpretación, nos sitúan ante obligaciones reales y efectivas; imperativas y/o programáticas; holísticas y no jerárquicas; y de vocación universal, e imponen su aplicación desde la perspectiva de los derechos del niño, quedando comprometidos los Estados partes, conforme al principio de efectividad, a adoptar medidas positivas para su implementación, no existiendo exclusión alguna ni respecto a los derechos, ni respecto a los Estados llamados a aplicarla», Carmona Luque, M. R., «Las obligaciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño hacia los Estados Partes: el enfoque de derechos en las políticas de infancia en España», *Educatio Siglo XXI*, Vol. 30, núm. 2, 2012, pp. 69-88.
3. Resulta muy esclarecedora la tabla que sintetiza los principales elementos de ambos enfoques recogida en el documento publicado por Save the Children Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación, elaborado por E. Geidenmark y Lena Karlsson, Suecia 2012.
4. Observación General núm. 5 del Comité de Derechos del Niño sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44 (CRC/GC/2003/5, de 27 de noviembre de 2003).
5. El análisis se centrará únicamente en las leyes que regulan el sistema de protección de la infancia y la adolescencia, no otras que sin duda también contienen previsiones sobre garantía y protección de los derechos del niño (Código civil, Código penal, Estatuto de la Víctima del Delito, por ejemplo).
6. Las referencias pueden verse en Álvarez Vélez, M.^a I., «Sistema normativo español sobre protección de menores», en Martínez García, C. (coord.) *Tratado del Menor. Protección jurídica de la infancia y la adolescencia*, Cizur Menor, 2016.
7. Ley 21/ 1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción (BOE núm. 275, de 17 de noviembre).
8. Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 180, de 29 de julio) y Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 175, de 23 de julio).
9. Disposición Final vigésima primera de la LOPJM:

«1. El artículo 5, en sus apartados 3 y 4; el artículo 7 en su apartado 1; el artículo 8, en su apartado 2 letra c); el artículo 10, en sus apartados 1 y 2 letras a), b) y d); los artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 en su apartado 2,

- 21 en sus apartados 1, 2 y 3, y el artículo 22, son legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social.
2. El artículo 10, en su apartado 3, el artículo 21, en su apartado 4, el artículo 23, las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, la disposición transitoria única y las disposiciones finales decimonovena y vigésima, se dictan al amparo del artículo 149.1.2.ª, 5.ª y 6.ª de la Constitución.
3. Los restantes preceptos no orgánicos de la Ley, así como las revisiones al Código Civil contenidas en la misma, se dictan al amparo del artículo 149.1.8.ª de la Constitución y se aplicarán sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil, Foral o Especial».
10. *Vid.* De Palma del Teso, A., *Administraciones públicas y protección a la infancia*, INAP, Madrid, 2012.
11. STC 41/2016, de 3 de marzo (BOE núm. 85, de 8 de abril). *Vid.* Martínez García, C., «Las medidas de protección administrativa frente a la violencia en el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia», en Martínez García, C. (coord.) *Protección jurídica de las personas menores de edad frente a la violencia*, Ed. Thomson Reuters, Cizur Menor, 2018.
12. «Es preciso combatir la pobreza en todos los frentes porque supone el mayor obstáculo para satisfacer las necesidades de los niños y proteger y promover sus derechos. Los niños son los más perjudicados por la pobreza porque les afecta en la raíz misma de su potencial de desarrollo: su mente y su cuerpo en crecimiento. En consecuencia, la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades deben estar entre los objetivos principales de todas las iniciativas de desarrollo» (Asamblea General de Naciones Unidas, *Un mundo apropiado para los niños*, 10 de mayo de 2002).
13. Apartado 14 de las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (Resolución de la Asamblea General, 2010, A/RES/64/142).
14. Apartado 31 de las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (Resolución de la Asamblea General, 2010, A/RES/64/142).
15. Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* (2013/112/UE) DOUE L 59, de 2 de marzo de 2013. Anteriormente, la Comisión aprobó el documento *Una Agenda de la Unión Europea en pro de los derechos del niño*, COM (2001) 60 final, de 15 de febrero de 2001, cuyo objetivo era corroborar el firme compromiso de la Unión Europea y los Estados Miembros en promover, proteger y respetar los derechos del niño en todas las políticas de la Unión Europea. En relación con la pobreza afirmaba que «ciertas categorías de niño son especialmente vulnerables y se enfrentan a riesgos mayores para sus vidas y su bienestar debido a factores sociales, políticos y económicos. Así, los niños que crecen en un ambiente de pobreza y exclusión social tienen menos posibilidades de obtener buenos resultados en la escuela y de disfrutar de una buena salud física y mental. Además, tienen más posibilidades de encontrarse en situaciones conflictivas con el sistema judicial».
16. Observación General Núm. 19 (2016) *sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño* (art. 4), CRC/C/GC/19, 21 de julio de 2016.
17. Así lo ha señalado el Síndic de Greuges, quien afirma que pese al reconocimiento formal del derecho, queda pendiente un desarrollo normativo en sentido global y general que permita, en el caso de los niños, hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, puesto que hoy por hoy está configurado más como un objetivo al que deben tender las políticas públicas que como un derecho subjetivo exigible ante las administraciones o en sede judicial, Síndic de Greuges de Cataluña, *Informe sobre pobreza infantil en Cataluña*, septiembre 2010, p. 5.
18. De acuerdo con la Recomendación de la Comisión de 2013, estas prestaciones comprenden: (i) orientación técnica de carácter social o terapéutico dirigida al adecuado desarrollo de una dinámica familiar adecuada, especialmente en el caso de familias vulnerables y desfavorecidas, preferentemente en el lugar de residencia del niño, para facilitar su normal desenvolvimiento; (ii) Ayudas compensadoras de carencias materiales des-

tinadas a la atención de las necesidades básicas del niño; (iii) la atención a los niños más pequeños en escuelas infantiles y las medidas compensatorias concretas en el ámbito escolar para personas procedentes de medios desfavorecidos. En los tiempos de crisis, en algunos casos se añadieron otras relativas a la alimentación de los niños.

19. Este informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado fue realizado y su publicación puede consultarse en: http://www.congreso.es/docu/pge2019/IIF_2019_V2.pdf
20. BOE núm. 158, de 30 de junio.
21. Vid, Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, Tasas de riesgo de pobreza infantil en España (2008-2018), de 27 de junio de 2019, <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/tasas-de-riesgo-de-pobreza-moderada-alta-y-severa-en-espa%C3%B1a-2018-por-grupos-de-edad> (visitado 15 mayo 2020).
22. La declaración puede consultarse en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_E.pdf (página visitada el 21 de mayo de 2020).
23. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado, Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones, 27 de abril de 2020.
24. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE núm. 154, de 1 de junio de 2020).

Bibliografía

- Arias Martínez, M.^a A., «Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Revista de Administración Pública*, núm. 194, mayo-agosto 2014, pp. 373-410.
- Campoy Cervera, I., «La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección», Madrid, 2006.
- Carmona Luque, M. R., «Las obligaciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño hacia los Estados Partes: el enfoque de derechos en las políticas de infancia en España», *Educatio Siglo XXI*, Vol.30, núm. 2, pp. 69-88.
- Cepal-Unicef, «Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición», Santiago de Chile, 2012.
- CEPAL y Unicef, «Guía para estimar la pobreza infantil. Información para avanzar en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes», 2012 (disponible en <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/presentacionum.php>).
- Álvarez Vélez, M.^a I., «Sistema normativo español sobre protección de menores», en Martínez García, C. (coord.), «Tratado del Menor. Protección jurídica de la infancia y la adolescencia», Cizur Menor, 2016.
- Llano Ortiz, J. C., «El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013», *EAPN España*, Madrid, 2015.
- González-Bueno Uribe, G., «Pobreza infantil e impacto de la crisis en la infancia», *Educación y Futuro*, núm. 20, 2014, p. 114.

Martínez García, C., «El sistema de protección de menores en España», en Martínez García, C. (coord.), «Tratado del menor. Protección jurídica de la infancia y la adolescencia», 2016, pp. 373 y ss.

Martínez García, C., «Situación de riesgo y pobreza en la legislación sobre protección de la infancia», en M.^a I. Álvarez Vélez (dir.), J. L. Rey Pérez (dir.), M.^a Á. Bengoechea Gil, «Derecho y Pobreza», págs. 1-10, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), diciembre de 2015.

De Palma del Teso, A., «Administraciones públicas y protección a la infancia. En especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados», *INAP*, Madrid, 2006.

Susín, R., «La regulación de la pobreza: el tratamiento jurídico de la pobreza. Los ingresos mínimos de inserción», Logroño, 2000.

Tuñón, I. y González M.^a S., «Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos», *Revista Sociedad y Equidad*, núm. 5, 2013, p. 32.

Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019

RAFAEL FRUTOS VIVAR*
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

En este artículo se lleva a cabo el análisis y la cuantificación de las medidas que están relacionadas con la infancia dentro de las dos principales figuras de la imposición personal, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. La principal conclusión a la que se llega es que estas medidas suponen alrededor del 1% del total de rentas de las familias, porcentaje que se ha mantenido relativamente estable desde la reforma del IRPF de 1999.

Palabras Clave: Impuestos y subsidios, Protección social.

Clasificación JEL: H24, H31, H71, I38, Y10.

Abstract

This paper analyzes and quantifies the measures related to children within the two main figures of personal taxation, the Personal Income Tax (PIT) and the Inheritance and Donations Tax. The main conclusion is that these measures represent about 1% of the total household income. This percentage has remained relatively stable since the PIT reform in 1999.

Keywords: Taxes and subsidies, Welfare.

JEL Classification: H24, H31, H71, I38, Y10.

1. Presentación

En este artículo se presenta una cuantificación de las medidas que están relacionadas con la infancia en dos de las principales figuras de la imposición personal, el Impuesto

* Las opiniones expresadas en el artículo son estrictamente personales. El autor agradece la ayuda prestada por sus compañeros del Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la búsqueda y localización de la información histórica utilizada en el presente artículo.

sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. La principal conclusión que se puede deducir de este análisis es que las medidas fiscales que afectan a los menores suponen alrededor del 1% del conjunto de rentas de las familias. Esta cifra se ha mantenido relativamente estable desde el cambio del IRPF en 1999 y es aproximadamente la misma cifra que se observaba a comienzos de los años 80, en los primeros años de vigencia del impuesto. Si se tiene en cuenta la evolución del peso de los menores dentro de la población, se concluye que la importancia de estas medidas respecto a la renta de los hogares sigue, en la actualidad, una tendencia ligeramente creciente.

El resto del artículo se organiza en tres apartados. En el primero, y más extenso, se analizan y cuantifican las medidas que a lo largo del tiempo han operado en la determinación del IRPF, con especial atención a las diversas deducciones que han ido incorporando a su legislación las CC.AA. en el uso de sus competencias normativas. En el segundo se repasan las medidas relacionadas con infancia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Este apartado es necesariamente menos exhaustivo dada la inexistencia de datos suficientes como para hacer un cuantificación completa y coherente a nivel estatal. En el último apartado se resumen brevemente los resultados obtenidos y se proponen nuevas líneas de estudio.

2. Los menores en el IRPF

En el Cuadro 1 se indican las medidas relacionadas con la infancia vigentes en el período 1979-2018¹.

Antes de comentar con detalle el cuadro conviene hacer varias precisiones de carácter conceptual y práctico.

La primera consiste en aclarar a qué nos referimos cuando se habla de medidas dirigidas a la infancia. Siguiendo el criterio expuesto por Unicef (2018), se consideran medidas dirigidas a la infancia todas aquellas cuyo disfrute depende de la presencia de menores; dicho de otra forma, son aquellas en las que resulta imprescindible la existencia de los menores para que ser efectivas. Expresado de una tercera forma, en negativo, no son medidas dirigidas a la infancia aquellas que, de no existir menores, seguirían teniendo lugar. La discusión de las ventajas de este criterio se puede encontrar en el trabajo citado. La idea básica que subyace es la de aislar perfectamente qué medidas han sido tomadas con el fin de favorecer a la infancia, distinguiéndolas de aquellas otras en las que los menores pueden estar favorecidos de manera indirecta, pero cuyo objetivo no está específicamente orientado a la infancia.

Un ejemplo puede aclarar el alcance de la definición anterior. Las deducciones fiscales que pretenden mejorar el acceso al alquiler afectan a los contribuyentes que cumplen las condiciones requeridas e indirectamente a los menores que estuvieron a cargo de dichos contribuyentes. Sin embargo, no es una medida específica orientada a la infancia. Solo en el caso de que esa medida, o parte de ella, estuviera condicionada a la presencia de menores en la familia, podría considerarse como una medida para la infancia. Es el caso, por ejemplo, de la deducción por alquiler de vivienda habitual de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Cuadro 1
Evolución de las medidas en el IRPF en el periodo 1979-2018

	Mínimo por descendiente						Reducciones en base	Deducciones en cuota	
	1º	2º	3º	4º y ss	Incremento estatal	Incremento autonómico		Base / cuota	Estatales
1979-1991								Descendientes	
1992-1997								Descendientes y gastos de custodia de menores de 3 años	
1998								Descendientes y gastos de custodia de menores de 3 años	BAL, CyL, CAT, GAL, MAD, VAL
1999-2001	1.202,02	1.202,02	1.803,04	1.803,04	Menores de 3 años (300,51) y entre 3 y 15 años (150,25)		base		BAL, CyL, CAT, GAL, MAD, VAL
2002	1.202,02	1.202,02	1.803,04	1.803,04	Menores de 3 años (300,51) y entre 3 y 15 años (150,25)		base		ARA, BAL, CLM, CyL, CAT, GAL, MAD, RIO, VAL
2003	1.400	1.500	2.200	2.300			base	Cuidado de hijos menores de 3 años (1.200)	Todas (salvo AST, CAN y EXT)
2004	1.400	1.500	2.200	2.300			base	Cuidado de hijos menores de 3 años (1.200)	Todas (salvo AST, CANT, CLM y EXT)
2005	1.400	1.500	2.200	2.300			base	Cuidado de hijos menores de 3 años (1.200)	Todas (salvo AST y CANT)

	Mínimo por descendiente						Reducciones en base	Deducciones en cuota	
	1º	2º	3º	4º y ss	Incremento estatal	Incremento autonómico		Base / cuota	Estatales
2006	1.400	1.500	2.200	2.300			Cuidado de hijos menores de 3 años (1.200)	Maternidad (1.200)	Todas (salvo AST)
2007	1.800	2.000	3.600	4.100	Menores de 3 años (2.200)			Maternidad (1.200) y nacimiento o adopción (2.500)	Todas (salvo AST)
2008	1.836	2.040	3.672	4.182	Menores de 3 años (2.244)			Maternidad (1.200) y nacimiento o adopción (2.500)	Todas (salvo AST)
2009	1.836	2.040	3.672	4.182	Menores de 3 años (2.244)			Maternidad (1.200) y nacimiento o adopción (2.500)	Todas
2010	1.836	2.040	3.672	4.182	Menores de 3 años (2.244)	MAD		Maternidad (1.200) y nacimiento o adopción (2.500)	Todas
2011-2013	1.836	2.040	3.672	4.182	Menores de 3 años (2.244)	MAD		Maternidad (1.200)	Todas
2014	1.836	2.040	3.672	4.182	Menores de 3 años (2.244)	CANT, CLM, MAD		Maternidad (1.200)	Todas
2015-2017	2.400	2.700	4.000	4.500	Menores de 3 años (2.800)	BAL, MAD		Maternidad (1.200) y familia numerosa (1.200/2.400)	Todas
2018	2.400	2.700	4.000	4.500	Menores de 3 años (2.800)	BAL, MAD, RIO		Maternidad (1.200/1.000 adicionales por gastos de guardería) y familia numerosa (1.200/2.400/250 por cada hijo que exceda el mínimo)	Todas

La deducción está dirigida a todos los contribuyentes, pero se amplía si el beneficiario tiene dos o más hijos menores de edad; la primera parte de la deducción no se consideraría una medida dirigida a la infancia, pero sí lo sería su ampliación.

Una segunda aclaración se refiere a la relación de las medidas del cuadro con la definición de beneficio fiscal, tal como se entiende éste a efectos presupuestarios². Las cuantificaciones que se presentan en este artículo no se ajustan a esas definiciones. La diferencia fundamental es el tratamiento del mínimo por descendiente. Este mínimo no es considerado como un beneficio fiscal al calificarse como un elemento estructural del impuesto que permite ajustar de manera adecuada la capacidad económica del contribuyente (que es en último término lo que se pretende gravar), y no un procedimiento diferenciado en favor de ningún grupo específico de contribuyentes. Nada que discutir en este sentido. Aquí, sin embargo, el objetivo es otro: intentar cuantificar todas las medidas relacionadas con la infancia con el objetivo de realizar una valoración de la evolución de esas medidas a lo largo del tiempo. De no tenerse en cuenta ese mínimo por descendiente, el análisis quedaría incompleto y, desde luego, sería imposible comparación intertemporal alguna.

Una tercera precisión es de carácter práctico y tiene que ver con el enfoque agregado con el que se ha hecho la cuantificación. La aproximación más correcta a lo que se quiere medir es la estimación por micro-simulación. Aunque se ha recurrido a este enfoque puntualmente, en general se ha realizado una estimación agregada, sin descender a las peculiaridades concretas de cada contribuyente. La micro-simulación resulta un proyecto demasiado ambicioso para una primera aproximación al problema, aparte de no ser siempre posible con el horizonte temporal que se quería abarcar.

Al realizar la cuantificación de manera agregada surgen dos problemas principales. El primero, y más relevante, es la definición de descendiente en el IRPF. Sin entrar en todas las particularidades que se pueden encontrar en la definición y en la aplicación práctica, son descendientes las personas que descienden directamente del contribuyente, conviven con él y tienen menos de 25 años. Este límite, el de los 25 años, que además se ha mantenido inalterado desde 1979, es muy superior al que habitualmente se considera al tratar la infancia que, como mucho, se refiere a los menores de 18 años. Este problema no se puede tratar de forma razonable en un enfoque agregado. No obstante, las conclusiones más generales no dependen de este problema, incluso a pesar de que el porcentaje de menores de 18 años dentro del colectivo de los menores de 25 años haya seguido una evolución no lineal durante todo el período estudiado.

También introduce heterogeneidad en la comparación (por otra parte, normal tratándose de un período tan prolongado), la equiparación que se ha ido produciendo a lo largo del tiempo de la figura del descendiente con otras formas de relación familiar. Así, ese concepto se ha ido ampliando desde el hijo («legítimo, legitimado, natural reconocido o adoptado») que aparecía en las declaraciones iniciales hasta la definición actual en la que se consideran como descendientes a «los hijos, nietos, bisnietos, etc., que descienden del contribuyente y que están unidos a éste por vínculo de parentesco en línea recta por consanguinidad o por adopción» y, asimiladas a estos, «las personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela o acogimiento»³.

El segundo problema práctico del enfoque agregado es la exclusión de algunos aspectos del impuesto que también cabría relacionar como la infancia, pero cuya cuantificación exige un acercamiento micro. Un ejemplo son las anualidades por alimentos.

Finalmente, también conviene aclarar que el análisis se limita al IRPF del Territorio de Régimen Fiscal Común, es decir, que quedan fuera del mismo las medidas de las administraciones fiscales del País Vasco y Navarra.

Del análisis del cuadro se pueden destacar varios aspectos. El primero es la diversidad del tratamiento de los menores a lo largo del tiempo. Hay dos períodos básicos, antes y después de la reforma del impuesto en 1999, pero incluso dentro de ese segundo período, y aunque se respeta una estructura similar, la forma de insertarse dichas medidas en el impuesto ha ido cambiando⁴. A esto se añade el progresivo protagonismo que han ido adquiriendo las CC.AA. Parte de los cambios están ligados a la propia evolución del impuesto, no siempre lo suficientemente estable que cabría esperar, y del sistema de financiación autonómico, que ha ido abriendo cada vez más espacios a la capacidad normativa de las CC.AA. Pero también se observan vaivenes poco justificados, como, por ejemplo, el tratamiento dado a los hijos menores de 3 años, cuyo mínimo fue paulatinamente incrementado, reducido, y de nuevo incrementado.

Un segundo aspecto a señalar es el aumento de las cuantías. Aunque cuando se comenten los resultados se matizará este punto, en el cuadro se aprecia que no ha habido reforma del impuesto que no se haya saldado con un aumento de las cantidades asociadas a cada una de las medidas. Y no solo se puede decir esto de las cuantías, sino también del número de medidas: en la parte estatal al tratamiento básico se han ido añadiendo diversas deducciones (maternidad, nacimiento, familias numerosas, ...); en la parte autonómica el número de deducciones relacionadas con la infancia creció desde las 7 que había en el año 1998 hasta las 67 vigentes en 2017⁵.

Este segundo aspecto del aumento de las cuantías y del número de medidas, está relacionado con el papel que tiene la infancia (y, en general, las familias) en la justificación de cambios en el impuesto (en la forma en que se presentan las modificaciones del impuesto) y en la introducción de medidas políticas de *impacto*. Valgan algunos ejemplos para explicar esta idea. La deducción a madres trabajadoras fuera del hogar se plantea en su momento, dentro de la reforma del impuesto, como una mejora adicional dirigida a ese colectivo, además a través de una modalidad innovadora al introducirse la posibilidad de ser percibida anticipadamente y la posibilidad de convertirse en un impuesto negativo⁶. Lo mismo sucederá posteriormente cuando se introduzcan las deducciones familiares, entre las que se encuentra la deducción por familia numerosa. El papel de la infancia en las medidas de *impacto* se puede encontrar en la deducción por nacimiento o adopción que estuvo vigente entre 2007 y 2010, pero también en la ampliación de las deducciones por maternidad (con 1.000 euros adicionales por los gastos de guardería) y por familia numerosa (250 euros adicionales por cada hijo que exceda el mínimo) que fueron contrapartida en la negociación de los Presupuestos Generales del Estado de 2018.

En el Cuadro 2 se presentan los resultados de la cuantificación de todas las medidas incluidas en el Cuadro 1.

Cuadro 2
Cuantificación de las medidas en el IRPF en el periodo 1982-2017. Millones de euros

	Mínimo por descendiente				Reducciones en base			Deducciones en cuota													
	Total	Estatal	Autonómico		Total	Parte estatal	Parte autonómica	Total	Estatales				Autonómicas								
			General	Incremento					Descendientes	Custodia	Maternidad	Nacimiento o adopción	Familia numerosa	Total	Nacimiento, adopción o acogimiento	Familiares	Gasto				
1982	555							555													
1983	633							633													
1984	694							694													
1985	761							761													
1986	866							866													
1987	905							905													
1988	920							920													
1989	974							974													
1990	1.047							1.047													
1991	1.097							1.097													
1992	1.045							1.045													
1993	1.057							1.057													
1994	1.113							1.113													
1995	1.192							1.192													
1996	1.226							1.226													
1997	1.247							1.247													
1998	1.684							1.684										13	9	4	0,07

	Mínimo por descendiente				Reducciones en base			Deducciones en cuota										
	Total	Estatal		Autonómico		Total	Parte estatal	Parte autonómica	Total	Estatales				Autonómicas				
		General	Incrmento	General	Incrmento					Descendientes	Custodia	Maternidad	Nacimiento o adopción	Familia numerosa	Total	Nacimiento, adopción o acogimiento	Familiares	Gasto
1999	2.697	2.685	2.253	432					12						12	8	4	0,07
2000	2.856	2.840	2.381	459					16						16	10	6	0,2
2001	3.150	3.132	2.621	512					17						17	11	6	0,4
2002	3.258	3.224	2.160	1.064					35						35	24	10	0,9
2003	3.726	2.821	1.840	982	266	173	92	609	639	609	609				30	20	9	1
2004	3.843	2.859	1.865	994	290	189	101	662	695	662					33	24	7	1
2005	3.960	2.897	1.890	1.007	305	199	106	717	758	717					41	30	8	3
2006	4.109	2.966	1.936	1.030	325	212	113	769	819	769					50	36	9	5
2007	5.142	3.726	2.414	1.312				831	1.416	1.358			527		58	38	13	7
2008	5.900	3.897	2.528	1.369				871	2.003	1.936			1.065		67	44	15	9
2009	5.802	3.834	2.488	1.346				871	1.968	1.895			1.024		72	44	16	12
2010	5.772	3.815	1.900	1.912	3			864	1.957	1.872			1.008		85	50	20	15
2011	4.833	3.814	1.900	1.912	3			866	1.019	866					153	76	29	47
2012	4.858	3.880	1.994	1.882	3			836	979	836					143	67	24	52
2013	4.757	3.810	1.962	1.845	3			806	946	806					140	60	25	55
2014	4.703	3.769	1.958	1.802	9			793	934	793					141	57	26	58
2015	5.267	3.796	1.773	2.020	3			781	1.471	1.334				552	137	55	23	59
2016	5.340	3.762	1.801	1.959	3			792	1.578	1.437				645	141	55	24	62
2017	5.428	3.797	1.835	1.959	3			787	1.631	1.485				697	147	52	26	68

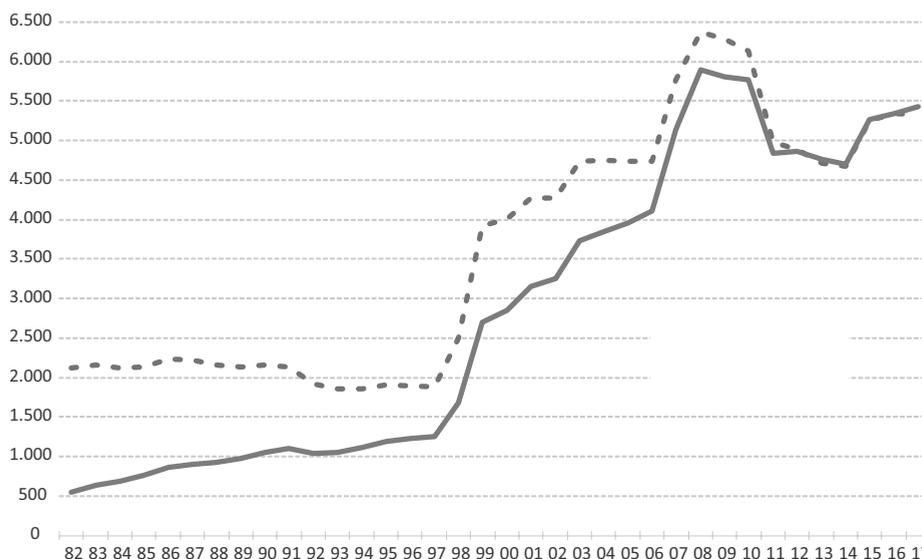
El cuadro está estructurado alrededor de la categoría de las medidas: mínimo, reducciones en la base y deducciones en la cuota. En el caso de las medidas cuyo impacto se reparte entre el Estado y las CC.AA., se muestra qué parte va a cada administración, aunque hay que tener en cuenta que ese reparto depende decisivamente del porcentaje del impuesto establecido en el sistema de financiación. En lo que se refiere a las deducciones de competencia autonómica se ha hecho una clasificación adicional (nacimiento, familiares y gastos) que se explicará con detalle más adelante.

La fuente de información básica para la estimación son las estadísticas de declarantes del IRPF que se publican desde los primeros años 80 y que desde 2003 están disponibles en la web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁷. Las variables concretas utilizadas y los pormenores de la estimación se pueden consultar en la documentación citada en la nota 1⁸.

El Gráfico 1 ilustra la evolución del impacto cuantitativo del conjunto de las medidas. La serie en términos nominales se acompaña del total deflactado con el IPC para dar una idea de la evolución en términos reales.

Gráfico 1

Evolución del conjunto de las medidas: nominal y deflactado. Millones de euros



Las conclusiones que se pueden deducir del gráfico son parecidas a las que cabía extraer del análisis de las medidas tal como fueron presentadas en el Cuadro 1. En primer lugar, existen dos períodos claramente diferenciados: antes y después de 1999. El primero se caracteriza por la estabilidad, sobre todo en términos reales. Se podría pensar que esta estabi-

lidad es producto de la corrección de los parámetros del impuesto por la evolución de los precios, pero lo cierto es que los importes de las deducciones en aquel momento no siempre se corregían y, cuando se hacía, no siempre era de manera completa. Este primer período se cierra con un incremento significativo en el año 1998 en el que las cuantías de las deducciones existentes se aumentaron considerablemente, avanzando de alguna forma lo que sucedería desde el año siguiente. El segundo período se distingue, en cambio, porque su evolución va estrechamente ligada a las reformas del impuesto o, como en los años 2007-2010, a la introducción de medidas específicas (en ese período la deducción de 2.500 euros por nacimiento o adopción). Eso hace que la serie avance a saltos.

El Gráfico 1, sin embargo, no da una idea completa de lo que suponen estas medidas, por dos razones. La primera es que no solo basta con conocer el nivel de estas medidas, hay que saber lo que suponen dentro del conjunto de rentas de los hogares. La segunda razón es que el número de menores hoy es muy distinto al que se tenía al comienzo de los años 80: entonces los menores de 18 eran casi un tercio de la población, mientras que en 2017 no llegaban al 20%, lo que significa que en 1982 había 3,4 millones de menores más que en 2017.

El Gráfico 2 relaciona el importe total de las medidas con la renta de los hogares⁹.

Gráfico 2

Evolución del conjunto de las medidas en porcentaje de la renta de los hogares



Este nuevo gráfico da una perspectiva muy diferente de la evolución el impacto de las medidas sobre la infancia. Lo que antes era un nítido crecimiento a lo largo del tiempo,

ahora se convierte en un comportamiento estable desde el año 1999 y, lo que es más revelador, la situación final no es muy distinta a la de partida. Se mantiene la idea de los dos períodos (antes y después de 1999), pero desde este punto de vista los cambios de 1999 solo sirvieron para volver a los porcentajes que ya se tenían a comienzos de los 80. De hecho, solo en el período 2007-2010, y de manera transitoria, se alcanzaron los porcentajes de los primeros años; lo habitual entre 1999 y 2017 fue encontrarse con unas medidas cuyo valor representaba alrededor del 0,9% de la renta total de las familias.

Pero recordemos que falta otra parte de la historia, el número de menores, muy inferior en 2017 al que había al comienzo del período analizado. El Gráfico 3 añade al Gráfico anterior un índice que relaciona el porcentaje que suponen las medidas sobre la infancia en la renta de los hogares y el porcentaje de los menores en el conjunto de la población¹⁰. Esta ratio trata de recoger si las medidas ligadas a la infancia han evolucionado en consonancia con el número de menores, de manera que un aumento del índice significa que el peso de estas medidas sobre la renta de las familias ha aumentado por encima del peso de los menores en la población.

Gráfico 3

Evolución del conjunto de las medidas en porcentaje de la renta de los hogares y en relación con el porcentaje de menores



El índice calculado permite tener una dimensión más correcta del fenómeno: efectivamente desde 1999 se produce una notable mejora de la situación anterior y desde entonces hay una ligera tendencia al alza¹¹.

Merece la pena destacar otras dos vertientes del Cuadro 2. Una de ellas es la creciente importancia de las deducciones. Tras el cambio en la estructura del impuesto que se produjo con la reforma de 1999, el peso de las medidas pasó de recaer en las deducciones a concentrarse en el mínimo personal y familiar. Sin embargo, en las diferentes reformas implementadas desde entonces las deducciones han ido de nuevo ganando relevancia; así, si en 1999 el porcentaje de las deducciones sobre el total pasó a ser prácticamente cero y limitado a las pocas CC.AA. que pusieron en marcha medidas en aquellos años, en 2017 las deducciones ya superaban ligeramente el 30% del importe del conjunto de medidas.

La otra es la influencia de la capacidad normativa de las CC.AA. en estas medidas. Ya se ha dicho que el reparto entre la parte estatal y autonómica depende simplemente del porcentaje de participación en el IRPF y, en este sentido, no tiene mayor trascendencia que saber en qué administración se contabiliza el impacto de las medidas. En cambio, sí que tiene interés evaluar en qué forma las CC.AA. han utilizado su capacidad normativa (a través de los mínimos incrementados y de las deducciones propias) para ampliar el impacto de las medidas sobre la infancia en sus respectivos ámbitos territoriales.

Las conclusiones en este sentido son, por una parte, que su importancia cuantitativa es escasa y, por otra, que, a pesar de que el número de medidas se haya incrementado sustancialmente, este aumento no se ha producido de manera diferencial con respecto a otras deducciones de carácter general y, además, no con la misma intensidad en todas las CC.AA.

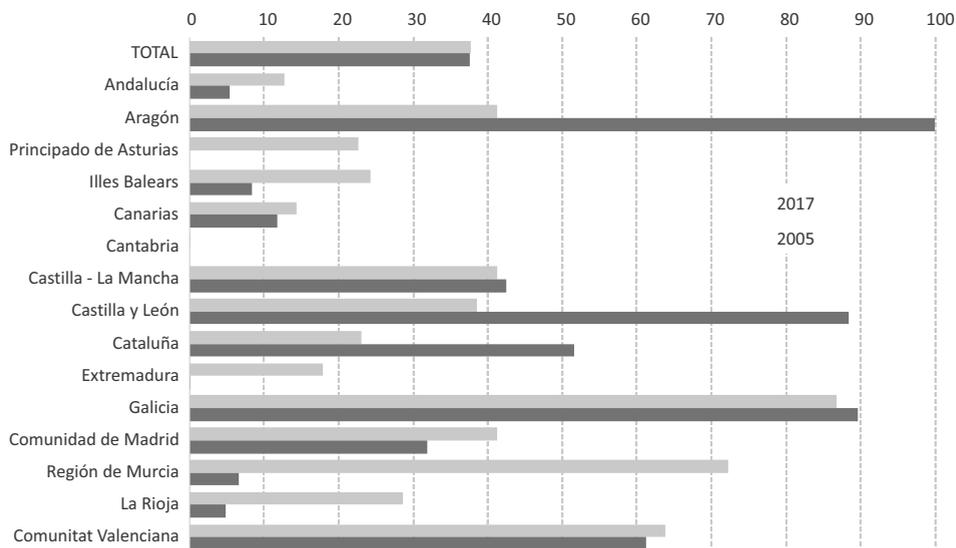
En cuanto a lo primero, como se ve fácilmente en el Cuadro 2, el peso de los mínimos incrementados y de las deducciones autonómicas son relativamente marginales. Solo en algunos ejercicios su importe ha superado el 3% del total y la media de los últimos años está por debajo de esa cifra.

En lo que se refiere a la segunda conclusión, ya se ha dicho anteriormente que el número de medidas pasó de 7 en 1998 a 67 en 2017; se pasó de 6 CC.AA. con deducciones ligadas a la infancia a que todas las CC.AA. contasen con alguna medida. Sin embargo, este proceso no solo se ha dado en las medidas a favor de la infancia, sino en general con todas las deducciones autonómicas, de manera que no se puede concluir que las medidas dirigidas a la infancia hayan recibido una especial atención. Valga como demostración de este hecho que en 2005 el importe de las deducciones relacionadas con los menores explicaba un 37,6% del total de las deducciones autonómicas y en 2017 ese porcentaje era casi el mismo (37,7%).

Es cierto que el total oculta la distinta evolución que ha tenido en las diferentes CC.AA. y la desigual importancia que le otorgan a estas medidas en unos y otros lugares. El Gráfico 4 ilustra esas disparidades.

El gráfico muestra lo que suponían los importes de las deducciones destinadas a la infancia sobre el total de deducciones autonómicas en 2005 y en 2017 por CC.AA. Se pueden encontrar situaciones muy diversas. Hay CC.AA. en las inicialmente todas o casi todas las deducciones estaban relacionadas con la infancia y posteriormente estas han ido perdiendo peso; otras que han ido concediendo cada vez más importancia a esas deducciones; y alguna otra en la que ni entonces ni prácticamente ahora tienen este tipo de deducciones.

Gráfico 4
Porcentaje del importe de las deducciones para la infancia sobre el total de deducciones autonómicas



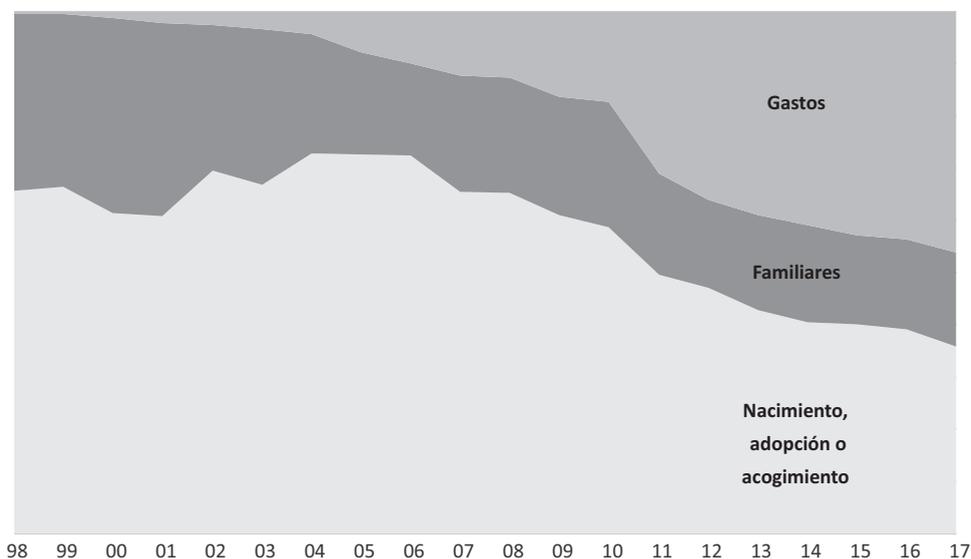
Un último aspecto que interesa señalar y que justifica la desagregación de las deducciones incluida en el Cuadro 2, son las distintas formas que han ido adoptando las medidas aprobadas por las CC.AA. a lo largo de estos años. A estos efectos se distinguen tres categorías de deducciones: las ligadas al nacimiento, la adopción o el acogimiento de menores; aquellas en las que la deducción va a dirigida a la familia con menores; y aquellas otras cuyo propósito es compensar algún gasto en el que ha incurrido el menor (típicamente guarderías o gastos educativos).

Las primeras deducciones introducidas tenían que ver, sobre todo, con el nacimiento o la adopción (con el tiempo añadiendo también el acogimiento), aunque alrededor de un tercio del importe correspondía a medidas de carácter familiar. Con el tiempo estos dos tipos de deducciones han ido perdiendo posiciones en favor de las deducciones vinculadas a los gastos. El Gráfico 5 expresa bien esta evolución.

3. Los menores en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

En el Cuadro 3 se presenta un resumen de los principales cambios normativos relacionados con la infancia en vigor en 2019 en el Impuesto sobre Sucesiones¹².

Gráfico 5
Evolución del reparto de los distintos tipos de deducciones autonómicas en favor de la infancia



Cuadro 3
Resumen de las mejoras que afectan al Grupo I de parentesco en Sucesiones, vigentes en 2019

	Grupos de parentesco		Reducciones		Tarifa	Coeficientes	Bonificaciones
	Acogimiento	Parejas de hecho	Parentesco	Otras			
Normativa estatal			15.956,87 euros + 3.990,72 euros por cada año menos de veintiuno; máximo 47.858,59 euros	Empresa familiar (95%) y vivienda (95%, máximo 122.606,47)		1; 1,05; 1,1; 1,2	
Andalucía	Sí	Sí	Variable hasta anular la base en algunos casos	Empresa familiar y vivienda			99% de la cuota
Aragón		Sí	100% de la base hasta un máximo de 3 millones	Empresa familiar y vivienda			65% en la cuota aplicable a la vivienda habitual si el valor es igual o inferior a 300.000 euros
Asturias (Principado de)	Sí	Sí	300.000 euros	Empresa familiar y vivienda	Sí	0; 0,02; 0,03; 0,04	

	Grupos de parentesco		Reducciones		Tarifa	Coeficientes	Bonificaciones
	Acogimiento	Parejas de hecho	Parentesco	Otras			
Balears (Illes)		Sí	Variable entre 25.000 y 50.000 euros	Empresa familiar y vivienda	Sí		99% de la cuota íntegra corregida
Canarias	Sí	Sí	100% de la base con máximo variables por edades (inferior 40.400; superior 138.650)	Empresa familiar y vivienda			99% de la cuota
Cantabria		Sí	50.000 euros + 5.000 euros por cada año menos de veintiuno	Empresa familiar y vivienda			100% de la cuota
Castilla-La Mancha	Sí	Sí		Empresa familiar			Variable del 80% al 100% de la cuota dependiendo de la base liquidable (5 intervalos entre más de 300.000 euros y menos de 175.000 euros)
Castilla y León		Sí	Variable que puede alcanzar un máximo de 400.000 euros	Empresa familiar			
Cataluña		Sí	100.000 euros + 12.000 euros por cada año menos de veintiuno; máximo 196.000 euros	Empresa familiar y vivienda		1; 1; 1; 1	Variable desde el 99% de la cuota para bases imponibles de 100.000 euros hasta el 20% para bases iguales o superiores a 3 millones.
Extremadura		Sí	18.000 euros + 6.000 euros por cada año menos de 21, con el límite de 70.000 euros	Empresa familiar			99% de la cuota
Galicia		Sí	1.000.000 euros + 100.000 euros por cada año menos de veintiuno; máximo 1.500.000 euros	Empresa familiar y vivienda	Sí	1; 1; 1; 1	99% de la cuota
Madrid (Comunidad de)		Sí	16.000 euros + 4.000 euros por cada año menos de veintiuno; máximo 48.000 euros	Empresa familiar			99% de la cuota

	Grupos de parentesco		Reducciones		Tarifa	Coeficientes	Bonificaciones
	Acogimiento	Parejas de hecho	Parentesco	Otras			
Murcia (Región de)		Sí		Empresa familiar			99% de la cuota
La Rioja	Sí	Sí		Empresa familiar y vivienda			99% de la cuota si la base liquidable es igual o inferior a 500.000 € y 98 % si supera esa cantidad
Comunitat Valenciana		Sí	100.000 euros más 8.000 euros por cada año menos de 21 con límite máximo de 156.000 euros	Empresa familiar y vivienda			75% de la cuota

Para entender plenamente el cuadro hay que ser conscientes, en primer lugar, de la propia complejidad del impuesto y, en segundo, de la existencia *de facto* de 15 impuestos distintos, uno por cada Comunidad Autónoma, al tener estas cedidas la gestión del impuesto y una gran parte de la capacidad normativa sobre el mismo.

En cuanto a lo primero, es preciso recordar brevemente la forma de liquidación del impuesto. Una vez determinada la base imponible, se tiene derecho a unas reducciones. Minoradas éstas, se obtiene la base liquidable sobre la que va a girar el tipo calculado de acuerdo con una escala de gravamen progresiva. A la cuota íntegra resultante se le aplica un coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente (se establecen cuatro grupos) dando lugar a la cuota ajustada. Finalmente, la cuota final será esa cuota ajustada menos las deducciones y bonificaciones a las que tenga derecho el contribuyente.

Una de las características del impuesto es que en todas las fases del proceso los parámetros a aplicar (reducciones, tipos, coeficientes, bonificaciones) dependen de la relación familiar del sujeto pasivo con el causante o el donatario, distinguiéndose cuatro grupos de parentesco. Los menores quedarían encuadrados en el Grupo I compuesto por los descendientes y adoptados menores de veintinueve años.

Desde que recibieron las competencias normativas las CC.AA. empezaron a ejercerlas de forma intensa y muy diversa. Todas ellas han tocado la normativa base estatal en prácticamente todos sus puntos: redefiniendo los grupos de parentesco, ampliando las reducciones, modificando las tarifas, cambiando los coeficientes multiplicadores, introduciendo bonificaciones. Eso es lo que ha dado lugar a un panorama tan dispar y complejo de resumir como el que se muestra en el Cuadro 3. Para simplificar en dicho cuadro se resume la situación solo para el Impuesto de Sucesiones (alrededor del 90% de la recaudación procede de esta

parte del impuesto), solo para las mejoras que afectan al Grupo I de parentesco (en el que están los menores) y solo para el año 2019 (otra característica de la evolución del impuesto es que las sucesivas modificaciones no siempre se han producido de forma coherente, sino que en algunos casos se han hecho con idas y vueltas sobre las mismas medidas).

El Cuadro 3 recoge las mejoras¹³ de las que se beneficiarían los menores en los cinco aspectos relevantes del impuesto y en cada una de las CC.AA. En el cuadro se incluye además la normativa básica estatal que sirve como referencia para evaluar la mejora de cada medida.

La conclusión básica es que el Impuesto sobre Sucesiones ha quedado prácticamente reducido a cero para los menores. Esto se ha producido a través de varios mecanismos que han sido utilizados de distintas maneras (en algunos casos de forma aislada y en otros simultáneamente), pero siempre en el mismo objetivo de reducir la carga tributaria a los menores. Estos mecanismos serían los siguientes: el aumento de las reducciones (en algunos casos hasta anular la base liquidable para la mayoría de los contribuyentes; Andalucía o Aragón, por ejemplo); el establecimiento de tarifas con tipos más bajos para los menores (Asturias, Illes Balears, Galicia); la modificación de los coeficientes multiplicadores (en Asturias reducen a cero la cuota de los menores con los patrimonios preexistentes más bajos); y la introducción de bonificaciones de la cuota (del 100% en Cantabria y en Castilla-La Mancha para los menores patrimonios, y del 99% en otras nueve CC.AA.).

¿Cuánto supone anualmente esta práctica eliminación del impuesto a los menores? La información detallada referida al Impuesto de Sucesiones y Donaciones es casi inexistente. Solo existe información parcial para algunas CC.AA. procedente de sus pocas publicaciones sobre el impuesto y de los datos sobre beneficios fiscales que se incorporan a sus presupuestos. De esa escasa información podríamos deducir que el Grupo I de parentesco es una parte pequeña de los contribuyentes (el grupo de mayor importancia sería el Grupo II que incluye a los descendientes mayores de edad, cónyuges y ascendientes). En términos de base imponible, el Grupo I supondría entre el 2 y el 3% de la base imponible total del impuesto en Sucesiones y alrededor del 3,5% en Donaciones. En términos de ingresos, el peso sería inferior al 1% en el primer caso y en torno al 3% en el segundo. De forma muy aproximada el importe del que se beneficiarían los menores podría cifrarse en torno a los 140 millones de euros anuales.

4. Conclusiones

De acuerdo con la cuantificación presentada, el importe de las medidas relacionadas con la infancia en los impuestos directos supone alrededor del 1% del total de las rentas de las familias, porcentaje que se ha mantenido relativamente estable desde la reforma del IRPF en 1999. Si se tiene en cuenta la evolución del peso de los menores dentro de la población, se concluye que la importancia de estas medidas respecto a la renta de los hogares sigue, en la actualidad, una tendencia ligeramente creciente.

La cuantificación que se ha realizado se debe entender como una primera aproximación para situar adecuadamente el problema en su contexto histórico y para catalogar, en lo posible, las medidas que, dentro de los dos principales impuestos directos sobre las familias, afectan a los menores. La extensión de mayor utilidad del trabajo vendría de una cuantificación más precisa basada en datos individualizados disponibles y de un análisis en términos de distribución de renta. Otras posibles extensiones como podría ser el impacto de medidas que afectan a los menores en otros impuestos, especialmente en el IVA, tiene menor recorrido por dos razones principales: porque el número de bienes y servicios que afectan exclusivamente a los menores y cuyo tipo es inferior al general es reducido; y porque los conceptos de mayor importancia como son la educación y la sanidad, ambas exentas del impuesto, se analizan mejor desde el gasto que desde los impuestos.

Notas

1. Todos los cuadros y los datos incluidos en el artículo, así como otra documentación de interés (manuales, modelos de declaración, ...) se pueden solicitar al autor a través de los editores de la revista.
2. La delimitación del concepto de beneficio fiscal se puede encontrar en el primer capítulo de la Memoria de Beneficios Fiscales; en 2019: https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2019Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_19_A_A_1B_C1.htm.
3. Este hecho refleja cómo la realidad social se va filtrando en la normativa fiscal. El simple análisis de la evolución del lenguaje en las instrucciones y manuales de ayuda del impuesto daría para hacer una radiografía de esa realidad cambiante.
4. Hay que señalar que en el cuadro se distingue el tratamiento que se daba al mínimo antes y después de 2007 indicando que afectaba a la base entre 1999 y 2006 y a la cuota desde 2007. Esta clasificación se hace de esta manera por simplicidad, aun a sabiendas de que no es del todo correcto. La única diferencia entre la forma de liquidar el mínimo antes y después de 2007 es que, tras la reforma de este último año, el mínimo genera una cuota que se deduce de la cuota derivada de la base. El resultado es equivalente al que se tendría con una deducción en la cuota íntegra, de ahí la distinción que aparece en el cuadro.
5. La enumeración de las deducciones autonómicas se puede encontrar en la documentación que se pone a disposición de los interesados (ver nota 1).
6. Estrictamente hablando los impuestos negativos solo se producen en las deducciones familiares que se aprueban posteriormente porque la deducción por maternidad está topada por la suma del impuesto y las cotizaciones a la Seguridad Social.
7. De los años anteriores solo se dispone de la publicación completa en papel. Algunas series están accesibles en formato electrónico a través de la base de datos BADESPE del Instituto de Estudios Fiscales.
8. Otras series que se van a emplear en el análisis de los resultados proceden igualmente de informes o estadísticas públicas y, en cualquier caso, también figuran en dicha documentación.
9. La renta de los hogares procede del Informe Anual de Recaudación Tributaria, disponible en la web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Está construida a partir de fuentes fiscales. Tanto en este extremo como en su propia definición difiere de la renta de los hogares que se puede encontrar en otras operaciones estadísticas.
10. Este índice se construye a semejanza del índice de focalización definido en Unicef (2018).

11. La conclusión no se altera si en lugar de utilizar el porcentaje de los menores de 18 años sobre el total de la población se emplea el de los menores de 25. Tan solo se aprecia poco más de inclinación en la tendencia alcista.
12. Un mayor detalle de estas medidas, además de las que afectan a Donaciones, se puede encontrar en la documentación que se pone a disposición de los lectores (ver nota 1).
13. Para definir qué medidas benefician a los menores se utiliza el mismo criterio ya explicado en el IRPF.

Bibliografía

Unicef (2018): «Medición de la inversión presupuestaria en la infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España». Documento de trabajo. *Unicef Comité Español*, Madrid.

¿Es la cuantía del gasto público en infancia un buen indicador de protección?

MARCELO SEGALES*
MERCEDES VALCÁRCEL*
Fundación Tomillo

Aceptado: Febrero 2020
Recibido: Mayo 2020

Resumen

Los distintos estudios realizados indican que la pobreza infantil obedece a las mismas causas que la pobreza en general. Es, por tanto, en buena medida, consecuencia de la situación laboral de los progenitores y de la eficacia de las políticas para sostener las rentas de las familias más vulnerables. El empleo femenino se revela como el mejor antídoto contra la pobreza infantil. El artículo analiza el impacto de programas de protección infantil, valorando la idoneidad del gasto como indicador de dicha protección. El gasto, en sí mismo, no parece ser un buen indicador de protección infantil, puesto que su cuantía no es un objetivo a alcanzar por el sistema sino un recurso, y siempre teniendo en cuenta que su disminución tendría fuertes impactos. Por otra parte, existen otros elementos que no forman parte de la cuantía del gasto público en infancia, pero cuyo impacto en los resultados en términos de bienestar son elevados, como por ejemplo una regulación del mercado laboral más inclusiva o una mayor transparencia en la ejecución de las políticas públicas y de su evaluación.

Palabras clave: Gasto público, Protección social, Pobreza infantil.

Clasificación JEL: H53, I38.

Abstract

Studies on child poverty demonstrate its causes are identical to those related to poverty itself, and a consequence of the employment situation of parents and of the relevance of policies to sustain vulnerable families. Female employment appears as the best antidote against child poverty. This paper reviews the impact of child protection programs, specifically the relevance of budgetary appropriations as an indicator of child protection. Public expense, by itself, does not appear to be a good measure of protection, inasmuch such magnitude is not a target but a level of resources, and always taking into consideration its decrease would have a negative impact on protection. On the other hand, elements unrelated to expenditure levels have major impact on child welfare, such as more inclusive regulations in labor markets, or more transparent implementation of public policies and of their evaluation.

Key Words: Public expenditure, Welfare, Child Poverty.

JEL Classification: H53, I38.

* Marcelo Segales es Coordinador de proyectos de la Fundación Tomillo. Mercedes Valcárcel que ha contribuido al artículo, ya no presta servicio como empleada de la fundación.

1. Introducción y objetivos

Cuando todavía una buena parte de la población española no ha superado los impactos de la crisis desatada en 2008, ya se avizoran nuevas turbulencias. Algunos indicadores alarman al conjunto de las economías, especialmente en zona Euro, de la que España forma parte. Tal es así, que Kristalina Georgieva, en su primer discurso como Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), el 8 de octubre de 2019, señaló que «la desaceleración generalizada hará que el crecimiento caiga este año a su tasa más baja desde principios de la década». El segundo semestre de 2019 está siendo testigo de una importante «recesión y contracción del comercio mundial», a lo que se suma una «desaceleración constatada, con el riesgo de ser pronunciada» del PIB, especialmente en Europa, en el contexto de la inminente salida del Reino Unido de la Unión Europea y de los fuertes estímulos económicos, cuyos efectos son difícilmente sostenibles en el tiempo¹. Entre el «fin de ciclo»² y una posible futura recesión a corto o medio plazo, la economía española debe abordar estos desafíos en un contexto de incremento de la incertidumbre y el riesgo.

En este escenario, el presente artículo pretende analizar si la cuantía del gasto público en infancia es un buen indicador de la protección infantil. Para ello, se tendrá en cuenta la información procedente de sus comunidades autónomas³ para unos años muy concretos: 2007, 2010 y 2013, es decir, desde el preludio de la última crisis económica hasta su punto álgido. Por tanto, este ejercicio puede considerarse no solo como retrospectivo, sino también prospectivo, en el caso de que los pronósticos de turbulencias económicas anteriormente mencionadas lleguen a cumplirse. Es decir, si el gasto se revela como un buen indicador de protección: ¿qué impacto podrían tener sobre la protección infantil determinadas respuestas de gasto público en infancia?

Para dar respuesta a estas preguntas la aproximación constatará la existencia o no de una correlación (positiva o negativa) entre el nivel de gasto público en infancia y la protección infantil desde una doble perspectiva:

- En primer lugar, mediante una *interpretación restrictiva del concepto «protección infantil»* que alude a la prevención y el tratamiento de un conjunto de situaciones caracterizadas por la agresión y la violencia, la explotación y el abuso contra los niños. Para ello, se ha considerado un conjunto de indicadores relativos al funcionamiento operativo del sistema de protección infantil. Estos proceden, fundamentalmente, del Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia editado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en los años anteriormente mencionados.
- En segundo lugar, desde una *interpretación más amplia de la protección infantil* que puede relacionarse con la no vulneración de una serie de derechos de la infancia establecidos, entre otros, en la Convención de Derechos del Niño (1989) y cuya aproximación se desarrolla a través de distintos indicadores vinculados a su salud, educación y bienestar de niños y niñas. Esta aproximación da cuenta de la existencia de una serie de factores vinculados a la *pobreza y exclusión social de las familias* que incide directamente en la desprotección de la infancia.

2. Desprotección infantil y pobreza, mercado laboral y transmisión intergeneracional de la pobreza

Si bien no existe un consenso académico relativo al significado de la *protección infantil*, Unicef la delimita a aquellas actuaciones que distintos agentes desarrollan para la prevención y el tratamiento de un conjunto de situaciones caracterizadas por la agresión y la violencia, la explotación y el abuso contra los niños. A esto se aludirá con «interpretación restrictiva» de la protección infantil. Como consecuencia de dichas situaciones, que pueden ser coyunturales o estructurales, niños y niñas corren peligro de muerte, y pueden sufrir deficiencias físicas y mentales, contraer enfermedades, problemas en el acceso a los servicios educativos o ser desplazados de sus lugares de residencia, entre otros impactos. Es importante señalar que no solamente los poderes públicos están obligados a crear un ambiente protector para la infancia que contribuya a prevenir estas situaciones, sino que el conjunto de la ciudadanía debe garantizarlo.

La protección de la infancia está muy relacionada con la *Convención de los Derechos del Niño (CDN)* de 1989, uno de los hitos claves en la toma de consciencia acerca de su importancia. Allí los países se comprometieron a garantizar la protección y el cuidado necesarios para el bienestar de niños y niñas, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de ellos ante la ley y, con ese fin, a tomar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. Por eso, señala el texto, se asegurarán de que «instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada» (art. 3). En este contexto, la CDN reconoce una serie de derechos de los niños, tales como la protección contra la explotación económica y laboral, contra la explotación y abuso sexual y violencia física y psicológica, entre otros. En cualquier caso, todos estos derechos se sustentan en el principio fundamental del interés superior del menor. Es decir, todas las actuaciones y decisiones legales y políticas que afecten a la infancia deben ser tomadas teniendo en cuenta esta premisa.

La CDN fue clave para reconocer a los niños como sujetos de derechos. Esto es, todos los niños y niñas, por su falta de madurez física y mental, necesitan protección y cuidado especial, tanto antes como después del nacimiento. En España, la ratificación de la CDN y el cumplimiento del rol de los poderes públicos en relación con la protección de la infancia han dado lugar a una multiplicidad de actuaciones en torno a estas cuestiones. En particular, estas actuaciones han ido configurando lo que se ha dado en llamar un «sistema de protección de la infancia», cuyo objetivo es generar y consolidar este ambiente de protección sobre la base de un marco jurídico sustentado por personal capacitado y competente (jueces, policías y trabajadores sociales, entre otros) capaz de velar por los derechos infantiles y por el cumplimiento de las obligaciones parentales. Se trata, por tanto, de impulsar un conjunto de medidas de prevención, protección y rehabilitación, entre otras. Por ejemplo, los gobiernos tienen que asegurar la protección de los niños cuando los padres no sean capaces de garantizar estos derechos. En estos casos, los niños deberán ser tutelados por una familia de

acogida o por alguna institución específicamente establecida para cumplir ese rol. En definitiva, el sistema de protección infantil debe ser capaz de proporcionar las condiciones para que la prevención de las situaciones de violencia, explotación y abuso contra los niños se traduzca en el bienestar infantil y la reducción del riesgo de vulneración de sus derechos.

Pero la protección infantil no está desconectada de otros fenómenos que se producen en torno al bienestar de niños y niñas. En este sentido, la CDN también reconoce un conjunto de *derechos que no deben ser vulnerados* y que también son claves para generar ese ambiente de protección. Así, señala que «los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social» (art. 27). En particular, alude a proporcionar los derechos a la supervivencia, la salud, la educación y los cuidados, esto es, unas condiciones de vida «necesarias para el desarrollo del niño», lo que implica, entre otros, «la nutrición, el vestuario y la vivienda» y la educación para «prepararlo para la vida adulta» potenciando al máximo sus capacidades físicas y psíquicas. De aquí que el reconocimiento y la garantía de no vulneración de todos estos derechos podrá ser asociada a una interpretación más amplia de la protección infantil.

Tanto si se adopta esta interpretación más amplia de protección como la más estricta, la literatura las ha relacionado con las *situaciones de pobreza y exclusión social de las familias*. Por ejemplo, en el caso concreto del maltrato infantil, es decir, «toda forma de violencia que se perpetra contra un menor» (Sanmartín Esplugues, 2011), si bien los estudios han permitido identificar distintos factores de riesgo que operan en diferentes niveles, el contexto social y cultural se ha erigido como una explicación que ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2018). No se trata de privilegiar el enfoque sociológico o sociocultural sobre el más tradicional psicológico-psiquiátrico, sino de entender que, desde la complementariedad de ambos, existen unos factores que condicionan y que pueden influir significativamente en la extensión y la intensidad del maltrato y, en general, de la desprotección social de niños y niñas.

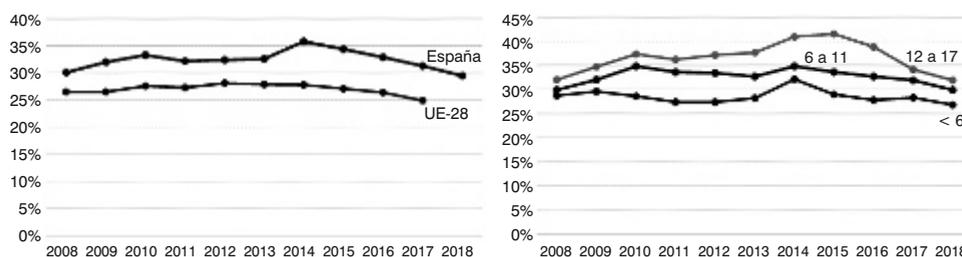
En particular, la pobreza y exclusión social que derivan del bajo estatus socioeconómico, los episodios de desempleo estructural o de precariedad laboral crónica, las carencias de recursos, los altos niveles de estrés, aislamiento y conflicto asociados a estas vicisitudes y, en general, las deficientes condiciones de vida están fuertemente correlacionadas con la *vulneración de los derechos de la infancia*. También existe un factor espacial: los entornos de alto riesgo social, como residir en determinadas comunidades, pueden ser también factores que desprotejan a los menores. Así, Eckenrode *et al.* (2014) hallaron una correlación positiva entre las desigualdades en la renta y el maltrato infantil. Recientemente Kim y Drake (2018) en un estudio pionero a nivel del conjunto de los EE.UU., encontraron correlaciones altamente positivas entre maltrato de niños y niñas y niveles de pobreza infantil. Esto es, para el período 2009-13, los condados con niveles de pobreza infantil más elevados registran niveles de desprotección (negligencia, abuso físico y sexual) también más altos. Ello, señalan los autores, confluye con otras investigaciones más parciales y se explica por el incremento del riesgo que supone encontrarse en situaciones de pobreza, con menores recursos desde el punto de vista habitacional, educativo y de acceso a la sanidad; pero también debido al mayor aislamiento y la dificultad para gestionar las emociones, tanto de progenitores

como de los menores. Pero el vínculo entre exclusión social y desprotección no es solamente una mera reflexión académica. El Plan Nacional Estratégico de Infancia y Adolescencia 2013-16 vincula el objetivo de protección con el de inclusión social (objetivo 4): potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección, discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y prácticas susceptibles de evaluación.

Pero: ¿qué significa o cómo se mide la *pobreza infantil en España*? La pobreza de niños y niñas es la proporción de niños y niñas que habitan en hogares cuya renta neta disponible es inferior al 60% de la mediana del ingreso nacional equivalente (concretamente, en 2018, 18.629€ para un hogar en el que residan dos adultos y dos niños). Por tanto, la tasa de pobreza infantil es la proporción de menores que residen en hogares en situación de pobreza. En España la crisis económica ha incrementado los valores de pobreza, que actualmente alcanza el 30% pero que superaron el 35% en los peores momentos de la crisis. Estos valores son superiores, tanto a los del conjunto de la población como a la media de la UE-28. Tal es así, que España se sitúa como el séptimo país con mayor riesgo de pobreza y exclusión social infantil de la UE-28.

Gráfico 1

Tasas de riesgo de pobreza y exclusión social infantil (0-17 años) (2008-18) y tasas de riesgo de pobreza y exclusión social infantil por tramo de edad (2008-18)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2019).

Los distintos estudios realizados indican que la *pobreza infantil obedece a las mismas causas que la pobreza en general*. Es por tanto, en buena medida, consecuencia de la *situación laboral de los progenitores* (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010) y de la eficacia de las políticas para sostener las rentas de las familias más vulnerables. La clave fundamental es la inclusión en el mercado de trabajo. En este sentido, «todos los análisis realizados en relación a la pobreza infantil ponen de manifiesto en qué medida cuanto mayor es la vinculación de los miembros del hogar al mundo del empleo, menor es el riesgo de pobreza infantil» (Gobierno Vasco, 2013).

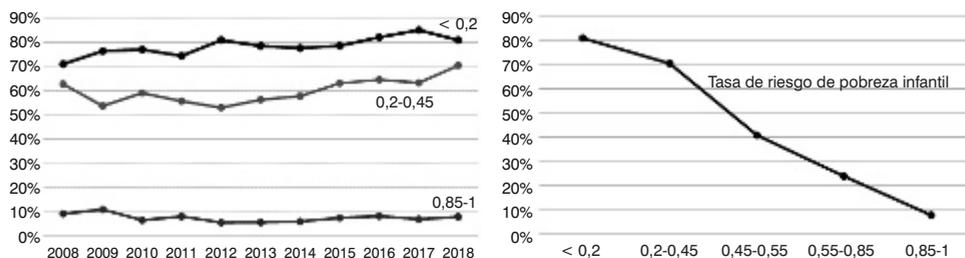
De esta manera, y con datos de 2018, la pobreza infantil es diez veces superior en los hogares con baja o muy baja intensidad en el empleo que en aquellos en «pleno empleo»⁴.

En este sentido, el 81% de los niños que residen en hogares con muy baja intensidad en el empleo son pobres, cifra que disminuye al 7,9% entre los hogares con una intensidad en el empleo de entre 85% y 100%. Destaca asimismo, que en los hogares con baja intensidad de empleo, el riesgo de pobreza infantil ha aumentado significativamente con la recuperación macroeconómica, lo que pone en entredicho la capacidad de los nuevos empleos generados en los últimos años para sacar a los niños y niñas de la pobreza.

Además, solo a partir de intensidades de empleo en el hogar de entre el 70% y el 80% la tasa de riesgo de pobreza infantil parece caer significativamente. Para ello, es clave que en las familias existan dos sustentadores de ingresos, lo que confirma que *el empleo femenino es el mejor antídoto contra la pobreza infantil* (Gobierno Vasco, 2013).

Gráfico 2

Tasas de riesgo de pobreza infantil (0-17 años) por algunos niveles de intensidad de empleo del hogar (2008-18) y tasa de riesgo de pobreza infantil (0-17 años) por nivel de intensidad de empleo del hogar en 2018



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2019).

En conclusión, los niños y niñas que experimentan situaciones de pobreza son mucho más vulnerables y, por tanto, propensos a sufrir desprotección. Y el acceso al mercado laboral de sus progenitores es clave para explicar el contexto en el que se produce este fenómeno. Así, la confluencia de precariedad laboral, pobreza y desprotección tiene efectos significativos sobre los menores y sobre su vida como futuros adultos.

La niñez es una etapa clave en el desarrollo físico, psicológico, mental y emocional de la futura persona adulta, por lo que todos estos aspectos dependerán del entorno en el que viva y de la protección que reciba. En particular, las situaciones de pobreza y la vulneración de los derechos de los niños tienen un impacto significativo sobre niños y niñas. Si a esto se superponen situaciones de maltrato, los efectos pueden ser difícilmente reversibles. Así, los efectos de la pobreza infantil pueden detectarse en relación con el desarrollo cognitivo de los menores y sobre una serie de funciones denominadas «ejecutivas» que incluye procesos orientados a la realización de tareas complejas y la resolución de problemas (Mazzoni *et al.*, 2013), y al desarrollo de la atención, la memoria y el lenguaje (Arán, 2012; Noble, McCandliss & Farah, 2007), lo que a su vez condiciona notoriamente su suerte en el ambi-

to académico. En el caso del maltrato, a estos aspectos se añaden la dificultad para identificar y regular las emociones y, en general, un conjunto de impactos psicológicos (emocionales, cognitivos y conductuales), neurobiológicos (daños en los sistemas neuroregulatorios que afectan al funcionamiento del cerebro) y en la propia transmisión intergeneracional de la violencia que se multiplican (Sanmartín Esplugues *et al.*, 2011).

Especial atención merece analizar la influencia del nivel socioeconómico de los progenitores y, por tanto, la pobreza en el hogar en la generación de un ambiente que contribuya a causar desprotección a los menores a través de su desconexión del sistema educativo y, por tanto, de su *fracaso y abandono escolares*. Así, el atributo con más peso en el proceso de salida del sistema educativo es el estatus socioeconómico del alumno (Enguita, 2010), que explica la mitad de las diferencias en puntuaciones PISA. Todos estos hallazgos conducen a la *transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP)*, que puede ser definida como el «riesgo diferencial que tienen las personas que crecieron en hogares pobres a padecer problemas económicos durante su vida adulta» (Dávila y Legazpe, 2013). La TIP disminuye la igualdad de oportunidades y depende del contexto social, las condiciones de vida y la existencia o no de redes de apoyo de las familias (Flores Martos, 2016). Se ve fuertemente influida, además, por determinados «sucesos vitales estresantes (SVE)» como la pérdida del empleo de los padres y la cronicidad de su situación de desempleo o precariedad. Además de vincularlos con la pérdida del estatus, ello implica la dificultad para proporcionar a los menores unos «recursos culturales», en forma de actitudes y comportamientos, «redes y contactos» que hacen que asimilen unos determinados valores que constituirán las herramientas con las que podrán contar para mejorar su futuro (Save the Children, 2017). Si a ello se le suma un ambiente de desprotección traducido en abuso, maltrato o violencia sobre niños y niñas, la situación de vulnerabilidad puede conducir a serias dificultades en el aprendizaje y a tornarse crónica para el futuro adulto. En este sentido, «el entorno del niño maltratado se caracteriza por un mínimo de factores que impiden la capacidad del niño para aprender y comprender. Esta situación tiene como consecuencia una cantidad considerable de problemas del desarrollo y de aprendizaje. A nivel cognoscitivo, una gran parte de la investigación parece indicar que los niños maltratados tienen niveles de inteligencia más bajos, y que pueden mostrar también, retraso en el lenguaje (Maher, 1990; Fox, Long y Langlois, 1988)» (Romero Rodríguez *et al.*, 2009).

En este sentido, donde el impacto de este contexto de vulnerabilidad sobre niños y niñas resulta más decisivo para la perpetuación de la pobreza es en relación con el ámbito educativo. Y si se parte de la base de que las dificultades en la niñez, adolescencia y vida adulta están directamente relacionadas, el hecho de *dejar los estudios* supone un factor esencial que condiciona no solamente la futura posición del menor en el mercado de trabajo, sino que es uno de los motores de la TIP. El fenómeno, que en España afecta a casi uno de cada cinco jóvenes, implica la existencia de tres grandes grupos de repercusiones negativas sobre el futuro adulto: individuales, fiscales y sociales (Belfield, 2008). Desde el punto de vista individual, además de sus efectos evidentes sobre la inserción laboral y las trayectorias en el mercado de trabajo y, por tanto, sobre la TIP, poseer un nivel educativo que alcanza como máximo la educación obligatoria se vincula a un peor estado de salud futura (Mazumder, 2008; Arendt, 2005; Kempter *et al.*, 2011, Brunello *et al.*, 2013), mayor

exposición a situaciones de violencia y menor participación social (Moretti, 2007; Blaya, 2010), entre otros. Fiscalmente, una sociedad con menor nivel educativo genera menos riqueza y valor añadido, y, como consecuencia, unos ingresos fiscales inferiores y un Estado del Bienestar más débil y/o infrafinanciado (Belfield, 2008).

En el caso de España, se revelan notorias evidencias en materia de salud, conductas de riesgo, participación social e inserción laboral entre aquellas personas que tuvieron que abandonar sus estudios en relación con aquellas que continuaron con los mismos. Por ejemplo, en términos de salud, con datos de 2015 (últimos disponibles), la proporción de personas de entre 25 y 64 años que perciben su salud como mala o muy mala es cuatro veces superior entre quienes no tienen más que el título de enseñanza obligatorio y quienes poseen una titulación universitaria (6,9% y 1,8% respectivamente). De modo similar, la proporción de personas entre 25 y 64 años con enfermedades crónicas es 14,7 puntos porcentuales superior en el caso de aquellas que solo tienen la enseñanza secundaria obligatoria en comparación con quienes poseen un título universitario (33,7% y 19% respectivamente). Asimismo, las personas con nivel educativo medio y bajo desarrollan en mayor medida conductas y hábitos asociados a un mayor riesgo para la salud⁵.

La participación social también se ve condicionada por el nivel de formación alcanzado por los individuos. Las personas con nivel educativo medio y bajo salen menos, se reúnen menos con sus amigos y utilizan en menor medida las redes sociales. Asimismo, la incorporación a actividades relacionadas con la participación política (manifestaciones, actuaciones de partidos políticos, etc.) es notoriamente inferior.

Finalmente, no continuar con los estudios y solo poseer, como máximo, la titulación secundaria obligatoria, vuelve a condicionar significativamente la incorporación de las personas al mercado laboral. Es decir, los hijos e hijas cuyos padres han tenido trayectorias laborales discontinuas, plagadas de empleos precarios y con bajos salarios, tienen, a su vez, mayores probabilidades de repetir estos mismos patrones a lo largo de su vida.

En definitiva, la desprotección infantil se produce en un contexto en el que el papel de la inclusión laboral es clave para que las familias no se desenvuelvan en situaciones de pobreza y exclusión social y, además, tiene unos efectos que pueden ser devastadores sobre la reproducción de estas mismas situaciones de pobreza, vulnerabilidad y violencia en el futuro. Por tanto, la prevención de la agresión, la violencia, la explotación y el abuso contra los niños y la generación, por tanto, de un ambiente protector de sus derechos es algo que va mucho más allá del sistema de protección infantil y que se incardina en políticas orientadas hacia la igualdad y el bienestar del conjunto de la sociedad. Es en este contexto en el que se analizará en qué medida el gasto en políticas de infancia puede constituir un elemento para incidir en estas situaciones.

3. Gasto público en infancia

Como se ha mencionado en la introducción, el presente texto pretende arrojar luz sobre la relación entre el gasto público en infancia y la protección que la sociedad en su conjunto

debe garantizar a niños y niñas. Emitir, si es posible, un juicio acerca de la idoneidad del gasto como indicador de dicha protección. Para ello es necesario aclarar tres extremos metodológicos.

En primer lugar, el gasto público en infancia se refiere, en el marco de este texto, a la cuantificación de los recursos destinados a estas políticas por parte de las distintas administraciones públicas en España y, en particular, por sus comunidades autónomas. Se ha seleccionado el ámbito autonómico debido a la particular arquitectura competencial en España en relación con los gastos destinados a infancia, de los que, en gran medida, son responsables los gobiernos regionales. Esta cuantificación se ha basado en el estudio elaborado por Fundación Tomillo titulado «La infancia en los presupuestos: estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013» (Unicef, 2014).

Para identificar los gastos se ha acudido a los Presupuestos Generales aprobados para las distintas administraciones que publica el Ministerio de Hacienda, en concreto, al gasto del presupuesto inicial. Se han elegido tres momentos en el tiempo que permiten conocer la tendencia que siguen las políticas de infancia en términos cuantitativos y los posibles efectos de la crisis económica sobre ellas: 2007, 2010 y 2013. En cuanto a los conceptos seleccionados, éstos han sido una serie de partidas de gasto en cuatro ámbitos que se consideran directamente relacionados con la infancia: la Educación, la Salud, el Bienestar Social y la Seguridad Social o las Prestaciones. Finalmente, el gasto público en infancia no se ha considerado de forma bruta sino matizado por el número de niños, en el entendido de que el gasto por niño o niña es el que marca la intensidad de la inversión pública para generar un ambiente protector para la infancia.

En segundo lugar, para cada uno de esos ámbitos se han tenido en cuenta:

- Educación: se ha imputado el 100% del gasto destinado a las etapas infantil, primaria, secundaria (obligatoria y postobligatoria), compensatoria o PCPI, especial o para necesidades específicas, formación profesional y las enseñanzas de régimen especial (artísticas, idiomas y deportivas). También se ha imputado el 100% de varios programas de gasto que son transversales al sistema educativo, en concreto: formación del profesorado, promoción educativa y servicios complementarios a la educación.
- Sanidad: se han seleccionado los programas destinados a la Atención primaria y Especializada, imputando, de cada uno de ellos, el porcentaje que representa la población infantil sobre la población total de cada Comunidad Autónoma. También se ha imputado el 100% de aquellos programas específicos destinados a infancia, adolescencia y/o familia, aunque sólo en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que los presentan separadamente en su presupuesto.
- Bienestar infantil: se ha imputado el 100% de los programas específicos dirigidos a la infancia y/o la familia, así como de aquellos programas dirigidos al bienestar social, la inclusión social, la prestación de servicios sociales (descontando el gasto de atención a personas mayores, discapacitadas y dependientes) y la atención

de inmigrantes cuando figura como un programa aparte. Finalmente se imputa un 20% del presupuesto de gasto de los Institutos y Consejos de la Juventud.

- Protección social: se ha imputado el 100% de los recursos destinados a la renta o ingreso mínimo de inserción o solidaridad, ya que ésta acaba recayendo en su mayoría en las familias. También se imputa el total de las ayudas para emergencia social y para integración, siempre y cuando éstas no estén ya incluidas en los programas de gasto de infancia y familia o de servicios sociales o de bienestar social computados en el ámbito de Bienestar social, Menor y Familia. Además de estos conceptos que son comunes a todas las CC.AA. se han imputado las ayudas específicas para infancia que algunas comunidades desglosan, por ejemplo: ayudas a la natalidad (complementarias a las estatales), ayudas por partos múltiples, ayudas para adopción o acogimiento y ayudas a las familias por diferentes conceptos (numerosas, etc.). Cuando algunas de estas ayudas o partidas de gasto forman parte de programas que ya estaban incluidos en el ámbito de Bienestar social, Menor y Familia, se han detraído de aquel programa para no computarlas doblemente.

Uno de los mayores esfuerzos en recoger toda esta información ha sido el derivado de las carencias en la información presentada en los presupuestos generales, esto es, que no siempre aparece suficientemente desglosada por conceptos de gasto o con una adecuada denominación de sus programas y partidas presupuestarias. Por otra parte, la estructura y denominación de los conceptos de gasto por áreas con las que cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) elabora la información de sus Presupuestos Generales difiere de unas a otras considerablemente, dificultando la identificación de conceptos comunes, limitando la posibilidad de comparación entre administraciones y generando incluso, en algunas ocasiones, una falta de homogeneidad en la presentación de la información dentro de una misma administración a lo largo del tiempo. Por estos dos motivos, la información del gasto en cada comunidad autónoma no se ha desagregado por tipo de gasto.

Como resultado de este ejercicio, se ha podido identificar el gasto destinado a infancia en los años 2007, 2010 y 2013. En el caso del gasto total, es decir, el que agrega el gasto en infancia que realiza la AGE más las 17 CC.AA., los datos señalan que la inversión durante 2007 fue de 42.814.539.954 Euros, 50.156.158.971 Euros en 2010 y 44.931.745.306 Euros en 2013. Es decir, entre 2007 y 2010, en términos de Euros corrientes, se produce un importante incremento de la inversión total en infancia (17%) para después caer un 10% en 2013, quedando en dicho año en niveles superiores a los de 2007. En términos reales (descontado el efecto de la inflación), la inversión en políticas de infancia que realizan las administraciones públicas españolas en su conjunto, es un 7,6% menor en 2013 que en 2007, año en el que aún no se había iniciado la crisis económica. La inversión en políticas relacionadas con la infancia tiene un peso aproximado del 4% del Producto Interior Bruto Nacional. La tendencia que ha seguido entre 2007 y 2013 es similar a la que se ha visto en términos absolutos y por niño/a: entre 2007 y 2010 creció 0,4 puntos porcentuales para después caer en 6 décimas hasta 2013, situándose casi al mismo nivel que en el año 2007 (2 décimas por debajo).

Según las áreas citadas anteriormente, la educación es el área de inversión en políticas relacionadas con la infancia que más recursos absorbe (unos 27.000 Millones de Euros en promedio a lo largo del período 2007-2013), con gran diferencia sobre la Salud, el Bienestar social y las Prestaciones sociales (ninguno de ellos supera los 8.000 Millones de Euros de inversión media en los tres años analizados).

En cuanto a las comunidades autónomas, se ha estimado el gasto público en infancia de forma agregada, información que para los tres años objeto de análisis se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1
Gasto público (GI) en infancia por comunidad autónoma

CCAA	GI por niño/a (en €)		
	2007	2010	2013
Andalucía	4.196	4.543	3.919
Aragón	5.480	6.133	4.786
Asturias	6.966	7.312	6.189
Canarias	4.858	4.821	3.878
Cantabria	3.983	4.241	3.395
Castilla - La Mancha	5.366	6.001	4.185
Castilla y León	7.202	7.686	6.548
Cataluña	5.106	5.256	3.942
Comunidad de Madrid	3.757	3.416	3.003
Comunidad Foral de Navarra	2.847	3.088	2.568
Comunidad Valenciana	4.155	4.371	3.746
Extremadura	5.558	6.292	5.133
Galicia	6.388	6.813	5.299
Islas Baleares	3.743	3.999	3.318
La Rioja	6.530	5.597	4.193
País Vasco	8.143	9.574	7.776
Región de Murcia	3.299	3.290	2.390

Fuente: elaboración propia a partir de Fundación Tomillo (2014).

Las comunidades autónomas con mayores niveles de gasto por niño son País Vasco, Castilla y León y Asturias, aunque con una distancia considerable del País Vasco respecto a las otras dos. En las últimas posiciones se sitúan la Región de Murcia, la Comunidad Foral de Navarra⁶ y la Comunidad de Madrid, todas ellas en niveles muy parecidos.

4. ¿Cómo medir la protección infantil?

Como se ha mencionado, la protección infantil en España puede referirse a dos cuestiones. Por una parte, en sentido estricto, alude a un sistema conformado por recursos, servicios y personas, pero, sobre todo ello, a la organización y gestión de diversas actuaciones que conducen a prevenir y abordar el tratamiento de un conjunto de situaciones caracterizadas por la agresión y la violencia, la explotación y el abuso contra los niños. En este sentido, la protección infantil debe interpretarse en relación a la medida en que consigue las metas que se propone. Y es en el logro de estas metas en lo que se puede «medir» la calidad de un sistema de protección infantil. En este sentido: ¿qué indicadores deben considerarse para medir la calidad o la eficacia del sistema de protección social en España? Responder a esta pregunta puede situar el ejercicio en el camino de evaluar si la cuantía del gasto en infancia es un buen indicador de protección social.

El modelo de intervención derivado de la legislación estatal y de las distintas comunidades autónomas supone que se lleven a cabo un conjunto de actuaciones. Si bien en cada territorio pueden variar en sus detalles, en general se trata de las siguientes (Ochotorena, 2009; Gobierno de Navarra, 2017):

- Detección y notificación de casos, mediante la cual se procede a verificar si se produce una situación de desprotección ante la comunicación de una sospecha de la misma.
- Valoración, que se traduce en la evaluación de la situación y en la identificación de los factores de riesgo que la expliquen.
- Planificación: en esta instancia se procede a elaborar un plan de caso adecuado y preciso que incluya el objetivo de la intervención, los recursos a ser empleados, incluido el tiempo, y el pronóstico.
- Intervención familiar: en los casos en los que sea adecuado, se trata de poner en marcha mecanismos para la intervención de la familia de modo que se pueda evitar la separación del menor de la misma.
- Acogimiento familiar: en caso de separación, se procede a instrumentar un mecanismo de acogimiento familiar.
- Acogimiento residencial: en caso de que se considere que el menor no se beneficiaría de su integración temporal en una familia acogedora se debe proceder a su ingreso en un centro de acogimiento residencial.
- Adopción.

Finalmente, en cualquiera de las opciones anteriores, es imprescindible evaluar a los menores para identificar la existencia de daños psicológicos y llevar a cabo un tratamiento que atenúe o haga desaparecer las posibles secuelas de los mismos.

Sobre la base de esta operatividad, se emplearán los siguientes indicadores en relación con del sistema de protección:

- Tasa de expedientes de menores abiertos.
- Tasa de menores con medidas de tutela adoptadas.
- Tasa de acogimiento residencial (ingresos en centros de menores).
- Tasa de notificaciones de maltrato infantil.

Con estos indicadores se ha efectuado un primer ejercicio de aproximación que pone en relación el gasto en infancia y cada uno de estos indicadores.

Pero por otra parte, la protección infantil también alude a algo que trasciende la prevención y atención de las situaciones de agresión y la violencia, la explotación y el abuso contra los niños. Implica la generación de un ambiente protector en el que no se vulneren sus derechos, que incluyen su vida, salud, educación y vivienda, entre otros. Por lo tanto, para aproximarse a ello, el presente documento explora la relación entre el gasto infantil y otros indicadores relativos a la vulneración de derechos de niños y niñas y que están directamente vinculados con su bienestar. Su selección obedece, precisamente, al objetivo de cubrir el núcleo del amplio abanico de elementos que dan cuenta de los resultados o impactos de las políticas públicas (en términos sanitarios, educativos y de bienestar) y su vinculación con los derechos básicos que se deben garantizar a niños y niñas.

Los indicadores son:

- Tasa de pobreza infantil.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Tasas de promoción escolar.
- Puntuaciones PISA.
- Tasa de abandono temprano.

De modo similar, por tanto, se ha efectuado un segundo ejercicio sobre la base de estos indicadores que correlaciona el gasto destinado a infancia con cada uno de ellos.

5. Principales resultados: relación entre el gasto público en infancia y la protección infantil

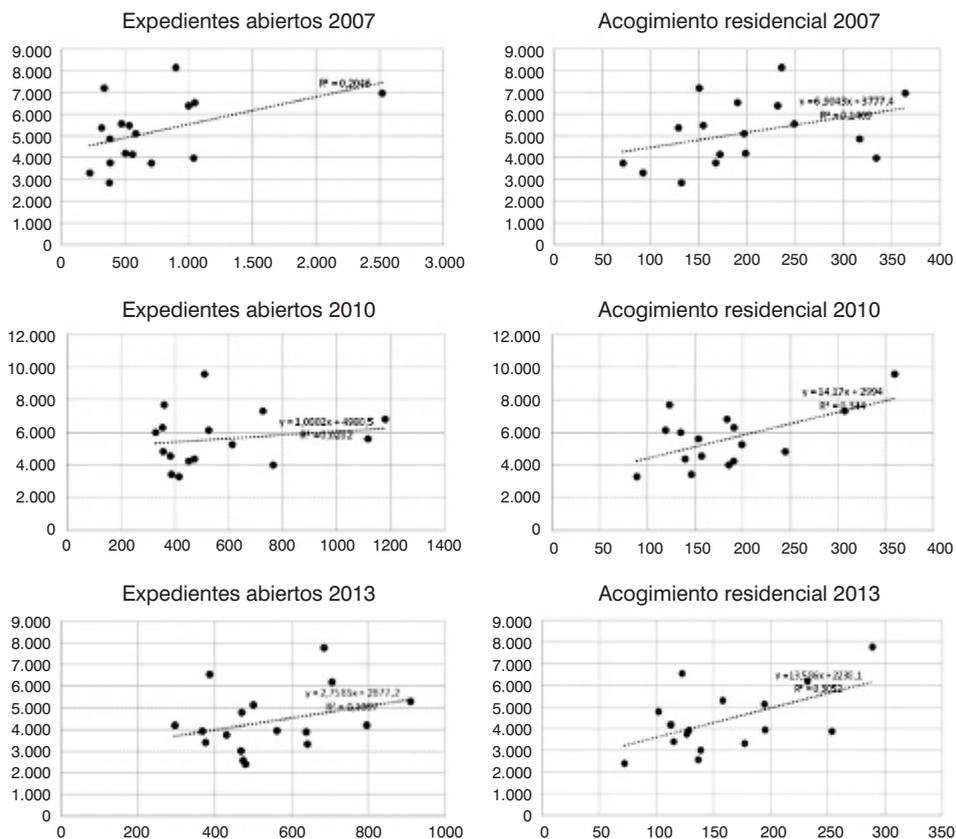
El análisis de la relación entre el gasto público en infancia y la protección infantil se observa en los siguientes gráficos. Para ello, se ha considerado el gasto en infancia por niño/a y se han efectuado las correlaciones con los indicadores anteriormente mencionados. Solo se han seleccionado los indicadores que guardan una mayor relación con el gasto público en infancia. Debe tenerse en cuenta que en los gráficos cada punto representa a una comunidad autónoma (no siempre hay 17 puntos dado que en ocasiones no existen datos de al-

guna región en los indicadores objeto de análisis). En el eje vertical se representa el gasto infantil por niño y en el horizontal el indicador con el que este se correlaciona (por ejemplo, número de expedientes abiertos).

En síntesis, podría afirmarse que los principales resultados que se han obtenido al cruzar las variables de gasto y de protección, tanto en sentido amplio como estricto, arrojan correlaciones débiles y moderadas, en general, para los años objeto de análisis.

En cuanto a los indicadores de protección en sentido estricto, parece haber una ligera o moderada correlación positiva entre el número de expedientes abiertos y el gasto en infancia por niño. Ello sustentaría que a un mayor gasto público en infancia el número de menores atendidos por el sistema tiende a crecer. Algo similar ocurre con el acogimiento residencial. Por ejemplo, en 2013, algo más del 30% de la variación en el número de me-

Gráfico 3
Correlaciones entre gasto infantil y tasas de atención a menores



Fuente: elaboración propia.

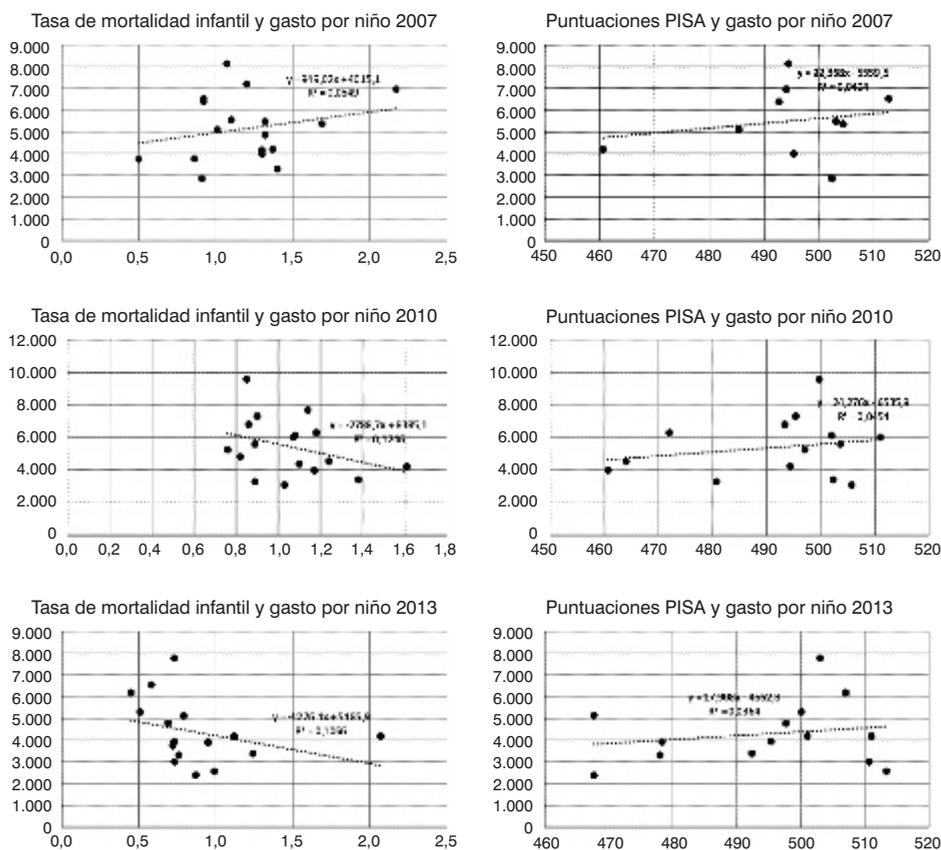
nores incorporados en el sistema se puede explicar por el decremento del gasto público en infancia por niño ($R^2 = 0,3052$). En 2010 esta cuantía se situaba en el 34%. En este caso, se observa cómo aquellas comunidades autónomas con mayor nivel de gasto, como País Vasco y Asturias, son capaces de conseguir una mayor atención de niños en dicha situación. Al mismo tiempo, regiones como Murcia o Cantabria, con gastos por niño relativamente menores registran tasas de acogimiento residencial notoriamente inferiores a la media.

En el caso de los indicadores relacionados con la tutela y las denuncias de maltrato, las correlaciones, siendo positivas, son menores que las registradas en los casos anteriores.

Posteriormente, el ejercicio se centró en hallar correlaciones entre el gasto público en infancia y algunos indicadores relacionados con la protección infantil en sentido amplio. En este caso, los resultados obtenidos han sido menos relevantes y, en algunos casos, incluso negativos.

Gráfico 4

Correlaciones entre gasto público en infancia y otros indicadores de impacto



Fuente: elaboración propia.

6. Discusión

El eje del presente artículo se ha centrado en dilucidar si el gasto público en infancia es un buen indicador de la protección de los niños. Para ello se ha correlacionado el gasto destinado a infancia por niño en un conjunto de partidas con indicadores de protección, tanto en sentido estricto como en sentido amplio. Los resultados indican que, si bien existe una correlación positiva entre el gasto y algunos indicadores de protección infantil, ésta es notoriamente más baja cuando se la correlaciona con otros impactos de las políticas de infancia que también tienen que ver con la generación de un ambiente protector de la infancia. ¿Qué factores explican estos resultados?

En primer lugar, como cuestión preliminar debe aclararse que el gasto público en infancia, *per se*, no es un indicador del sistema de protección social. En todo caso, el gasto en infancia es un recurso que puede facilitar que el sistema logre sus objetivos, pero no es una medida en sí misma.

En segundo lugar, desde el punto de vista metodológico, el ejercicio desarrollado ha sido simple y, por tanto, su alcance limitado. Por lo general, la búsqueda de correlaciones entre el nivel de gasto público (en general, no solamente en infancia) y el resultado o impacto de las políticas se sustentan en modelos econométricos sobre los que se estima su robustez. En este caso, se ha decidido emplear una aproximación más simple y directa que pudiera revelar, a grandes rasgos, si existe una correlación entre los niveles de gasto y la protección infantil. En cualquier caso, hay que subrayar que el empleo de modelos econométricos no ha supuesto hallazgos contundentes en cuanto a la relación entre el gasto público y su impacto. En el caso del gasto educativo, Harbison y Hanusek (1992) examinaron 12 estudios relativos al gasto educativo y sus resultados y llegaron a la conclusión de que solo en la mitad de ellos se verificaba una correlación significativa. Algo similar ocurre con el gasto en sanidad.

En tercer lugar, el concepto de gasto destinado a infancia empleado aquí, si bien refleja la mayor parte de esta cuantía, deja fuera algunos elementos que tienen que ver con la protección de la infancia. En particular, todo aquel gasto no imputable a la sanidad, educación, protección y bienestar social. Por tanto, ni la seguridad pública ni la justicia, cuestiones relacionadas con la protección, se hallan presentes en el análisis. No obstante, tanto por su peso como porque constituyen partidas que corresponden con el gobierno central (en la mayor parte de las regiones), este elemento no supone un obstáculo significativo para el análisis.

En cuarto lugar, si bien las situaciones que pueden conducir a la desprotección infantil son múltiples y heterogéneas, suelen desarrollarse en un contexto de vulnerabilidad de las familias. Ello implica que para abordar esta desprotección y desamparo de niños y niñas hay que tener en cuenta ese contexto. En este sentido, la cuantía de gasto destinada a infancia hallada mediante esta metodología no tiene la repercusión suficiente como para influir decisivamente sobre el mismo. Es decir, sospechamos que el gasto identificado es demasiado escaso como para influir más decisivamente en los factores subyacentes a la vulnerabilidad y la pobreza infantiles, si bien puede contribuir a incrementar el alcance del sistema de

protección, o a amortiguar su deterioro. Por eso la diferencia en el impacto del gasto en infancia de los resultados operativos del sistema de protección, más positivos, y de los de la protección en un sentido más amplio. Además, esto es coherente con los hallazgos que se derivan de la Encuesta de Condiciones de Vida que muestran que España es uno de los países de la UE-28 cuyo gasto en transferencias sociales tienen un menor impacto en la reducción de la pobreza. Esto debe hacer reflexionar sobre el hecho que las medidas preventivas y protectoras tienen un impacto potencialmente mayor que las correctoras o rehabilitadoras, porque tienen mayor vinculación con el contexto en el que se producen las situaciones de desprotección y desamparo infantil.

En definitiva, el gasto destinado a infancia es uno de los muchos componentes que deben conducir a la generación de un ambiente protector de niños y niñas y una condición necesaria pero no suficiente para ello. Pero la situación de vulnerabilidad que en una gran proporción de los casos origina la situación de desamparo y desprotección, necesita de instrumentos adicionales de gasto y de políticas públicas en ámbitos que, aunque aparentemente puedan no tener directa conexión con la protección de la infancia (como las políticas de empleo destinadas a mejorar la empleabilidad de padres y, especialmente, madres vulnerables, o la cuantía de prestaciones no directamente destinadas a infancia), sirvan para prevenirlas y combatirlas.

En quinto lugar, una revisión de la literatura apunta a otros factores claves en la potencial baja incidencia del gasto público (en general) en los resultados de las políticas. Y ello puede aplicarse al gasto destinado a infancia. Dos son sumamente relevantes: las reglas del juego y la transparencia. En este sentido, más que la cuantía del gasto como indicador de eficacia de las políticas se apunta a la importancia de unas reglas del juego claras y transparentes que puedan conducir a que el gasto efectivamente se traduzca en mejores servicios. Si bien reconocer esto puede parecer «sorprendente» (Rajkumar y Swaroop, 2007), las aproximaciones realizadas hasta la fecha lo destacan como un elemento clave para conseguir unos mejores resultados. Un elemento añadido a esto es la orientación del gasto. En este sentido, si el conjunto del gasto público (y no solamente el destinado a infancia) se orienta hacia la equidad, la protección infantil puede mejorar, tanto en sentido estricto como amplio (Wilkinson y Pickett, 2009). Y ello afectaría no solamente al gasto destinado a infancia sino a todo aquel gasto social y económico que tenga un impacto sobre su protección. En particular, si el mercado laboral es la llave que abre las puertas de la inclusión social, son las políticas de empleo y económicas y unas reglas del mercado laboral más inclusivas las que pueden conducir a disminuir las desigualdades y generar un ambiente de mayor protección infantil. Y esto queda fuera del alcance del gasto público en infancia.

Finalmente: ¿significa esto que una variación en el gasto destinado a infancia es inocua? La respuesta es no. En este sentido, que el gasto no sea un indicador comprensivo de la vulnerabilidad infantil no significa que su disminución no tenga un impacto en la misma. Por el contrario, el gasto destinado a infancia es una condición necesaria pero no suficiente de protección de niños y niñas y, por tanto, que el sistema cuente con menores recursos pueden implicar mayores dificultades, especialmente si las necesidades son crecientes. Así, una disminución del gasto en aquellas regiones en las que los indicadores relativos a la

protección infantil son frágiles, puede debilitar aún más esta situación. Al mismo tiempo, en aquellas regiones en las que el gasto tiene resultados positivos, su decremento tiene más probabilidades de disminuir que de incrementar su alcance.

En definitiva, el gasto en infancia no parece ser todo lo buen indicador que *a priori* podría pensarse en relación con la protección infantil, pero eso no significa que su disminución no tenga impactos negativos en la situación de niños y niñas.

7. Conclusiones

La cuantía del gasto público en infancia es un elemento relevante para asumir los retos a los que la protección infantil se enfrenta. No obstante, per se, no parece ser un buen indicador de protección infantil, en tanto en cuanto:

1. La cuantía del gasto no es un indicador de protección de la infancia en la medida en que no es un objetivo a alcanzar del sistema sino un recurso del mismo. El gasto público destinado a infancia es un indicador del esfuerzo presupuestario o de la preocupación en la infancia, pero no del sistema de protección, para el cual es un recurso con el que cuenta en el desempeño de su cometido.
2. Más allá de las dificultades metodológicas en identificarla, cuantificarla y relacionarla, la cuantía del gasto público en infancia está débilmente o moderadamente, en el mejor de los casos, correlacionada con los resultados de protección infantil. Ello es congruente con la mayor parte de los estudios realizados hasta el momento en la materia, especialmente en el campo educativo y sanitario, tanto a nivel internacional como en España. Y ello obedece a dos motivos:
 - a) El gasto público en infancia es insuficiente para abordar los factores que, en sentido amplio, subyacen a la desprotección infantil, y;
 - b) Existen otros elementos que, además de la cuantía del gasto, contribuyen a explicar la situación de protección infantil.
3. La complejidad de las situaciones que subyacen al desamparo y la desprotección infantil excede con mucho el alcance del gasto público en infancia, incardinándose en elementos estructurales que tienen que ver con el acceso al empleo de los progenitores, sus ingresos y, por tanto, su riesgo de pobreza y exclusión social, así como todo un conjunto de recursos culturales que, como consecuencia de todo ello, sean capaces de proporcionar a sus hijos e hijas. En este sentido, existen políticas públicas que pueden ser muy eficaces para *disminuir el riesgo de pobreza infantil* y que podrían tener un impacto relevante sobre la protección de los niños, tanto en sentido amplio como en sentido estricto. En este sentido, cabe subrayar:
 - a) Las políticas para la *incorporación laboral de mujeres desempleadas con hijos*. Dada la elevada correlación entre la baja intensidad en el empleo en el

hogar, el riesgo de pobreza infantil, la vulneración de derechos de los niños y su desprotección, se trata de actuaciones de alto impacto (Cantó y Ayala, 2014) con un coste relativamente bajo. Igualmente, abordar todo un conjunto de elementos conexos, como la insuficiencia de prestaciones monetarias y de servicios para la conciliación y la brecha salarial de género que condicionan la distribución de las tareas familiares, desincentivan el empleo femenino, refuerzan los estereotipos de género y por tanto alejan a las mujeres del empleo remunerado.

- b) *Las prestaciones sociales destinadas a familias en riesgo de pobreza y exclusión social.* Actualmente, debido a su cuantía, las prestaciones universales no condicionadas por la renta son las que tienen un mayor impacto sobre la pobreza infantil, tanto en cuantía como en intensidad (Cantó y Ayala, 2014). Se incluyen aquí, especialmente, las prestaciones por desempleo, cuya relevancia ha sido clave durante los peores períodos de la crisis económica. Aquellas que sí están condicionadas por la renta (como los subsidios por desempleo y las rentas mínimas) consiguen menos impactos debido a su escasa cuantía. Como consecuencia, un incremento de estas prestaciones no condicionadas por renta podría incrementar su capacidad para reducir el riesgo de pobreza y de este modo desarrollar en mayor medida su potencial, con efectos positivos sobre la protección de los niños. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que como se ha mencionado, España es de los países de la UE-28 en los que la protección social es menos eficaz para disminuir los niveles de pobreza y exclusión social.
4. Existen otros elementos que no forman parte de la cuantía del gasto público en infancia, pero cuyo impacto en los resultados en términos de bienestar (en general, no solamente en infancia) son elevados, especialmente, unas reglas del juego más inclusivas (por ejemplo, en cuanto a la regulación del mercado laboral) y la transparencia en la ejecución de las políticas públicas y su evaluación (AEVAL, 2015).

A pesar de todo esto, una disminución del gasto público en infancia puede tener fuertes impactos sobre la protección infantil, tanto directamente, a través de una pérdida de recursos para atender situaciones concretas, como desde el punto de vista de su menor influencia en los contextos socioeconómicos que, en gran medida, conducen a situaciones de desprotección y desamparo de niños y niñas.

Notas

1. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10043293/08/19/La-recesion-no-es-segura-pero-los-focos-apuntan-a-la-segunda-mitad-de-2020.html>
2. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/10/09/economia/1570612976_694596.html
3. Para identificar el gasto en infancia, se empleará la aproximación utilizada por el Área de Estudios de Fundación Tomillo (Unicef, 2014) en su documento «La infancia en los presupuestos: estimación de la inversión en

políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013» y cuyos detalles metodológicos más relevantes serán descritos en el transcurso del texto.

4. La «intensidad en el empleo» en un hogar es la proporción de horas de trabajo que las personas activas de un hogar desempeñan en relación con el total de horas que podrían desempeñar. Una intensidad del 20% o menos es una intensidad «baja o muy baja». Significa que del total de horas de trabajo que los miembros activos de un hogar podrían desarrollar, solo lo hacen en un 20% (o bien porque de dos miembros, uno tenga un empleo a tiempo parcial al 20%, o los dos al 10%, o cualquier combinación de esas situaciones). Es uno de los indicadores que conforma el riesgo de pobreza y exclusión social tal y como está definido por Eurostat.
5. En este sentido, el porcentaje de aquellas que beben alcohol todos los días es 5,2 puntos superior respecto a aquellas que tienen titulaciones universitarias (17,1% y 11,9% respectivamente). Nunca consumen fruta o verdura el doble de individuos con titulación obligatoria que con un grado o licenciatura. Así, mientras que el 60,8% de las primeras posee sobrepeso, este porcentaje alcanza el 39,1% entre los segundos.
6. Resulta sorprendente el resultado obtenido para la Comunidad Foral de Navarra, muy probablemente debido a la imposibilidad de identificar de manera exhaustiva los conceptos de gasto destinado a la infancia en su presupuesto.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (2018): «Violencia y pobreza infantil. Documentos breves», Diciembre 2018.
- Aran (2012): «A Structural Analysis of Executive Functions and Socioeconomic Status in School-Age Children: Cognitive Factors as Effect Mediators», *The Journal of Genetic Psychology* 173(4):393-416.
- Arendt (2005): «Does education cause better health? A panel data analysis using school reforms for identification», *Economics of Education Review*, 149-160.
- Belfield (2008): «The Cost of Early School-leaving and School Failure».
- Blaya (2010): «Décrochages scolaires: l'école en difficulté». Bruxelles: De Boeck.
- Brunello *et al.* (2013): «Testing the internal validity of compulsory school reforms as instrument for years of schooling», *IZA Discussion Papers* 7533.
- Cantó y Ayala (2014): «Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto», *Unicef Comité Español*.
- Dávila y Legazpe, 2013: «Transmisión intergeneracional de la pobreza en España: una primera aproximación con la Encuesta de Condiciones de Vida», Santander, XXII *Encuentro de Economía Pública*. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Eckenrode *et al.* (2014): «Income Inequality and Child Maltreatment in the United States», *Pediatrics*, Volume 133, Number 3, March 2014.
- Fernandez Enguita *et al.* (2010): «Fracaso y abandono escolar en España», *Colección Estudios Sociales*, número 29, Obra Social Fundación La Caixa.

- Flores Martos (2016): «La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención», *Fundación Foessa; Cáritas Españolas*.
- Fox, L.; Long, S. y Langlois, A. (1988). «Patterns of language comprehension deficit in abuse and neglected children». *Journal of speech and hearing disorders*, 53, 239-244.
- Gobierno de Navarra (2017): «Diagnóstico social de la situación de la familia, la infancia, la adolescencia y del sistema de protección a la infancia de la Comunidad Foral de Navarra», *Subdirección de Familia y Menores, de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, Observatorio de la Realidad Social*.
- Gobierno Vasco (2013): «La pobreza infantil en Euskadi», *Centro de Documentación y Estudios SIIS*.
- Harbison y Hanusek (1992): «Educational performance of the poor: Lessons from Rural Northeast Brazil». *Oxford University Press, Oxford*.
- Kempton *et al.* (2011): «Changes in compulsory schooling and the causal effect of education on health: Evidence from Germany», *Journal of Health Economics* 30(2), 340.
- Kim y Drake (2018): «Child maltreatment risk as a function of poverty and race/ethnicity in the USA», *International Journal of Epidemiology*, 2018, 780-787.
- Maher, P. (1990): «El abuso contra los niños». México, Grijalbo.
- Mazumder (2008): «Does education improve health: A re-examination of the evidence from compulsory schooling laws», *Economic Perspectives*, 33(2), 1.
- Mazzoni *et al.* (2014): «Impacto de la pobreza en el desarrollo cognitivo: un análisis teórico de dos factores mediadores», *Liberabit*, vol. 20, no. 1, Lima.
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2009): «Pobreza y exclusión social en España», *Instituto UAM-Unicef de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Iundia)*.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): «Plan Nacional Estratégico de Infancia y Adolescencia 2013-16».
- Moretti (2007): «Crime and the cost of criminal justice, in Belfield C and Levin H, Price we Pay, Brookings Institution, Washington».
- Noble, McCandliss & Farah (2007): «Socioeconomic gradients predict individual differences in neurocognitive abilities», *Developmental Science* 10(4):464-80.
- Ochotorena (2009): «La intervención psicosocial en protección infantil en España: evolución y perspectivas», *Papeles del Psicólogo*, vol. 30, núm. 1, enero-abril, 2009, pp. 4-12.
- Rajkumar y Swaroop: «Public spending and outcomes: Does governance matter», *Journal of Development Economics* 86 (2008) 96-111.
- Romero Rodríguez *et al.* (2009): «Influencia del maltrato infantil en el rendimiento escolar», *Revista Científica Electrónica de Psicología, ICSa-UAEH* n.º 7.
- Sanmartín Esplugues *et al.* (2011): «El maltrato infantil en la familia en España», Informe del Centro Reina Sofía, *Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad*.

Save the Children (2017): «Informe Desheredados: Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España», *Save the Children España*.

Unicef (1989): «Convención sobre los Derechos del Niño».

Unicef (2014): «La infancia en los presupuestos: estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013», elaborado por el *Área de Estudios de Fundación Tomillo*.

Wilkinson y Pickett (2009): «Desigualdad: Un análisis de la (in) felicidad colectiva», Turner, 2009.

Referencias en medios de comunicación

Cinco Días (9/10/2019): «Funcas descarta otra recesión pero alerta de un “fin de ciclo” económico», Juande Portillo [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/10/09/economia/1570612976_694596.html].

El Economista (17/08/2019): «La recesión no es segura, pero los focos apuntan a la segunda mitad de 2020», Eduardo Ortega y Carmen Obregón [<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10043293/08/19/La-recesion-no-es-segura-pero-los-focos-apuntan-a-la-segunda-mitad-de-2020.html>]

Responsabilidad Social Corporativa: caso «La Caixa»

MARC SIMÓN MARTÍNEZ
Fundación Bancaria «La Caixa»

Recibido: Febrero 2020
Aceptado: Mayo 2020

Resumen

Como primera fundación de España y una de las más importantes del mundo, «La Caixa» cuenta a día de hoy con un papel importante en su relación con el tercer sector. La experiencia adquirida en programas que atienden problemáticas como la lucha contra la pobreza infantil ha servido para extraer un patrón que demuestra que la suma de actores multiplica las opciones de éxito. El desarrollo de modelos de intervención orientados por expertos contrastados del mundo universitario, y desplegados a través de la colaboración entre entidades del tercer sector social, ha demostrado su eficacia en contribuir a la mejora educativa de niñas y niños de familias desfavorecidas, y, por tanto ha constituido una importante aportación a la igualdad de oportunidades futuras.

Palabras Clave: Gasto Público, Programas Sociales, Tercer Sector.

Clasificación JEL: H53, I31.

Abstrac

As the leading foundation in Spain and one of the most important in the World, today «La Caixa» plays a major role in its relations with the third sector. Experience acquired from programmes tackling problems such as the fight against child poverty have served to identify a template that demonstrates how the sum of all actors multiplies the chances of success. The development of intervention models, guided by proven academic experts and implemented through collaboration among third sector social organisations, has proved its effectiveness in contributing to educational improvement in children from disadvantaged families and therefore represents a major contribution to future equality of opportunities.

Keywords: Public Expenditures, Welfare Programs, Non-Governmental Organizations.

JEL Classification: H53, I31.

1. Qué es la Obra Social «La Caixa»

«La Caixa» es hoy, más de 110 años después de su nacimiento, la primera fundación de España, la segunda de Europa y una de las más importantes del mundo por volumen de inversión social (se encuentra entre las 10 más importantes del mundo en volumen de activos).

La Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, «La Caixa», fue fundada el 5 de abril de 1904 por el abogado catalán Francesc Moragas Barret, con el apoyo de diversas entidades de la sociedad civil catalana.

Fue creada con la finalidad de estimular el ahorro y la previsión, unos objetivos que hoy en día podrían parecer meramente financieros pero que, en aquel contexto histórico, constituían un claro instrumento para ayudar a que las clases más desfavorecidas dispusieran de cierta autonomía y seguridad en su vida familiar.

1.1. Valores corporativos que perduran en el tiempo

Moragas resumió las ideas que sirvieron de estímulo para crear «La Caixa» en un documento titulado *Ideología de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros*, que dividió las ideas inspiradoras y los principios de acción en tres grupos principales: corporativo, financiero y social.

Comprometida con el desarrollo socioeconómico del territorio desde su inicio, «La Caixa» pronto proporcionó servicios en los ámbitos social, cultural y cívico para mejorar la calidad de vida de las personas.

La *misión* de «La Caixa» es *construir una sociedad mejor y más justa, dando más oportunidades a las personas que más lo necesitan*. Para ello, tenemos la visión de convertirnos en una entidad de referencia para la sociedad en el desarrollo de soluciones duraderas que:

- a) Cubran las *necesidades básicas* de los colectivos más vulnerables.
- b) Favorezcan el *progreso social* dando respuesta a los nuevos retos en la investigación, la formación de excelencia y la educación.
- c) Acerquen *la ciencia y la cultura* a todos los segmentos de la sociedad.

1.2. «La Caixa», una de las mayores fundaciones de Europa

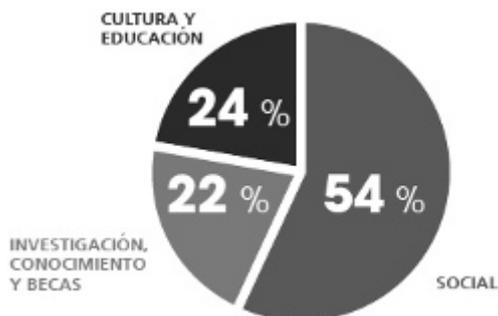
Con la voluntad de continuar intensificando la labor de «la Caixa», en el 2020 aumentamos el presupuesto hasta los 560 millones de euros, para dar respuesta a las necesidades sociales del momento.

En 2019, con un presupuesto de 545 millones, la fundación impulsó más de 51.000 actividades en toda España, que beneficiaron a casi 16,3 millones de personas en el mundo, 11,1 millones de ellas en España.

La Fundación concentra su actividad en tres grandes ejes: el ámbito social, la investigación y, la educación y la cultura.

La parte más importante del presupuesto, más del 54 por ciento, se destina al primer eje, a programas sociales. En especial a programas que la Fundación Bancaria «la Caixa»

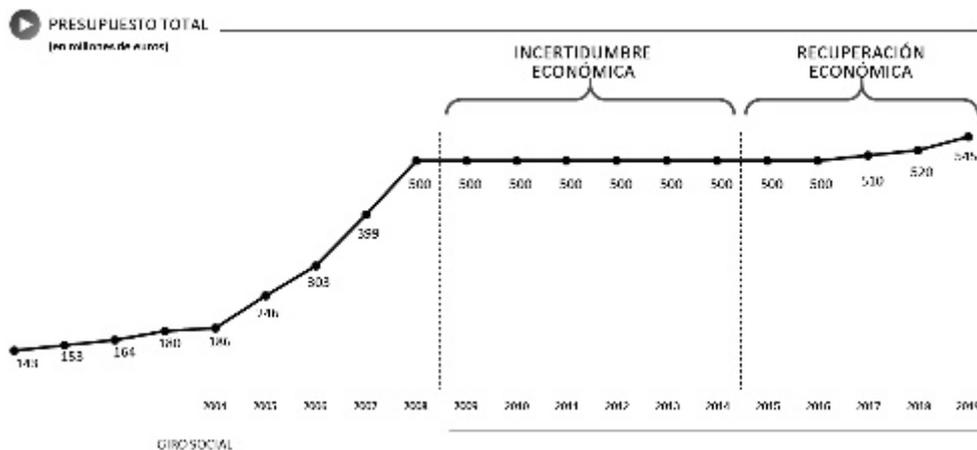
Gráfico 1



considera estratégicos, por vitales, como son, los que luchan contra la pobreza infantil y la exclusión social, los de fomento del empleo y los que ayudan a mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables.

1.3. Compromiso

Gráfico 2



Durante los seis años de crisis económica, «La Caixa» ha mantenido una inversión en programas por valor de 3000 millones de euros.

2. Programas de la Obra Social «La Caixa»

La Obra Social «La Caixa» cuenta con programas propios de atención a la pobreza infantil, a la integración laboral de los colectivos más vulnerables, a la salud de personas con enfermedades avanzadas y de sus familiares, y a las personas mayores, así como de mejora de la convivencia en entornos de alta diversidad, de fomento del voluntariado y de apoyo a las necesidades de vivienda para los colectivos más vulnerables. Además, realiza convocatorias anuales para financiar proyectos con finalidad social.

Los programas propios de «La Caixa» tienen una metodología propia, basada en estudios científicos, que es la que utilizan los equipos de trabajo para elaborar los materiales y procedimientos para su implementación. Estos programas cuentan con un seguimiento constante, durante el cual se analizan y evalúan los resultados para llevar a cabo un proceso de mejora constante. Asimismo, los principios de actuación de los programas de «La Caixa» se basan en la complementariedad con los recursos ya existentes, principalmente en la Administración Pública. Así, cualquier programa propio de nuestra fundación se basa en la premisa de estudiar y analizar el área de actuación planteada, y de trabajar con los agentes intervinientes con el fin de optimizar el impacto de la intervención. Todas nuestras actuaciones parten de convenios previos firmados con las administraciones locales, autonómicas y/o estatales para establecer el ámbito de colaboración y de trabajo compartido, de forma que no se solapen los recursos puestos a disposición ni se produzcan distorsiones en el método de trabajo que puedan dificultar la consecución del objetivo común. La efectividad y eficiencia de cualquiera de nuestros programas pasa por un trabajo conjunto y en red, seguido de un análisis y evaluación que nos lleve a la mejora continua.

2.1. Programas propios

—Pobreza infantil.

Como hemos visto, uno de los problemas más acuciantes de nuestra sociedad es la pobreza infantil, el círculo de la pobreza que afecta a niños y niñas, y sus familias. El objetivo del programa de superación de pobreza infantil, *CaixaProinfancia*, es romper este círculo. En 2019, *CaixaProinfancia* atendió a 62.825 menores y a sus familiares en las principales ciudades españolas, poniendo el foco en los barrios con mayores tasas de exclusión.

A través del programa *CaixaProinfancia*, ayudamos a familias en el desarrollo social y educativo de menores de 0 a 18 años. Desde 2007 el programa ha atendido a 318.808 niños y niñas de toda España, en cooperación con más de 400 entidades sociales y con una inversión que supera los 50 millones de euros anuales.

—Empleo.

Mediante el programa *Incorpora*, «La Caixa» favorece el acceso al trabajo a personas con dificultades objetivas para conseguirlo. El programa surge en 2006, impulsado por la

Obra Social «La Caixa», con el reto de mejorar la integración socio-laboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión social, generando oportunidades de ocupación en la empresa ordinaria con apoyo y seguimiento por parte del personal técnico del programa. A través de la intermediación se combinan de forma óptima las necesidades del tejido social y empresarial, para asegurar el éxito de la inserción laboral de las personas atendidas en el programa.

En colaboración con 532 entidades y más de 13 años de trayectoria, Incorpora ha generado más de 267.000 puestos de trabajo, facilitados a personas en situación de vulnerabilidad. Este programa de integración laboral ha contado con la colaboración de 14.198 empresas de toda España solo a lo largo de 2019.

—*Salud.*

En el campo de la salud, desarrollamos el programa de *atención integral a personas con enfermedades avanzadas*, un modelo consolidado en 11 años de trayectoria presente en 143 centros hospitalarios y 133 áreas de atención domiciliaria, mediante el cual más de 30.000 pacientes y más de 39.000 familiares recibieron atención psicosocial en 2019. Este programa abarca también el apoyo a los familiares y la atención al duelo.

En España mueren anualmente más de 410.600 *personas* (según datos del INE 2016), de las cuales, aproximadamente 300.000 fallecen de enfermedades crónicas evolutivas. La *mitad* necesitan cuidados paliativos (según un informe del ICO, centro colaborador de la OMS), y de estas, un 50% requiere atención psicosocial.

El programa de atención integral a personas con enfermedades avanzadas tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas con enfermedades avanzadas y la de sus familias, completando la atención médica de cuidados paliativos con la atención psicosocial en los ámbitos emocional, espiritual y social.

—*Personas mayores.*

Al igual que la historia de «La Caixa» se encuentra ligada a las personas mayores desde sus inicios como «Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros», la primera acción de Obra Social registrada también lo está, con los homenajes a la vejez que dieron comienzo en 1915.

Desde entonces, el programa de personas mayores siempre ha existido, y en la actualidad tiene como misión «contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mayores promocionando la autonomía y la participación social, y trabajando para prevenir las situaciones de dependencia y vulnerabilidad».

A través de centros propios y convenidos (en total, más de 600) el programa está enmarcado en la promoción del envejecimiento activo a través de 4 líneas principales de actuación.

Tecnología: evitar la brecha digital proporcionando el acceso a la tecnología como elemento de conexión con la sociedad actual. En más del 90% de los más de 600 centros convenidos se ha instalado una «CiberCaixa» con ordenadores que permite su desarrollo.

Envejecimiento saludable: facilitar a las personas mayores las herramientas necesarias para promover su autonomía y mejorar su bienestar a través de la realización de distintos talleres, programas de ejercicio físico y de prevención, pautas y hábitos de alimentación saludable, una plataforma virtual para la estimulación cognitiva, así como herramientas y recursos para mejorar la calidad de vida de las personas mayores que sufren dolor crónico.

Participación social: promover el papel activo de las personas mayores para que sean y se sientan protagonistas de nuestra sociedad a través de acciones locales, tertulias literarias, fomento del trabajo en equipo, técnicas de resolución de conflictos, dinamización de grupos, actividades intergeneracionales.

Desarrollo personal: promover el desarrollo y crecimiento personal mediante la aplicación de estrategias y recursos que lo favorezcan. Plantear una serie de conocimientos, técnicas y habilidades psico-emocionales que pretenden contribuir al desarrollo del proyecto de vida de las personas.

2.2. Convocatorias sociales (financiación)

Además de con programas propios a través de las distintas convocatorias del *Programa de Ayudas a Proyectos de Iniciativas Sociales*, colaboramos con organizaciones sin ánimo de lucro para impulsar iniciativas dirigidas especialmente a personas que se encuentran en diferentes situaciones de vulnerabilidad social, y cuyo objetivo es *mejorar su calidad de vida y fomentar la igualdad de oportunidades*.

Con nuestras ayudas sociales apoyamos miles de proyectos sociales relacionados con la inclusión social, la lucha contra la pobreza, la atención a la discapacidad, la dependencia y el envejecimiento, la inserción laboral y la interculturalidad, entre otros.

Además, también queremos reconocer el esfuerzo de las entidades sociales que aportan soluciones innovadoras a los retos sociales actuales, a través de los Premios «La Caixa» a la Innovación Social.

Desde el inicio del programa en 1999, se han apoyado *17.969 proyectos* en beneficio de *8,1 millones de personas* y en 2019 se apoyaron *736 proyectos* en beneficio de *268.231 personas*. Estos proyectos abarcaban diferentes ámbitos: promoción de la autonomía personal y atención al envejecimiento, la discapacidad y la enfermedad; viviendas para la inclusión social; inserción socio-laboral; lucha contra la pobreza y la exclusión social; interculturalidad y acción social; y acción social en el ámbito rural.

3. Pobreza infantil en España

3.1. Situación de la pobreza infantil en España

Aunque la crisis económica extendió el fenómeno de la pobreza infantil a partir del año 2007, antes ya existía una proporción importante de familias con menores en esta situación. Teniendo en cuenta el impacto de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que demuestra la estrecha relación existente entre las condiciones de vida de padres e hijos, las elevadas cifras de pobreza infantil hacen que la igualdad de oportunidades sea más una aspiración que una realidad. (1-Flores 2016). La infancia es el colectivo que más está sufriendo las consecuencias de la crisis económica y de los recortes en las ayudas sociales.

Según AROPE (el indicador europeo que mide el riesgo de pobreza y exclusión social agrupando 3 dimensiones: la pobreza relativa, la carencia material y la baja intensidad laboral), en el año 2017 en España el 31,3% de los menores de 18 años vivían en riesgo de pobreza o exclusión social. Es decir, casi 1 de cada 3 niños(as) viven en riesgo de pobreza o exclusión social en España, y 2,7 millones de menores están en riesgo de pobreza o exclusión social (2-Eurostat, 2019).

Esta cifra se ha reducido respecto a 2014, cuando alcanzó el 35,8%, pero seguimos estando lejos (6,4 puntos por encima) de la media europea de los 28, que es del 24,9%. De acuerdo con el indicador AROPE, España tiene la quinta tasa más alta de la Unión Europea (por debajo de Serbia, Bulgaria, Lituania y Rumanía). Si no se adoptan medidas urgentes, el porcentaje seguirá creciendo y dentro de una década el 26,5% de los niños españoles serán pobres, según un reciente informe publicado por Save the Children.

3.2. La educación y la pobreza infantil

Para reducir las desigualdades, hay que intervenir más en educación. Existen razones suficientes que vinculan la inversión en educación y la reducción de las desigualdades. El nivel educativo es un factor determinante a la hora de promover la movilidad ascendente o al menos de mitigar el riesgo de caer en la escala social a posiciones inferiores a las de la familia de origen. Así pues, alcanzar mayores niveles educativos sigue siendo una firme garantía para mejorar la posición social, a la vez que resulta un factor protector frente al futuro. Sabemos que el contexto familiar y socioeconómico de un alumno determina su desempeño en el sistema educativo y las dificultades en estos ámbitos pueden consolidar un círculo cerrado de bajo rendimiento que lleva al fracaso escolar y abandono temprano.

Tal como recoge el *Modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social* elaborado por el Grupo de Investigación PSITIC de la Universidad Ramon Llull de Barcelona, la mejora de las situaciones de vulnerabilidad social y riesgo de exclusión que afectan a muchos niños, niñas, adolescentes y familias requiere, más allá de la atención a necesidades puntuales, un planteamiento global y sistémico que considere la multiplicidad de factores que caracteriza a las situaciones de pobreza.

Esta afirmación es válida tanto para orientar la ayuda a una familia como para guiar un proyecto más amplio que persiga mejorar las condiciones de vida y aumentar las oportunidades de inclusión de una determinada población o comunidad. No es posible romper el círculo estructural de la pobreza sin propuestas globales que incidan de un modo integral sobre un sistema con fuerte tendencia a retroalimentarse en su negatividad. La historia de cómo se han formado y se perpetúan las bolsas de pobreza en las grandes ciudades nos informa efectivamente de la interdependencia existente entre nivel educativo, trabajo, renta, acceso a la vivienda, condiciones de salud, etc. Por ello, en escenarios tan complejos, cualquier actuación comprometida con la transformación de esta realidad injusta debe plantear a fondo qué forma de acción es la más conveniente.

A su vez, no podemos dejar de afirmar la profunda convicción en la existencia de potencialidades de crecimiento, cambio y mejora en toda persona y familia. Esta apuesta por las personas, y muy especialmente por las capacidades de los niños, niñas y adolescentes en pleno proceso de desarrollo y formación, fundamenta la orientación positiva a favor de la resiliencia de las personas, promotora y ambiciosa en sus metas, que debe acompañar a toda acción socioeducativa en cualquier contexto y realidad con independencia del grado de vulnerabilidad o fragilidad que lo caracterice (3-Grupo PSITIC URL, 2013).

3.3. Fracaso escolar

En el curso 2014-15, la tasa bruta de graduados en ESO fue del 77,6%, es decir, un 22,4% de los jóvenes no obtuvieron el graduado en la edad que les correspondía (4-MECD, 2017).

A este dato hay que añadir la existencia de desigualdades en función del origen socioeconómico de los estudiantes, como se indica en el informe PISA 2012, según el cual un 53% de los estudiantes en contextos desfavorecidos repitieron algún curso a lo largo de su escolarización, es decir, 1 de cada 2 alumnos en este contexto tuvo dificultades importantes en su trayectoria escolar (5-OCDE, 2014).

4. El ejemplo de CaixaProinfancia

Estamos todos de acuerdo en que la inversión en educación determina el desarrollo futuro de un país y esto solo se consigue con el compromiso de todos los agentes sociales y de la sociedad en general. Es por este motivo que debemos tener muy claro que para reducir las desigualdades hay que intervenir más en educación.

Bajo esta premisa, en «La Caixa» consideramos ya en 2007 apostar por la educación como motor de cambio de las familias más desfavorecidas. Así es como nació CaixaProinfancia, un programa que tiene como objetivo romper el círculo de la pobreza hereditaria que afecta a niños y niñas en situación de exclusión social, garantizando su acceso a oportunidades educativas de calidad. Está dirigido a niños y niñas de 0 a 18 años procedentes de

familias en situación de pobreza y exclusión social, impulsa acciones educativas para promover el desarrollo de los menores y presta apoyo tanto a los niños y las niñas como a sus familias desde un enfoque interdisciplinar, con el fin de romper generación tras generación la transmisión de la pobreza.

La acción del Programa se materializa desde distintas áreas como la educación, el ocio y tiempo libre, y el apoyo psicosocial a la familia, y se complementa facilitando el acceso a bienes básicos para cubrir necesidades que van desde alimentación para los más pequeños hasta equipamiento escolar, gafas y audífonos.

Una de las claves del modelo de atención de CaixaProinfancia radica en la suma de los distintos recursos que las familias puedan tener al alcance y en lograr el apoyo comunitario con la intervención de los distintos agentes, todos ellos en una misma dirección. Cuando las diferentes administraciones, entidades del tercer sector y profesionales actúan coordinados, los recursos invertidos se multiplican.

Desde sus inicios, el programa ha llegado a más de 300.000 niños y niñas de toda España, y ha contribuido a mejorar su desarrollo y reducir su vulnerabilidad. Los resultados conseguidos hasta el momento nos invitan a reflexionar y nos animan a continuar en la dirección trazada. De hecho, los últimos informes PISA (2012) señalan que en entornos de bajo nivel socioeconómico, 3 de cada 10 niños (un 30%) abandonan de forma prematura los estudios de Educación Secundaria Obligatoria, mientras que en el caso de los alumnos que reciben el apoyo de CaixaProinfancia en estos mismos contextos, la tasa baja hasta el 6,3%. Otro dato significativo es la tasa media de éxito escolar en Educación Secundaria Obligatoria en contextos vulnerables en España, que asciende a un 51% de media frente a un 77% en el caso de los alumnos que se benefician del programa.

4.1. Origen del programa

CaixaProinfancia se crea en 2007, en un contexto de crisis económica. En aquel entonces se estimaba que un 23,8% de los niños, niñas y adolescentes de 16 años residentes en España se encontraba en situación de riesgo de exclusión social y que 1.800.000 hogares españoles presentaban problemas notables de integración (según un estudio de Foessa sobre la exclusión social en España presentado en 2008). Las dificultades de integración de las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social afectan especialmente a los niños, niñas y adolescentes. Estos ven seriamente comprometido su desarrollo físico, emocional y cognitivo como consecuencia de las múltiples carencias materiales y psicosociales asociadas a su situación. Conscientes de esta realidad y como respuesta al reto de mejorar las oportunidades y la inclusión de los niños, niñas y adolescentes afectados por la pobreza, la Obra Social «La Caixa» creó el Programa CaixaProinfancia, en clara sintonía con el objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social establecido en los programas marco de la Unión Europea y sus Estados miembros.

CaixaProinfancia es una iniciativa con vocación transformadora, puesto que busca romper la transmisión de la pobreza de padres a hijos. Esto supone trabajar para proporcio-

nar a los menores una infancia más sana y feliz, favorecer el máximo desarrollo de su potencial y sus capacidades, y contribuir a evitar que la futura generación sufra las carencias materiales y psicosociales que conllevan la pobreza y la exclusión social.

El programa se inició simultáneamente en las once ciudades y/o áreas metropolitanas españolas más pobladas y con índices elevados de pobreza infantil (Palma de Mallorca, Barcelona, Bilbao, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Tenerife, Valencia y Zaragoza). Ha supuesto la creación de un fondo económico de ayudas que permite garantizar la atención de necesidades básicas, educativas y sociales de la infancia en situación de pobreza o riesgo social. Su puesta en marcha conlleva la colaboración de un numeroso grupo de administraciones públicas locales y ONL nacionales y locales que, configuradas en forma de redes, canalizan los aportes del programa. Las entidades sociales gestionan e implementan los servicios y las ayudas dirigidas a niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 16 años (en 2011 se ampliaría hasta los 18 años de edad) pertenecientes a familias que viven en condiciones de pobreza relativa o extrema. Este programa ofrece, entre otros, servicios de apoyo psicológico, refuerzo educativo, cuidado a domicilio, centro abierto y campamentos/colonias urbanas o de verano, así como ayudas destinadas a la alimentación e higiene infantil y a bienes como equipamiento escolar, gafas y audífonos.

Entre 2007 y 2010, CaixaProinfancia atendió a 154.328 niños y niñas, y 88.722 familias a la vez que construyó un tejido de atención social formado por más de 350 entidades sociales y diez administraciones públicas.

4.2. Evolución del programa

El programa CaixaProinfancia se ha caracterizado desde su inicio por su dinamismo y flexibilidad, de tal modo que ha ido introduciendo progresivamente elementos de mejora con la voluntad de poder ofrecer una atención social de calidad a los niños, niñas y adolescentes, y a sus familias.

Por ello, siguiendo estos principios, en el curso 2010-11 se inició un proceso de reflexión desde la práctica, liderado por el grupo de investigación PSITIC de la Universidad Ramon Llull, al que se encargó la dirección científica del programa. El trabajo se orientó a introducir, conjuntamente con las entidades coordinadoras de las redes locales, mejoras en la acción socioeducativa del programa, lo que culminó en un esfuerzo conjunto por reorientar y concretar el modelo general del programa, y permitió construir un marco común de la acción social que ha supuesto un importante avance basado en los puntos que se resumen a continuación:

- Definición de un modelo de atención integral enfocado en la promoción de oportunidades para la infancia y las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

- Concreción de unos principios rectores de la acción social del programa, que se define como transversal a todos los subprogramas.
- Descripción de las acciones del Programa CaixaProinfancia en forma de modelo general de la acción social y subprogramas específicos.
- Estructuración de la metodología general de trabajo de acuerdo con el modelo de «trabajo en red».
- Reconocimiento de la innovación y la evaluación como ejes clave de la calidad y mejora.

En el curso 2011-12, además de iniciarse por parte de las entidades la implementación de los cambios propuestos, se continuó el trabajo de concreción del Programa CaixaProinfancia con la elaboración de nuevos materiales. Se trataba de la publicación de textos o guías de carácter más operativo con el fin de presentar, definir y sistematizar las propuestas de acción planteadas en el programa.

4.3. Territorialización

En el año 2011 CaixaProinfancia realizó un mapeo de los diferentes territorios en los que actuaba para determinar aquellas zonas con un mayor índice de pobreza infantil y concentrar sus esfuerzos, junto con las entidades, de forma eficiente y efectiva. Para ello, se definieron las diferentes zonas de intervención teniendo en cuenta la ubicación de los centros escolares, de salud y de servicios sociales, así como de las propias entidades sociales colaboradoras de CaixaProinfancia, de forma que se garantizara la atención integral a las familias. El programa solicitó a las entidades sociales la propuesta de organización de cada una de las redes en las que estar presente (Entidad Coordinadora / Entidad Referente / Entidad Prestadora) para, a partir de esta organización de funciones, ordenar la intervención con las familias.

Todo este proceso fue compartido con los Servicios Sociales de cada municipio, de forma que las familias pertenecientes a zonas en las cuales CaixaProinfancia iba a dejar de intervenir continuaran siendo atendidas y que, en su caso, el programa mantuviera los recursos durante el período de transición.

4.4. Esquema del proceso metodológico para desarrollar redes territoriales

1. Generar un marco de reconocimiento y adhesión a la innovación en el territorio (educación, ayuntamientos, sanidad...).
2. Seleccionar entidad coordinadora (función de coliderazgo de la experiencia y aglutinadora del tercer sector).
3. Mapeo detallado (necesidades; inventario de escuelas, entidades, recursos, etc.) y confección de mesa (o propuesta de mesa). Necesariamente, como mínimo, servicios sociales, entidades y escuelas, y centros sanitarios.

4. Convocatoria de la mesa y formalización.
5. Inicio del trabajo de la mesa:
 - Servicios en común, formas de coordinación y ajuste de protocolos, etc.
 - Selección de familias, con protocolo de invitación y adhesión de estas (a partir de Servicios Sociales, escuelas, centros sanitarios...).

4.5. Trabajo coordinado

Desde hace años «La Caixa» desarrolla programas destinados a las personas más vulnerables. La experiencia acumulada desde 2007 trabajando con la infancia en situación de vulnerabilidad en el marco del programa CaixaProinfancia y la trayectoria de esfuerzo conjunto con entidades sociales y equipos de técnicos y profesionales de la Administración pública nos lleva a remarcar la importancia de trabajar en la promoción de los grupos sociales más frágiles de nuestra sociedad. Así, consideramos de suma importancia apostar por incidir en el conocimiento de las dinámicas y procesos que mejoren la praxis de los especialistas en esta disciplina.

Estamos convencidos de que uno de los mejores instrumentos para evidenciar la importancia de la cadena de valor que aporta el trabajo social pasa necesariamente por la colaboración y la contribución activa en la intervención y el estudio conjunto. El grado de sintonía entre los objetivos de análisis y el patrón de intervención que el programa CaixaProinfancia ha ido modelando los últimos años hacían prácticamente imprescindible la confluencia y la coincidencia de esfuerzos para llevar a buen puerto este modelo. Gracias al aprendizaje adquirido a través de la experiencia de estos años podemos aportar en estos momentos algunas herramientas que ayuden a los agentes sociales a mejorar el día a día con las familias.

Las redes actuales de CaixaProinfancia las integran todos los agentes detectados y seleccionados a partir del mapeo detallado del barrio, de modo que la «red de entidades» que desarrolla el actual programa (cartera de bienes y servicios) es un proveedor más, como lo sería la red de centros educativos y la red de servicios sociales. Cada red impulsa la creación de mesas de infancia, de trabajo coordinado de todos los agentes, y su vocación es resolver los retos de su territorio. Cada una de estas mesas de momento contará con recursos de CaixaProinfancia, pero debería aspirar a tener autonomía para ampliar y extender su actividad y recursos más allá de lo que ofrece la Obra Social «La Caixa», y trabajar en pro de su sostenibilidad como proyecto «comunitario».

4.6. Futuro del programa

Intervenciones como las que CaixaProinfancia lleva desplegando desde 2007 suponen una vía para afrontar la atención a los menores y a las familias que viven en situaciones de

pobreza. El programa ofrece un abordaje integral que tiene como objeto primordial romper el círculo de exclusión que atrapa a los menores y a su entorno inmediato.

El programa no ha dejado de evolucionar durante los casi 14 años de vida del mismo y en este momento el modelo cuenta con presencia en 120 municipios y en todas las comunidades autónomas, a través de 179 redes y más de 420 entidades colaboradoras.

«La Caixa» se compromete a velar por la eficiencia y la efectividad de sus programas como instrumento fundamental para incrementar su calidad, eficacia y alcance final. Esta dinámica le ha llevado a la construcción y la configuración de modelos que demuestren su efectividad y, más importante todavía, su capacidad de réplica y extensión.

4.7. Impacto del programa — Evaluación constante

La evaluación es también una herramienta central de la acción social en su proceso de acompañamiento y apoyo a las familias, niños, niñas y adolescentes. La evaluación se incorpora de este modo al trabajo cotidiano con los destinatarios y destinatarias del programa. De esta forma, además de servir para valorar las situaciones iniciales, definir el plan de trabajo y guiar los procesos en cada caso particular, permite acumular datos que ayudan a valorar la incidencia y el desarrollo de los subprogramas. Gracias a la personalización de las acciones y los procesos de apoyo que impulsa el programa, es posible recopilar una gran información sobre la calidad del servicio y los resultados obtenidos.

La etapa de evaluación en CaixaProinfancia se inicia en el momento mismo en que se entra en contacto con cada niño, niña y adolescente o familia y se prolonga hasta que finaliza el plan de acción social. La comprensión y el conocimiento de la situación se construyen durante toda la intervención y, a tal fin, la evaluación es una herramienta de gran utilidad.

Conviene señalar que, aunque en las fases del protocolo de la acción social la evaluación de resultados corresponde a la última fase, esta es una actividad continuada a lo largo de todo el proceso, que acompaña a cada una de las fases del protocolo y se realiza simultáneamente a las acciones planificadas.

En consecuencia, la evaluación, como final de un período o resumen de los resultados, aporta información sobre el funcionamiento y el éxito del trabajo social y los subprogramas en relación con su capacidad para responder ante las situaciones de vulnerabilidad o exclusión social. Pero, en tanto que actividad continuada a lo largo de todo el proceso, de las propias acciones y de su desarrollo y adecuación, constituye una herramienta que garantiza la calidad y personalización de la acción social en la medida que adapta y optimiza los recursos empleados en cada caso.

La evaluación de las intervenciones con los niños, las niñas y sus familias tiene como función profundizar en la realidad y el contexto de la intervención, seguir el trabajo planeado y proponer innovaciones del proceso.

5. Conclusiones: La colaboración público-privada

El resultado del trabajo en CaixaProinfancia ha sido la construcción, en un permanente WIP («Work In Progress»), y la progresiva concreción de un modelo que se basa en el abordaje integral de las diferentes problemáticas que envuelven a la intervención con la infancia en situación de vulnerabilidad. Un patrón que demuestra cómo la suma de actores y de acciones multiplica las opciones de éxito, divide y debilita los factores adversos y resta fuerza de succión al remolino de exclusión que atrapa y ahoga a las familias. Sin embargo, la matemática no es la ciencia que hace esto posible sino el trabajo social (de ahí la necesaria e imprescindible colaboración público-privada en la intervención).

En palabras de nuestro presidente, Isidre Fainé, en la presentación de nuestro homenaje a los colaboradores que nos acompañan siempre en el trabajo social: «Somos conscientes de que, para alcanzar nuestros objetivos, contamos con el más importante de los capitales: el apoyo y la aportación de las personas que desde las entidades sociales, las escuelas, los centros de investigación, los centros de salud y las ONG comparten la voluntad de transformar y mejorar comunidades, barrios, municipios y ciudades. La Obra Social reconoce la aportación de estas personas, así como la de nuestros voluntarios, empleados, accionistas y clientes. A todos ellos los hemos identificado y los hemos querido reconocer bajo el nombre de “Imprescindibles”». Y es que todos y todas somos imprescindibles.

En la Obra Social «La Caixa» trabajamos para construir una sociedad mejor y más justa que dé más oportunidades a las personas que más las necesitan, pero sin la necesaria implicación de todos los agentes que trabajan con el mismo objetivo común, ninguno tendremos el éxito que podemos lograr juntos.

La colaboración público-privada resulta, a nuestro entender, imprescindible en cualquier tipo de actuación de ámbito social que abarque un amplio espectro de potenciales sujetos a los que dirigirse. Resulta cada vez más patente la escasez de recursos para hacer frente a las numerosas necesidades que debemos afrontar actualmente como sociedad y es por ello que debemos poner sobre la mesa todas las herramientas de que dispongamos cada uno y establecer metodologías conjuntas que permitan sacar el máximo provecho de cada proyecto.

En «La Caixa» consideramos que, a la hora de afrontar la atención a los más vulnerables, el liderazgo debe partir siempre de la Administración pública, con la que debemos trabajar y trabajamos codo con codo en la mejora constante de cualquiera de nuestros programas de ámbito social. Juntos podemos interpelar a la sociedad para que se sume también con sus recursos a la consecución de un fin que acabe convirtiéndose en un objetivo común, compartiendo e informando, sin olvidar la transmisión de resultados a través de la evaluación y aplicando toda esa información a la mejora constante de procesos.

Debemos invertir cada vez más en investigación y evaluación y análisis compartidos para conseguir juntos métodos más eficientes y efectivos, y disponer de una mayor información que transmitir también al resto de públicos, tanto a los destinatarios de nuestras acciones como al resto de la sociedad, para que puedan sumarse al esfuerzo común y al aporte de información para una mejora constante de los procesos. Cuando consigamos este

tipo de coordinación estaremos alcanzando el verdadero trabajo en red que no deja a nadie fuera y que implica a cuantos puedan sentirse comprometidos con la sociedad que nos rodea.

Bibliografía

Flores, R. (coord.) (2016). «La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención». Madrid: Fundación Foessa.

Eurostat. (2018). «People at risk of poverty or social exclusion by age and sex. EU-SILC 2007-2016. [ilc_peps01, 18/01/2018]». Recuperado el 26 de enero de 2018 en <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Grupo de Investigación PSITIC de la Universidad Ramon Llull de Barcelona (2017). «Modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social».

MECD. Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2017). «Sistema estatal de indicadores de la educación 2017». Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa Subdirección General de Estadística y Estudios.

OCDE (2014). «¿Tienen más probabilidades de repetir curso los estudiantes más desfavorecidos?», *PISA in Focus*, 43, septiembre de 2014. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 en <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/pisa-in-focus/pisa-in-focus-n43-esp--v3.pdf?documentId=0901e-72b81b30574>.

Mislata, ciudad amiga de la infancia

ANA CALVENTE MORALES
DANIELA MARTÍNEZ GÓMEZ
Ayuntamiento de Mislata

Recibido: Febrero 2020

Aceptado: Mayo 2020

Resumen

Mislata (Valencia) fue reconocida en noviembre de 2014 como «Ciudad Amiga de la Infancia» por el Comité Español de Unicef, de acuerdo con los criterios del programa del mismo nombre que se desarrolla en España desde 2001. Este galardón es no solo un reconocimiento al compromiso y las actuaciones del equipo de gobierno del Ayuntamiento, sino —y de forma mucho más importante—, una exigencia en la gestión de las actuaciones municipales para tener el bienestar infantil como un elemento imprescindible en programas futuros, actuando de impulso y catalizador para convertir Mislata en una ciudad amable, inclusiva, equitativa y segura para todos y todas.

Palabras clave: Municipio, bienestar infantil, Unicef.

Clasificación JEL: H75, I38.

Abstract

In November 2014, Mislata (Valencia) was granted the title of «Child Friendly City» by Unicef Spanish Committee, as per the Child Friendly Cities Initiative, which is being developed in Spain since 2001. This award is not only a recognition of the commitment and actions by the Municipality, but more importantly, it becomes an essential element for future activities, catalyzing initiatives to transform Mislata into a friendly, inclusive, equitable and safe for all.

Keywords: Municipality, Child Welfare, Unicef.

JEL Classification: H75, I38.

1. Introducción

El Gobierno Local que se constituye en Mislata tras las elecciones municipales de 2011 crea una concejalía específica de Infancia, que se convierte en motor estratégico de liderazgo para generar políticas en materia específica de infancia en la ciudad.

La sensibilidad que la corporación municipal manifestaba hacia las políticas de infancia y la necesidad de dotar de un marco conceptual e instrumental a todas las acciones que

se desarrollaban en nuestra ciudad junto a la inquietud por mejorar y garantizar la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en nuestra localidad, nos llevó a iniciar este camino y solicitar el Sello de Reconocimiento que Unicef otorga dentro del Programa Ciudades Amigas de la Infancia.

Con el programa Ciudades Amigas de la Infancia, Unicef España pretende impulsar y promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el ámbito de las Entidades Locales e impulsar el trabajo en red entre ellas.

Ser una Ciudad Amiga de la Infancia significa trasladar la CDN al ámbito local, reconociendo a los niños y niñas sus derechos y así darles voz, para que sus opiniones y propuestas sean tenidas en cuenta en las decisiones de los Gobiernos Locales, de las organizaciones y de las personas adultas en general.

Los objetivos prioritarios del Programa de Ciudades Amigas de la Infancia son:

- Apoyar la creación de Planes de Infancia Municipales.
- Promover la participación ciudadana de toda la infancia en la vida pública municipal, especialmente, a través de Consejos de Infancia creados con tal propósito.
- Impulsar todo tipo de políticas municipales tendentes a favorecer el desarrollo de los derechos de las niñas y los niños.
- Promover el trabajo en Red de Unicef España con las Entidades Locales y también promoverlo entre éstas.

Dichos objetivos se identificaban perfectamente con nuestros intereses, por lo que iniciamos el proceso siguiendo las directrices marcadas por este organismo, culminando dicho proceso con el Reconocimiento a Mislata, por parte de Unicef España, como Ciudad Amiga de la Infancia.

2. Programa Ciudades Amigas de la Infancia, Unicef

Se trata de es una iniciativa liderada por Unicef en más de 30 países, incluido España, que apoya a los Gobiernos municipales en sus esfuerzos por hacer realidad su compromiso con los derechos de infancia.

Esta iniciativa se desarrolla en España desde el año 2001 y cuenta con los siguientes aliados:

- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y Adolescencia (Iundia).

En nuestro país, la iniciativa tiene presencia en todas las Comunidades Autónomas y cuenta con 277 gobiernos locales reconocidos, en los que reside el 42% de la población española menor de 18 años.

Con esta iniciativa Unicef promueve el compromiso de los gobiernos locales con la Convención sobre los Derechos del Niño, el tratado internacional más ratificado del mundo (España lo hizo en 1990).

Una Ciudad Amiga de la Infancia tiene como pilares fundamentales el diseño de políticas públicas eficaces que se basen en la Convención sobre los Derechos del Niño, la promoción de la participación infantil y adolescente y el impulso de alianzas entre todos los actores relacionados con la infancia a nivel municipal.

Unicef persigue con este programa la consecución de cinco objetivos fundamentales en relación a la infancia:

- Derecho a ser respetada y tratada justamente.
- Derecho a ser escuchada en todas las decisiones que le afectan.
- Derecho a servicios esenciales de calidad.
- Derecho a vivir en entornos seguros y limpios.
- Derecho a disfrutar de la vida familiar, el juego y el ocio.



Los principios que impregnan todo el desarrollo de las acciones de este programa son:

- Principio de «no discriminación» (Artículo 2). La Convención es aplicable a todos los niños, niñas y adolescentes (hasta los 18 años), cualquiera que sea su raza, sexo, cultura, religión, condición social o personal.

- Principio de observar siempre el «interés superior» del niño o la niña (Artículo 20). El bienestar de la infancia está por encima de cualquier otro interés, aunque este también sea legítimo.
- Principio del derecho a una «vida digna», a la supervivencia y al desarrollo (Artículo 6). Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir en las mejores condiciones posibles y a un desarrollo adecuado.
- Principio del derecho a la «participación» (Artículos 12, 13, 14 y 15). Los niños y las niñas tienen derecho a la libertad de expresión y a expresar su opinión sobre cuestiones que afectan su vida social, económica, religiosa, cultural y política. Incluye el derecho a emitir sus opiniones y a que se les escuche, el derecho a la información y el derecho a la libertad de asociación. El disfrute de estos derechos en su proceso de crecimiento ayuda a los niños y niñas a promover la realización de todos sus derechos y les prepara para desempeñar una función activa en la sociedad.

En alineación con estos principios Unicef sitúa los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados en la Agenda 2030, considerando los Planes Locales de Infancia como elementos claves para su cumplimiento. El carácter global y transversal de estos planes de ciudad les dota de un poder de transformación de la sociedad logrando mayores índices de equidad en los municipios que los aplican.

3. Programa Ciudades Amigas de la Infancia en Mislata

3.1. Introducción

Desde el momento en que Unicef Comité Español reconoce a Mislata como Ciudad Amiga de la Infancia (noviembre 2014), la prioridad ha sido fomentar políticas que garantizaran la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño cubriendo aspectos que hasta el momento estaban menos desarrollados. Principalmente, se han marcado las siguientes metas:

- Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en el ámbito local, lo cual supone:
 - Que la Política de infancia tenga un carácter prioritario y ocupe un lugar destacado entre las políticas generales.
 - Que los derechos de los niños, niñas y adolescentes se promuevan, respeten y apliquen.
 - Consideración del niño, la niña o adolescente como sujeto de pleno derecho en su condición de ciudadano o ciudadana, y no como meros destinatarios/as de nuestros cuidados y atención.

- Favorecer y facilitar su participación en aras a construir la mejor ciudad posible para toda su ciudadanía.
- Tener en cuenta sus opiniones en aquellos temas que les afecten.
- Tener en cuenta sus necesidades, diferentes de las del mundo adulto pero que requieren igualmente de una respuesta por parte de las instituciones y la sociedad.
- Desarrollo de políticas públicas integrales, superando la fragmentación y sectorialización de los programas y servicios de atención a las personas menores de edad.
- Coordinación entre los diferentes departamentos y áreas de la institución municipal y, entre ésta y otras instancias administrativas y sociales que intervienen con la infancia en nuestra población.
- Sensibilización social para con la infancia y la adolescencia, de tal manera que adquiera mayor entidad y visibilidad como colectivo de población con derechos, deberes y necesidades específicas.
- Atención a las nuevas necesidades y realidades: cambios en la estructura familiar, procesos migratorios, el impacto de las tecnologías, demandas de ocio, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, nuevos modelos de configuración urbana, nuevas tendencias en el consumo de sustancias, la visibilización de la violencia familiar y entre iguales, nuevas demandas en educación de valores...
- Gestión eficaz de recursos desde una perspectiva económica y sobre todo social, con una planificación integral y adecuada a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.
- Flexibilidad y capacidad de respuesta para la atención a las necesidades detectadas.

Y por supuesto todos los objetivos están impregnados del principio de no discriminación en el que todos los derechos se aplican a todos los niños, niñas y jóvenes sin distinción alguna, a fin de lograr la no discriminación de ningún colectivo por razón de etnia, cultura, orientación sexual, diversidad funcional u otras.

3.2. Destinatarios

«Mislata, Ciudad Amiga de la Infancia», es un proyecto de ciudad, un programa global que contempla acciones transversales en todos los ámbitos, por lo tanto, tiene como destinatarios de sus acciones los siguientes:

- La población infantil y adolescente que reside en el municipio de Mislata, desde el nacimiento hasta los 17 años de edad. Según el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño «Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad».

- Padres, madres y responsables en general del cuidado y educación de los niños, niñas y adolescentes.
- Asociaciones que dirigen sus acciones a la promoción y protección de las personas menores de edad.
- Instituciones y profesionales que desarrollan su actividad en la atención a la infancia y adolescencia.
- Ciudadanía en general.

3.3. Metodología

El Plan Local de Infancia y Adolescencia se constituye como marco de referencia en el que ir desarrollando todas las actuaciones que supongan aplicación de derechos de la infancia, así como programas y proyectos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes de la localidad.

El Plan es el resultado de una estrategia participada por todos los actores ligados al mismo (políticos, técnicos y ciudadanía, incluidos niños, niñas y adolescentes) y supone toda una línea metodológica de experiencia de transversalidad en la estrategia política, así como en el trabajo técnico de los distintos departamentos municipales que se vinculan al Plan.

Previo análisis de la situación de la infancia en el municipio, se establecen los objetivos ajustados a la realidad y se diseñan las acciones que responderán a dichos objetivos.

Siguiendo las directrices del Programa Ciudades Amigas de la Infancia, se considera que la vigencia de los planes debía coincidir con la duración del reconocimiento por parte de Unicef (cuatro años) por lo que, en Mislata, en el momento actual, se está desarrollando el segundo Plan Local de Infancia y Adolescencia, que tiene una vigencia hasta el año 2022.

Para el eficaz desarrollo del Plan diseñamos una estructura organizativa que engloba todos los estamentos presentes en la sociedad mislatense (políticos, técnicos, asociaciones, centros educativos, centros de salud, centros culturales y niños, niñas y adolescentes) y que consideramos imprescindibles para su adecuada gestión y coordinación.

- Equipo Técnico, que coordina el Plan en su totalidad, formado por la jefa de Servicio, dos técnicas y el equipo de dinamización del órgano de participación infantil.
- Órgano de Coordinación Interna, interdisciplinar, constituido por la responsable política del área, el personal técnico del Ayuntamiento vinculado al Plan y el equipo de dinamización del órgano de participación infantil.
- Órgano de Coordinación Externa, que incluye actores representantes de todos los ámbitos, tanto a nivel político, como técnico, como social.
- Órgano de Participación Infantil, compuesto por niños, niñas y adolescentes de entre 10 y 16 años.

Cada uno de estos órganos tiene claramente delimitadas sus funciones participando en mayor o menor medida tanto en el diseño, ejecución como evaluación de las acciones.

3.4. Objetivos

El principal objetivo del actual Plan Local de Infancia y Adolescencia es el de garantizar el cumplimiento y la difusión de la Convención de los Derechos del Niño, fijando y optimizando actuaciones municipales que permitan mejorar su calidad de vida, la promoción de un desarrollo evolutivo adecuado y la participación e integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.

Este ambicioso cometido se desglosa en 9 grandes objetivos que se han intentado ajustar con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) marcados desde la agenda 2030. De los 17 ODS establecidos por dicha agenda, el plan pretende alcanzar 9 de ellos, los cuales se incardinan en los primeros 7 objetivos. Los dos últimos objetivos del plan, no se corresponden con ningún ODS, sin embargo, no pueden obviarse en las políticas de infancia, ya que definen significativamente la sociedad mislatense y el «buen hacer», de muchos años caminando hacia una Mislata comprometida con sus niños y jóvenes.

A continuación, se enumeran los objetivos del II Plan, identificando los ODS con los que se relacionan.

Objetivo 1. Garantizar que los niños, niñas y adolescentes de Mislata se desarrollen en un entorno familiar y social adecuado

ODS 1: PONER FIN A LA POBREZA EN TODAS SUS FORMAS EN TODO EL MUNDO

ODS 2: PONER FIN AL HAMBRE, LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MEJORA DE LA NUTRICIÓN Y PROMOVER LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

Objetivo 2. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos los niños, niñas y adolescentes de Mislata

ODS 3: GARANTIZAR UNA VIDA SANA Y PROMOVER EL BIENESTAR PARA TODOS EN TODAS LAS EDADES

Objetivo 3. Favorecer una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

ODS 4: GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA, EQUITATIVA Y DE CALIDAD Y PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE DURANTE TODA LA VIDA PARA TODOS

Objetivo 4. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

ODS 5: LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EMPODERAR A TODAS LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Objetivo 5. Promover el empleo pleno, de manera inclusiva y sostenible para todos y todas

ODS 8: PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE, EL EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO Y EL TRABAJO DECENTE PARA TODOS Y TODAS

Objetivo 6. Favorecer que nuestra ciudad sea un lugar seguro, inclusivo y sostenible

ODS 11: LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES

ODS 12: GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES

Objetivo 7. Promover la participación real y efectiva, como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho entre los niños, niñas y adolescentes de Mislata, dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño, para lograr una sociedad justa e inclusiva

ODS 16: PROMOVER SOCIEDADES, JUSTAS, PACÍFICAS E INCLUSIVAS

Objetivo 8. Impulsar acciones culturales de ocio y tiempo libre que permitan la formación integral del niño, niña y adolescente

Objetivo 9. Potenciar acciones de intercambio generacional en beneficio de la cohesión comunitaria en general y del enriquecimiento personal de las personas mayores, de la infancia y adolescencia en particular

3.5. Líneas de acción

El diagnóstico de la realidad de la infancia y la adolescencia en nuestro municipio y el análisis de sus necesidades sirven de soporte para el diseño de las distintas líneas de actuación del Plan. Estas líneas o ejes estratégicos han marcado las orientaciones generales de los planes, siendo las guías para el desarrollo de las acciones concretas que cada año se programan, con el objetivo de dar respuesta a las necesidades planteadas. La programación se diseña cada año, tras efectuar una evaluación continua que permita contrastar el grado de

cumplimiento de los objetivos propuestos y, en su caso, incluir las modificaciones necesarias para la cobertura de nuevas necesidades.

A continuación, se describen las líneas de actuación más relevantes que se llevan a cabo en Mislata, en función de los objetivos planteados.

Los **primeros dos objetivos** del Plan, tienen que ver con el cumplimiento de derechos fundamentales:

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas.
- Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.
- Garantizar una vida sana y promover el bienestar.

Para la consecución de dichos objetivos se cuenta con medidas de protección social como ayudas económicas, ayudas de alimentación o vivienda o ayudas para la asistencia a escuelas infantiles. Además, se desarrollan programas de prevención, promoción y formación que contribuyen al fomento del bienestar. Así mismo se tienen programas de atención e intervención dirigidos a población vulnerable, entre los que se destaca el programa de Mentorización Senior, reconocido como una buena práctica por Unicef Comité Español.

Mentorización Senior es un programa de corte intergeneracional, desarrollado por mayores voluntarios con formación específica y dirigido a niños y niñas que se encuentran en riesgo de exclusión social y con edades comprendidas entre los 10 y los 14 años.

El objetivo es potenciar el desarrollo personal de aquellos jóvenes con dificultades de adaptación social, tanto a nivel afectivo como emocional, físico o escolar.

El programa incluye también un eje de asesoramiento familiar mediante el apoyo a las familias para mejorar sus roles como educadores, favorecer una imagen positiva de sus hijos mejorando el clima familiar y las actitudes positivas o procurando la mayor implicación de las familias en el proceso de maduración y aprendizaje de sus hijos e hijas.

Los **objetivos 3, 4 y 5** aunque no se refieren a derechos fundamentales, se trabajan en la gran mayoría de municipios de nuestro país.

Para la consecución del objetivo 3, *«garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos»*, se planifican medidas que favorecen la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, que reducen el riesgo de fracaso escolar, que previenen el absentismo, que inciden sobre el acoso escolar, que garantizan la inclusión educativa, que fomentan valores y que promueven acciones formativas no regladas que complementen la oferta educativa formal.

El objetivo 4 *«Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»* responde a multitud de acciones recogidas en El Plan de Igualdad y que proyectan actuaciones de sensibilización, de prevención, de formación y de intervención. Son a destacar los programas contra la violencia de género que se implementan en diferentes ámbitos de la sociedad de Mislata o acciones que fomentan la corresponsabilidad familiar, desde cursos de formación hasta la realización de talleres de carácter práctico. Los programas

destinados al empoderamiento de las mujeres y niñas, también toman relevancia en nuestro cometido por garantizar la igualdad.

En cuanto al objetivo 5 «*Promover el empleo pleno, de manera inclusiva y sostenible para todos y todas*», se valora muy positivamente el desarrollo del Plan Social de Empleo, que articula todo tipo de medidas y estrategias que persiguen la creación de empleo en condiciones de igualdad para todos los colectivos, la reducción del desempleo juvenil y la conciliación de la vida laboral y familiar y personal.

El **sexto objetivo**, «*Favorecer que nuestra ciudad sea un lugar seguro, inclusivo y sostenible*» ha conseguido que Mislata se marque metas en temas de movilidad, accesibilidad, seguridad, adecuación de entornos y medioambiente. Este es uno de los campos en que la participación de la infancia se ha hecho más visible y los logros alcanzados han contribuido de manera significativa a la transformación de la ciudad.

Una de las acciones propuesta y llevada a cabo por el órgano de participación infantil fue la realización de encuestas de opinión dirigidas a toda la población con el fin de conocer las inquietudes de niños, niñas, jóvenes y adultos en relación al diseño de su ciudad. A partir de los resultados obtenidos con estos sondeos, se empiezan a desarrollar iniciativas inéditas hasta el momento, las cuales se aglutinan en el programa denominado «Yo soy Ciudad» y que ha merecido el reconocimiento por parte de Unicef Comité Internacional en su convocatoria de premios «Inspire Awards». Con este proyecto, Mislata ha obtenido el primer premio en la categoría «entornos adecuados, seguros y limpios para la infancia».

El objetivo principal del programa es recuperar la ciudad para los niños, niñas y adolescentes y recoge cuatro grandes proyectos:

- *Caminos Seguros*. Garantiza trayectos seguros en los itinerarios escolares y convierte la ciudad en un lugar más amigable.
- *Comercio Amigo*. Los comercios se convierten en lugares de apoyo para los más jóvenes.
- *Espacios de Convivencia*. Disponer de espacios adecuados y seguros para la convivencia y el esparcimiento entre jóvenes.
- *Juega y Respeta*. Garantizar el derecho al juego de NNA en la ciudad poniendo en valor el respeto hacia su uso compartido por diferentes generaciones.

Además de este programa, Mislata dispone de un Plan Local de Accesibilidad, que así mismo cuenta con el reconocimiento de AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), otorgando a nuestro municipio el «Certificado de Sistema de Gestión de Accesibilidad Universal», el sello de calidad que este organismo adjudica, convirtiéndose así en el primer municipio de toda España en conseguirlo (noviembre 2017).

Las campañas de sensibilización dirigidas a la concienciación sobre diferentes temas relacionados con la sostenibilidad ambiental, son otra gran apuesta de nuestro municipio.

El **séptimo objetivo**, es quizás el más ambicioso. «*Promover la participación real y efectiva, como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho entre los niños, niñas y adolescentes de Mislata, dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño, para lograr una sociedad justa e inclusiva*». La participación infantil es una asignatura pendiente en la mayoría de sociedades. Desde hace siete años, el equipo Municipal de Mislata trabaja apasionadamente buscando más que un aprobado, describiendo a continuación su experiencia, de la que se sienten plenamente orgullosas.

El Consejo Municipal de Infancia y Adolescencia nace hace unos 7 años y desde entonces ha sufrido un proceso de maduración incuestionable. Los factores que han favorecido este crecimiento son muchos, pero indiscutiblemente, el entusiasmo de los niños y niñas, su inquietud insaciable, su deseo de aprender, su esfuerzo incondicional... ha supuesto la mayor de las ventajas.

Desde sus inicios, se ha tenido claro el objetivo: generar un espacio de «aprendizaje para la participación». Todos juntos, niños, niñas, adolescentes y adultos aprendemos día a día a escuchar, respetar, cuestionar, analizar, proponer, tener en cuenta, opinar...

A continuación, se describen los aspectos fundamentales que definen el Órgano de Participación Infantil.

REGLAMENTO:

El Reglamento de Funcionamiento del Consell Municipal d'Infància i Adolescència (CMIA) ha sido elaborado por los propios consejeros y consejeras y se trata de un documento vivo, donde se regulan los aspectos fundamentales que articulan su gestión y desarrollo: edad y representación de los miembros, proceso de selección, faltas de asistencia...

MIEMBROS Y PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN:

Actualmente se está finalizando la tercera legislatura del Consell d'Infància i Adolescència. Se cuenta con 35 miembros, de los cuales 7, repiten de la legislatura anterior.

El rango de edad establecido en el reglamento para pertenecer al CMIA es entre 10 y 16 años.

Como norma general los consejeros y consejeras permanecen dos años en el Consell, aunque aquellos miembros que quieran continuar pueden hacerlo durante dos años más.

La selección de las y los miembros del Consell Municipal d'Infància i Adolescència se hace por proceso electoral democrático.

Cada dos años se convocan elecciones para renovar parte de los miembros que componen el Órgano de Participación. La decisión de continuar en el grupo es voluntaria. Se considera importante la permanencia en el mismo a fin de facilitar la continuidad del trabajo realizado.

Las elecciones se realizan en los centros educativos del municipio con el objetivo de garantizar la participación de todos los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

En estos momentos, está establecido que los y las aspirantes sean alumnos y alumnas que cursen 5.º curso para la etapa de Primaria y 1.º, 2.º y 3.º en cuanto a la etapa de Secundaria, asegurando así la representación de las dos etapas educativas durante los dos años de vigencia de la legislatura.

El censo votante, en el caso de primaria, son todos los niños y niñas de 3.º, 4.º, 5.º y 6.º y en el caso de Secundaria, todos los alumnos y alumnas de la etapa (1.º, 2.º, 3.º y 4.º).

Una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas, una sesión de formación se ofrece a los y las aspirantes, para ayudarles en la preparación de su campaña electoral en sus colegios e institutos.

Para asegurar que el proceso electoral cumpla su objetivo, que todos los NNA del municipio sean conocedores de la existencia del órgano de participación, que los potenciales candidatos y candidatas sepan el trabajo y las funciones de dicho órgano, que las y los votantes tengan claro qué y por qué están votando... se realiza una campaña informativa en todos y cada uno de los centros educativos explicando todos estos aspectos.

El proceso culmina con la jornada electoral, que se realiza en cada centro escolar de manera simultánea. Dicha jornada se programa en una fecha próxima al Día Internacional de la Infancia, ya que la constitución oficial del nuevo Consell d'Infància i Adolescència se celebra coincidiendo con esta fecha.

METODOLOGÍA:

La metodología que se utiliza es la realización de dinámicas de trabajo en las cuales los propios niños, niñas y adolescentes coordinados por profesionales cualificados, analizan, proponen, debaten, diseñan... acciones que redundan en su día a día. Es una metodología eminentemente activa y participativa a través de la cual los NNA toman conciencia de su derecho a participar y de la necesidad de transmitir y difundir su trabajo al resto de la población.

Como norma general, se mantienen dos sesiones de trabajo al mes en las que participan los niños, niñas y adolescentes, como protagonistas de su propio Consejo de participación y los dinamizadores. No obstante, y atendiendo al dinamismo y flexibilidad de estas dinámicas, en ocasiones se invita a participar a otras personas (como pueden ser compañeros y compañeras de los NNA, políticos, otros técnicos municipales...) o se cambia la ubicación de las sesiones para poder contar con la participación de otros colectivos de interés.

Las sesiones, de dos horas de duración, cuentan con una estructura de funcionamiento estable, iniciándose con una dinámica para fortalecer aspectos de cohesión grupal, se continúa con actividades de trabajo y se finaliza con talleres lúdicos de contenido relacionado con los objetivos trabajados.

Además, se suelen alternar entre las reuniones de trabajo en sede, sesiones de carácter más recreativo, como salidas, visitas, meriendas... siempre con contenido relacionado con el trabajo en que están inmersos e inmersas.

Otro aspecto importante a destacar es la creación de espacios en todos los centros educativos del municipio, donde los consejeros y las consejeras se reúnen con las asambleas de delegados, con el objetivo de compartir información, experiencias, sugerencias... de manera bidireccional, garantizando así: la difusión del trabajo realizado por el Consell entre la población infantil y adolescente, la recepción por parte de los consejeros y consejeras de propuestas y sugerencias del resto de niños, niñas y jóvenes de su ciudad, la sensibilización entre iguales acerca de los derechos de la infancia en general y del derecho a la participación en particular...

CANALES DE COMUNICACIÓN:

Las reuniones entre el Consell d'Infància i Adolescència y el equipo de gobierno se llevan a cabo fundamentalmente con los concejales y concejalas de las diferentes áreas en que los NNA tienen más implicación, además de mantener reuniones sistemáticas con la Concejala de Infancia. Esta estructura permite agilizar las acciones a desarrollar.

No obstante, a propuesta de los propios consejeros y consejeras, se ha establecido un calendario de reuniones tanto con personal técnico como político que se concreta en al menos una vez al mes para tratar los diferentes temas que trabajan en sus sesiones.

GESTIÓN Y COORDINACIÓN:

La gestión y coordinación del Órgano de Participación Infantil se lleva a cabo desde el equipo técnico, estableciendo para ello un proceso específico de colaboración y trabajo con el equipo dinamizador del CMIA.

Las reuniones de coordinación se calendarizan con una temporalización mínima de una vez al mes, pudiendo aumentarse en función de la necesidad. En dichas reuniones se consensua toda la actividad relacionada con el Consell, se planifica detalladamente la programación, se evalúan las actividades y se proponen nuevas líneas de actuación.

Otra de las líneas de acción incluidas en este objetivo, es la promoción de derechos de la infancia y adolescencia, concienciando y sensibilizando a la ciudadanía de los derechos de la infancia, en especial del derecho a la participación infantil. Las acciones que se realizan van encaminadas a que toda la población conozca las políticas de infancia que se realizan en Mislata, dando a conocer la Convención de los Derechos del niño y lo que significa ser una Ciudad Amiga de la Infancia.

En cuanto a las acciones para difundir la Convención de los Derechos del niño, se planifican actuaciones a dos niveles:

- En los Centros Escolares, se proporciona material didáctico para trabajar con todos los alumnos y alumnas, principalmente utilizamos las propuestas del programa Unicef Educa. Se programan diversas actividades tanto a nivel de difusión (exposiciones, publicidad, ...) como a nivel de promoción (intervenciones directas a través de talleres, visitas, sesiones lúdicas) en las que se trabajan específicamente los derechos de la infancia. Además, la mayoría de centros educativos se han

adherido al programa Unicef Educa incluyendo en sus programas educativos el enfoque de derechos.

- A nivel localidad se llevan a cabo numerosas actuaciones a fin de lograr la concienciación entre toda la ciudadanía en relación a los derechos de la infancia (exposiciones, talleres, mesas redondas, actos institucionales, celebración del día mundial de la infancia)

En cuanto al objetivo de visibilizar Mislata como Ciudad Amiga de la Infancia, un sinnúmero de iniciativas trabajan sobre el mismo, de las que destacamos la colocación de placas con el distintivo Ciudad Amiga de la Infancia en diferentes puntos de la localidad, difusión en redes sociales, edición de folletos y material publicitario, publicación de vídeos...

Llegando al **objetivo 8**, *«Impulsar acciones culturales de ocio y tiempo libre que permitan la formación integral del niño, niña y adolescente»* no queda más que destacar la cantidad y variedad de oferta en este campo, promoviendo la práctica deportiva, especialmente entre adolescentes, como estrategia clave para la promoción de estilos de vida saludable, las actividades culturales, de ocio y tiempo libre de calidad y fomentando el hábito lector entre los más jóvenes. Todo esto se articula desde una óptica de equidad y prevención.

El **último objetivo** *«Potenciar acciones de intercambio generacional en beneficio de la cohesión comunitaria en general y del enriquecimiento personal de las personas mayores, de la infancia y adolescencia en particular»*, persigue el cumplimiento de cuatro metas principales: transmitir valores y tradiciones, impulsar el envejecimiento activo, eliminar los estereotipos generacionales y generar espacios de aprendizaje entre ambas generaciones. El desarrollo de actividades de animación, la puesta en marcha de experiencias de aprendizaje y servicio y la colaboración por parte de los mayores con los centros educativos, permite caminar hacia el logro de este objetivo.

4. Impacto

La situación de la infancia y adolescencia en Mislata ha sufrido una importante transformación en los últimos años. La implementación del Programa Ciudades Amigas de la Infancia y su concreción en nuestra estrategia municipal ha supuesto la asunción por parte de la ciudadanía de un enfoque de DERECHOS en todo lo referente a los niños, niñas y adolescentes.

El primer cambio constatable es el compromiso con la infancia adquirido por parte del equipo de gobierno que supuso el detonante para adherirse al programa de Unicef como apoyo para generar la estrategia concreta que guiaría las políticas municipales de infancia. Crear las estructuras y dotarlas del personal y los recursos económicos necesarios ejemplifica la firme convicción que a nivel político se tuvo desde el primer momento. La ejecución presupuestaria, tanto en lo que se refiera a los fondos propios de la Concejalía de Infancia como al monto general que se destina a actividades y programas dirigidos a la infancia, ha experimentado un notable aumento desde el inicio del proyecto, concretamente 6 puntos

porcentuales, representando en estos momentos un 10% del presupuesto general del ayuntamiento. El apoyo político es necesario, sin él nada de lo que la ciudad es hoy, hubiera sido posible.

En segundo lugar, debe destacarse el impacto a nivel técnico. Contar con un Plan local proporciona un nuevo paradigma que sitúa a la infancia en el centro de las políticas municipales. Es el marco de referencia que orienta y guía toda la planificación estratégica, establece metas operativas, permite diseñar acciones inclusivas, sostenibles y generadoras del mayor bienestar posible.

La transversalidad se ha convertido en una máxima en nuestra labor diaria. Con las estructuras creadas como espacios de coordinación entre todos los agentes implicados con la infancia, se ha logrado calar en la sociedad el enfoque de derechos, optimizar los recursos evitando duplicidades en las programaciones y pasado de planificar acciones «para» los niños y niñas a diseñarlas «con» ellas y ellos.

El aumento de rigurosidad metodológica es otro de los avances conseguidos. El acompañamiento que ofrece Unicef ha permitido aprender a trabajar desde una perspectiva más estricta, que ha enriquecido nuestros procesos. Realizar estudios diagnósticos sobre el estado de la infancia y adolescencia en nuestro municipio de forma sistemática, contribuye a conocer profundamente las necesidades, las barreras y las fortalezas de nuestra realidad. Así mismo establecer sistemas de evaluación basados en indicadores objetivos y medibles, tanto de los logros alcanzados como de los procesos utilizados, es otro plus metodológico que otorga mayor calidad.

En tercer lugar y como impacto más relevante, se destaca la transformación experimentada por la ciudadanía. Los niños, niñas y adolescentes de Mislata ahora son visibles, son considerados como sujetos de pleno derecho, se les consulta, se les escucha y se les permite participar en la toma de decisiones y desarrollar iniciativas.

Precisamente la mayor transformación de la ciudad deriva de sus propuestas, ejemplo de ello es el programa «Yo soy Ciudad», descrito anteriormente y que logra convertir Mislata en una ciudad amable, inclusiva, equitativa y segura para todos y todas.

No obstante, el verdadero impacto del Programa Mislata, Ciudad Amiga de la Infancia ha sido el aprendizaje adquirido por los adultos del gran potencial de la infancia. Este aprendizaje, aunque tardío, bienvenido sea...

«La Infancia tiene sus propias maneras de ver, pensar y sentir...
nada hay más insensato que querer sustituirlas por las nuestras».

Rousseau (S. XVIII).

Bibliografía

Unicef (2015). «Convención sobre los Derechos del Niño». *Unicef Comité Español*. Madrid. (<https://ciudadesamigas.org/documentos/convencion-sobre-los-derechos-del-nino-version-2015/>).

Becedóniz Vázquez, C. y Aranda Bricio, G. (2009). «Pongamos a la infancia en la agenda política local». *Unicef Comité Español*. (<https://ciudadesamigas.org/documentos/pongamos-a-la-infancia-en-la-agenda-politica-local-manual-basico-para-responsables-politicos-municipales/>).

Unicef España (2010). «Guía para el desarrollo de planes de infancia y adolescencia en los gobiernos locales». *Unicef Comité Español*. Madrid. (<https://ciudadesamigas.org/documentos/guia-para-el-desarrollo-de-planes-de-infancia-y-adolescencia-en-los-gobiernos-locales/>).

Ayuntamiento de Mislata (2019). «Video finalista para los CFCI Inspire Awards 2019 de Unicef». (<https://www.mislata.es/es/informate/videos/infancia?id=25935>).

La evaluación de las políticas públicas que condicionan el bienestar de la infancia

OLGA CANTÓ SÁNCHEZ*
Universidad de Alcalá y Equalitas

Recibido: Febrero 2020

Aceptado: Mayo 2020

Resumen

España es uno de los países europeos con tasas de riesgo de pobreza infantil más altas del continente. Las dos principales características de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones y la gran debilidad de las prestaciones de carácter familiar. En otros países europeos existen todo tipo de políticas universales y focalizadas que promueven la cohesión social y reducen el riesgo de pobreza de las familias con menores dependientes. La prestación universal por hijo está vigente hoy en 17 de los 28 países de la Unión Europea. El objetivo de este artículo es presentar los métodos de evaluación económica que nos permiten estudiar tanto los efectos redistributivos como la eficacia, la eficiencia y el coste presupuestario de distintas políticas públicas que pueden ayudar a promover la cohesión social entre generaciones.

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, desigualdad, pobreza, infancia.

Clasificación JEL: I31, I32, I38.

Abstract

Spain is one of the European countries where child risk of poverty is highest in the continent. The two main characteristics of the Spanish tax-benefit system are the large redistributive weight of contributory pensions and the low level of expenditure on family-related policies. All EU countries have child benefit policies, either universal or means-tested, that promote social cohesion and reduce child social exclusion: 17 out of 28 European Union countries have a universal Child Benefit policy. The aim of this paper is to present how to implement up-to-date evaluation methods that allow researchers to measure the distributive impact, effectiveness, efficiency and budgetary cost of different policy options to promote intergenerational social cohesion.

Keywords: evaluation, public policies, inequality, poverty, children.

JEL Classification: I31, I32, I38.

* Universidad de Alcalá, olga.canto@uah.es y Equalitas (www.equalitas.es). La autora desea agradecer la financiación recibida del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Proyecto ECO2016-76506-C4-2-R) para sus actividades de investigación y la colaboración de Andrea Sobas Perela como ayudante de investigación para las simulaciones con Euromod 11.0+.

1. Introducción

En las últimas décadas los países ricos han experimentado importantes cambios demográficos, laborales y socioeconómicos que han tenido como consecuencia un persistente aumento de la pobreza infantil. Estos altos niveles de pobreza y exclusión social en sociedades desarrolladas y ricas ilustran las carencias de bienestar de una parte importante de la población y en el caso de la infancia ofrecen una medida adelantada de la dimensión de lo que, pasados treinta años, denominaremos desigualdad de oportunidades.

La literatura económica y sociológica es muy clara en este tema y sabemos bien que los menores que crecen en familias pobres tienen una probabilidad mucho más alta de tener una posición social de desventaja cuando sean adultos que el resto (Ermisch *et al.*, 2001; Corak *et al.*, 2011). Recientemente, varios estudios para Europa han concluido que el nivel educativo de los padres y la frecuencia con que se sufren problemas económicos durante la adolescencia son las variables que más contribuyen a que la pobreza se herede. En definitiva, crecer en un hogar pobre aumenta las posibilidades de ser pobre también en la edad adulta. Si además esa pobreza es intensa y duradera, el entorno familiar se deteriora y los adultos dedican menos tiempo y recursos a los menores, lo que inevitablemente reducirá su futuro capital social. En consecuencia, la pobreza y la exclusión social persistente que sufran los niños de hoy será uno de los determinantes clave en el progreso de nuestra sociedad en las próximas décadas.

Por supuesto, la incidencia de la pobreza infantil en un territorio y sus cambios a lo largo del tiempo no son sino el resultado de la compleja interacción entre distintos factores económicos y demográficos junto con varios elementos relacionados con las características de la intervención pública. Entre estos últimos desempeñan un papel clave las políticas relacionadas con la educación pública y el diseño y la intensidad protectora de las políticas de transferencias monetarias, tanto las centradas en las familias como las de carácter general. Sin ninguna duda, el gran aumento del desempleo, especialmente entre los jóvenes en edad de tener hijos, y el crecimiento de la desigualdad de rentas son las principales consecuencias sociales del cambio de ciclo económico desde la Gran Recesión. Si a ello unimos la alta prevalencia del empleo de bajos salarios entre las familias más jóvenes y la dimensión de sus deudas hipotecarias a raíz del aumento de los precios de la vivienda, no es difícil entender por qué muchas familias, especialmente si tienen hijos, encuentran serias dificultades para mantener un nivel de vida digno.

Como han subrayado varios análisis especializados, el aumento de la pobreza en España está ligado a las repetidas tasas negativas de crecimiento de rentas que ha venido soportando la mitad más pobre de nuestra población desde el inicio de la recesión (Ayala y Cantó, 2018). La primera de las razones para este desplome de los ingresos de los hogares más vulnerables tiene que ver con los profundos cambios en la estructura distributiva de los salarios como consecuencia del aumento del desempleo y de la precariedad laboral. La segunda, en cambio, es claramente fruto de la ausencia de políticas públicas de protección de rentas que sostengan unos niveles mínimos de ingresos en las fases bajas del ciclo económico.

Las dos principales características de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son: el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y la gran debilidad de las prestaciones de carácter familiar. Ciertamente, el peso de las políticas familiares en el conjunto de las políticas sociales en España ha sido tradicionalmente muy bajo y a comienzos de este siglo los recursos destinados a ellas no llegaban ni a la mitad de lo que dedicaban otros países de la eurozona. En todo caso, no sólo es relevante cuánto sea el gasto en políticas familiares, sino cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas en términos generales.

Las políticas familiares en España consisten esencialmente en desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y algunas prestaciones monetarias por hijo con límite de renta. En general, los trabajos que han analizado la relevancia económica de las diferentes políticas familiares de carácter monetario en nuestro país indican que la política de mayor peso económico son las desgravaciones por hijo en el impuesto sobre la renta y no, como se podría pensar, las prestaciones monetarias. Como consecuencia, y dado que una parte importante de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributación en el impuesto, estas desgravaciones no contribuyen a reducir la pobreza infantil.

Por el lado de las prestaciones monetarias, nuestro sistema estatal está dominado por las prestaciones contributivas ligadas al embarazo y la maternidad o paternidad y el cuidado de hijos de 0 a 3 años junto con una prestación no contributiva por hijo a cargo que, más que estar dirigida a reducir la tasa de pobreza infantil, se ocupa de cubrir las necesidades de las familias con hijos con discapacidad. En general, la característica diferencial del sistema de prestaciones e impuestos español respecto del de otros países europeos es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman (a excepción de las pensiones contributivas) y, en particular, de las políticas familiares.

En contraste con lo que sucede en España, una de las políticas familiares más generalizadas en la mayor parte de los países de Europa es una prestación universal por hijo financiada con impuestos generales o con cotizaciones sociales. Esta política, de menor o mayor cuantía económica, ésta vigente hoy en 17 de los 28 países de la UE y, como era de esperar, es precisamente en los territorios en los que no existe es donde se registran las tasas de pobreza infantil más altas del continente. El objetivo de este artículo es presentar las ventajas y los inconvenientes de los métodos de evaluación económica que nos permiten estudiar los efectos redistributivos y la eficacia y eficiencia de distintas políticas que puedan promover el bienestar de la infancia.

La organización del texto es la siguiente: en la sección 2 presentamos la evolución de la pobreza infantil en España en un análisis comparado con los países de la Unión Europea y medimos hasta qué punto los niveles de pobreza infantil están ligados al papel redistributivo del sistema de prestaciones e impuestos, identificando las políticas públicas que más ayudan a reducir el riesgo de pobreza de las familias con menores dependientes. En la sección 3 valoramos la utilidad de la microsimulación de políticas públicas para la evaluación de impacto de políticas monetarias sobre el bienestar de la infancia en países desarrollados y exponemos los detalles de cómo realizar una evaluación completa de eficiencia y equidad

de una determinada política. En la sección 4 sección resumimos los principales resultados de los estudios de evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas sobre el bienestar de la infancia en España y en la última sección recogemos las principales conclusiones del estudio.

2. El bienestar de la infancia en España: el alcance y la evolución de la pobreza infantil en las últimas cuatro décadas

Uno de los rasgos más distintivos de la realidad social española es el riesgo diferencial de pobreza de los hogares con menores dependientes. La vulnerabilidad de la infancia, medida a través de la insuficiencia de los ingresos del hogar, alcanzaba cotas muy altas antes de la recesión y se ha agravado con la crisis. Las fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de la situación de los hogares con menores dependientes y su creciente insuficiencia de recursos para escapar del riesgo de pobreza.

No es fácil trazar una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil, tanto por la diversidad de sus determinantes como por las dificultades metodológicas inevitables en su medición. A la propia complejidad que implica el estudio de la pobreza desde la distribución de ingresos se añaden las especificidades que supone el estudio de este grupo demográfico, referidas tanto a la adecuación de la variable de referencia, los criterios para comparar de forma homogénea hogares con tamaños y características distintas, la elección de líneas de pobreza o la elección de la medida sintética que mejor refleje la situación de los niños. Habitualmente, los menores no tienen poder de decisión sobre el uso de los ingresos del hogar, siendo los adultos los que toman las decisiones de ahorro y consumo (Bradbury *et al.*, 2001). Por otro lado, los estudios habituales que tratan de cuantificar la pobreza asumen un reparto igualitario de los ingresos en el hogar, aceptando que todos los recursos se ponen en común. Pese a estas dificultades, es posible profundizar en la posición real de la infancia en la escala de rentas y a tratar de construir indicadores actualizados de su riesgo de pobreza, diferenciando la situación de los hogares con y sin menores dependientes.

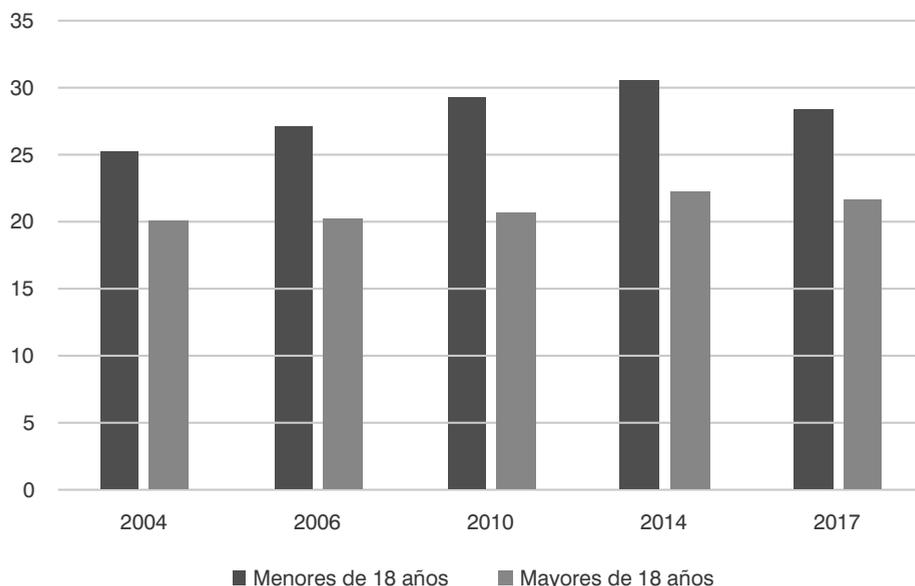
El cálculo de los niveles de pobreza en los niños es una tarea compleja. Aun respetando la opción común de utilizar como umbral el 60% de la mediana de la distribución de ingresos a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Europea (EUSILC), que se publica anualmente, la elección de la escala de equivalencia puede afectar a la estructura demográfica de la población en situación de pobreza. Cuanto menores sean las economías de escala que se asuman mayores serán las tasas de pobreza de los hogares con niños. Como en los indicadores anteriores, para la medición de la pobreza se utiliza la escala de la OCDE modificada. Aunque existe evidencia de que la modificación de la escala de equivalencia aplicada no altera la conclusión básica de que los menores soportan en España niveles de pobreza, y sobre todo, de pobreza severa, superiores a los de la población adulta (Cantó y Mercader-Prats, 2002; Ayala *et al.*, 2006; Cantó y Ayala, 2014; Ayllón, 2015),

no se debe omitir que la consideración de otras escalas podría producir resultados algo diferentes.

La estimación, en cualquier caso, de las medidas más habituales de pobreza confirma el cuadro básico de un mayor riesgo de pobreza monetaria de los menores de edad (Figura 1). Cabe recordar que la pobreza en los hogares con menores ya se había incrementado de forma lenta pero constante en los años noventa y en el período de bonanza económica anterior a la crisis, por lo que no puede decirse que éstos fueran los más beneficiados de la mejora de los indicadores macroeconómicos y de la creación de empleo que tuvo lugar hasta 2007. La Figura 2 distingue a los menores según su edad y podemos apreciar cómo el riesgo de pobreza es mayor entre los menores en edad escolar que entre los que aún no se han incorporado a la educación obligatoria.

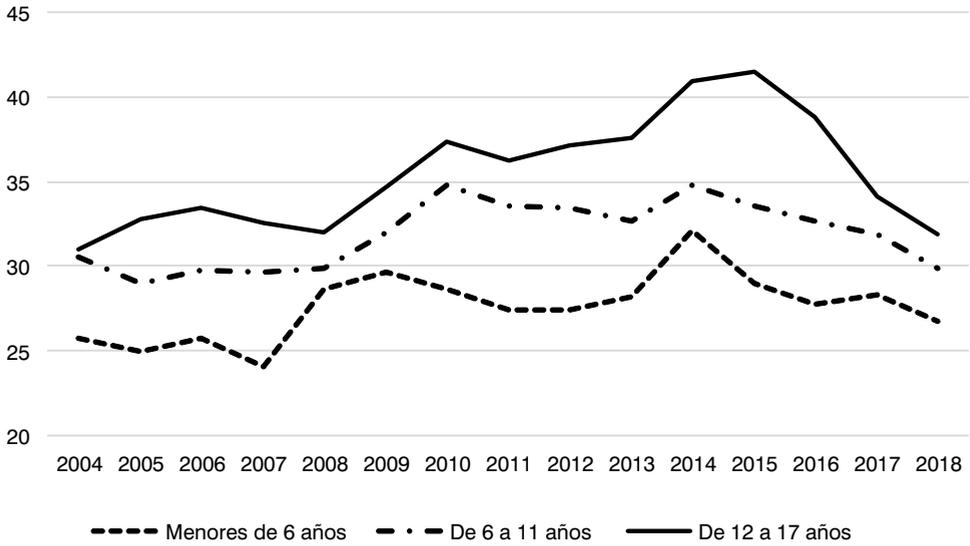
Además, los indicadores sobre la intensidad (Figura 3) y cronicidad de la pobreza apuntan a que desde 2010 la pobreza de los menores de edad es más intensa y se combina más a menudo con privación material y con episodios largos de pobreza (Ayala *et al.*, 2018). En 2010 el riesgo de padecer simultáneamente pobreza monetaria y privación material era el doble para los niños que para la población general y hoy es todavía un 44 por ciento mayor. En 2017 casi 2 de cada 10 menores lleva tres o más años en una situación de pobreza mientras que esto le sucede a poco más de 1 de cada 10 en la población en general. Hay

Figura 1
Tasa de riesgo de pobreza, España, 2004-2017



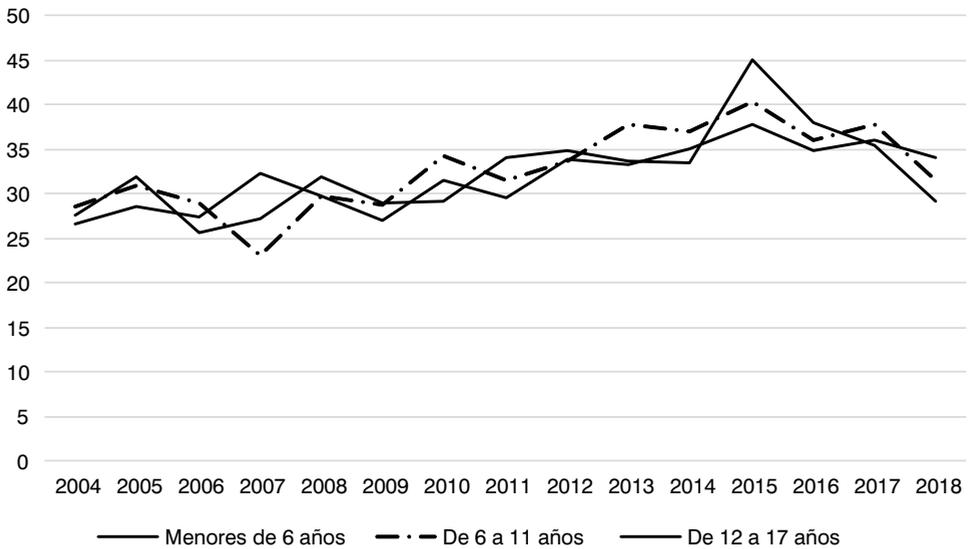
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Figura 2
Tasa de riesgo de pobreza por edad de los menores, 2004-2018



Fuente: Eurostat.

Figura 3
Intensidad de la pobreza por edad del menor, España, 2004-2018



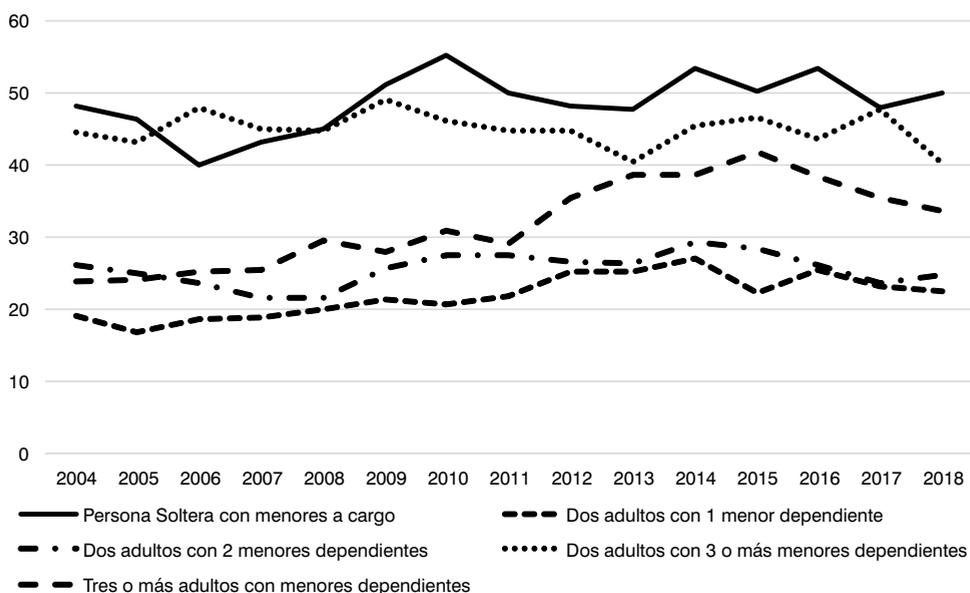
Fuente: Eurostat.

mucha evidencia empírica que concluye que, si la pobreza es intensa y duradera, el entorno familiar se deteriora y los adultos dedican menos tiempo y recursos a los menores, lo que inevitablemente reduce su futuro capital social. Los resultados de distintos trabajos indican que la pobreza es más crónica entre los menores que en la población en general.

Otro dato relevante es que el riesgo de pobreza se distribuye de forma desigual en los distintos tipos de hogares con niños (Figura 4). Los dos donde mayor es la incidencia de la pobreza son los monoparentales y las familias de mayor dimensión. Las parejas con un hijo tienen, por el contrario, una tasa inferior a la media. La crisis ha agravado este perfil, con un impacto especialmente acusado en las familias numerosas, siendo las monoparentales menos sensibles a los cambios de ciclo económico. La atonía del mercado de trabajo ha hecho que en un número creciente de hogares las rentas salariales sean cada vez más insuficientes para atender las cargas familiares.

Figura 4

Riesgo de pobreza por tipo de hogar en el que vive el menor, 2004-2018



Fuente: Eurostat.

Una de las constataciones más relevantes en el análisis de la pobreza infantil en España hace tiempo fue el descubrimiento de que a comienzos de la primera década de este siglo, en medio del período de crecimiento económico anterior a la crisis, la pobreza infantil había crecido hasta alcanzar el valor más alto de los quince Estados iniciales de la Unión Europea.

es medir la eficacia y la eficiencia tanto de reformas como de nuevos diseños de políticas públicas teniendo en cuenta su repercusión sobre todo el sistema de prestaciones e impuestos que está en vigor. Para ello, el primer paso supone a menudo utilizar herramientas de microsimulación que nos permitan identificar con precisión la situación económica de cada individuo de la población antes y después de la política a evaluar. Esta es una metodología utilizada en muchos campos científicos para simular estados y comportamientos de diferentes unidades de una población y que en el campo de la economía y las ciencias sociales se ha desarrollado tras la contribución fundamental de Orcutt (1957), el primer autor que propuso el uso de estas técnicas aplicadas al comportamiento económico y social en los años cincuenta del pasado siglo. En aquel momento, desafortunadamente, el progreso fue lento por la falta de potencia de la tecnología de computación y la inexistencia de microdatos individuales adecuados. Como subrayó Atkinson en la introducción del libro de Bargain (2007), estos dos temas se han desarrollado enormemente en el último cuarto de siglo en los países desarrollados, permitiendo que la evaluación de políticas públicas se haya extendido por el continente. A través de estas metodologías se pueden alcanzar multitud de objetivos investigación relacionados con la evaluación de las políticas públicas como ya indicaban Bourguignon y Spadaro (2005).

Para la medición del efecto redistributivo de las políticas ya existentes no es absolutamente necesario el uso de un microsimulador, ya que los propios datos estadísticos de renta declarados por las familias en las encuestas nos podrían servir para analizar la situación económica de la población con y sin una determinada política impositiva o de prestaciones. De hecho, los trabajos pioneros en este tema en nuestro país como Bandrés (1993), Pazos y Salas (1996), Manresa *et al.* (1996) y otros posteriores como Calonge y Manresa (1997), García *et al.* (1997) y Calonge y Rodríguez (1998) siguieron fundamentalmente esta metodología. En todo caso, el uso de un modelo de microsimulación para medir el efecto redistributivo de las políticas frente a hacerlo de modo directo a través de los valores observados de renta en la encuesta a las familias tiene tres ventajas fundamentales, como señalan Avram *et al.* (2014). En primer lugar, podemos llegar a un mayor grado de detalle en la identificación de las distintas prestaciones del sistema y, además, podemos realizar nuestra propia clasificación por tipos de prestaciones. En segundo lugar, el modelo tiene un importante potencial para mejorar la medición de las cuantías efectivamente percibidas por cada prestación concreta, sobre todo en aquellas que están condicionadas por la renta familiar ya que se simula cada prestación individualmente. Finalmente, la microsimulación nos permite analizar el efecto neto sobre la desigualdad de las políticas más recientes, en nuestro caso las de 2018, sin esperar a que los datos de rentas de las familias en ese período estén disponibles.

Desde finales de los años ochenta, la mayoría de los países Europeos han utilizado micro-simuladores de prestaciones e impuestos para evaluar sus políticas, también denominados *Tax-Benefit*, es decir, que incluyen información fiscal y de prestaciones y permiten la simulación de cambios tanto en impuestos personales como en cotizaciones y prestaciones sociales. Estas metodologías permitieron a Whiteford y Adema (2007) y a Figari *et al.* (2009) realizar evaluaciones del impacto sobre la renta disponible de las familias de distintas políticas de lucha contra la pobreza infantil, diferenciando entre aquellas que se basan en pres-

taciones económicas para las familias con bajos ingresos y las que intentan incentivar la incorporación al mercado de trabajo de algunos de sus miembros. Su utilidad ha llevado a que estas herramientas se hayan desarrollado en la mayoría de los países europeos. Por ejemplo, en el Reino Unido, los más reconocidos son: TAXBEN (elaborado y mantenido por el *Institute of Fiscal Studies* (IFS) de Londres) y POLIMOD (elaborado y mantenido por la profesora Holly Sutherland desde 1993 y que luego se integró en Euromod). En Francia también hay modelos como Sysiff que mantiene la Paris School of Economics o INES que elabora y mantiene el *Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* (INSEE).

En el caso español, la disciplina se desarrolló algo más tarde que en otros países de nuestro entorno y a mediados de los años noventa aparecieron las primeras herramientas de este tipo que evaluaban la redistribución y progresividad del impuesto sobre la renta utilizando un modelo de microsimulación de carácter estrictamente fiscal basado en datos de registros de declarantes de la Agencia Tributaria. Estos modelos, aunque proporcionan una gran precisión en el cálculo del montante recaudatorio que suponen cambios en el impuesto, carecen de información suficiente para construir el hogar económico, pieza clave en el análisis de la desigualdad y el bienestar. En contraste, los modelos que parten de bases de datos de encuestas sobre condiciones de vida de las familias y que integran las políticas de gasto e ingreso tienen la gran ventaja de que la información de partida ya está organizada en hogares económicos, lo que les permite evaluar de forma sencilla el efecto de cambios en las políticas sobre la desigualdad y la pobreza. La desventaja de éstos suele ser habitualmente que el grado de detalle de la información disponible en la encuesta para identificar algunas partidas del impuesto sobre la renta es limitado y, por tanto, su capacidad para cuadrar de forma ajustada los resultados oficiales de recaudación es menor que el de los simuladores basados en registros de declarantes.

A finales de los años noventa, se completó el primer modelo de simulación de políticas públicas español que integraba políticas de ingreso y gasto y que partía de datos de renta y características del hogar procedentes de encuestas a las familias. Este simulador se denominó ESPASIM y estuvo actualizado hasta 2003 (Levy *et al.*, 2001, Labeaga y Mercader-Prats, 2001, Levy y Mercader-Prats, 2001 y 2003). Este modelo conformaba la parte española de un proyecto más amplio denominado EUROMOD que tenía como objetivo comparar los efectos redistributivos de las políticas de varios países europeos dentro una única plataforma. Su uso permitió abordar, por vez primera, el análisis del impacto distributivo de las políticas de ingreso y gasto de forma conjunta y comparable para muchos países de la UE en los trabajos de Immervoll (2004) e Immervoll *et al.* (2006). De esta manera, para el caso español, y a pesar de que ESPASIM ha quedado desactualizado, el nuevo micro-simulador de Euromod profundamente revisado y actualizado hasta 2018 incorpora una parte española que permite utilizarlo para evaluar cualquier propuesta actual de reforma o diseño de políticas públicas (Sutherland, 2001; Sutherland y Figari, 2013).

Para poder simular impuestos y transferencias los micro-simuladores de políticas necesitan bases de microdatos con información detallada sobre ingresos brutos de hogares e individuos desglosados por fuente de ingresos, así como características propias de ambos. Encontrar esta información entre las bases de datos de origen administrativo resulta a me-

nudo complicado por lo que, de manera habitual, los datos elegidos provienen de encuestas a hogares. Así, EUROMOD, que en sus orígenes utilizaba el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), ahora utiliza la Encuesta de Condiciones de Vida Europea (Eusilc). En todo caso, aunque la mayoría de los países optaron por utilizar estas bases como mejor fuente de datos con información de renta de hogares y personas, otros optaron por diferentes alternativas que resultaban más fiables en su contexto, por ser fuentes con más calidad en la recogida y tratamiento de datos. Es por tanto necesario armonizar las bases de datos y crear una única estructura que pueda ser entendida por el modelo, independientemente del país que lo esté utilizando, y por ello la base de datos original que cada país ha decidido, se transforma en la base de datos de entrada al modelo, con sus variables y con sus propias reglas de estilo. EUROMOD es por tanto un modelo que permite calcular, de manera comparable, los efectos sobre las rentas familiares y sobre los incentivos al empleo de cambios en los impuestos y las cotizaciones y prestaciones sociales para la población de cada país y para la UE en conjunto. El modelo también se puede utilizar para evaluar los efectos de las políticas fiscales y de prestaciones sobre la pobreza, la desigualdad, los incentivos y el gasto e ingreso público, por lo que puede medir el coste de hipotéticas reformas, valorar opciones de mecanismos de financiación de las mismas, etc.

EUROMOD calcula, a partir de la información sobre ingresos individuales brutos procedentes de encuestas de hogares, el montante que debe satisfacer el individuo por el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales y, también, el valor monetario de las prestaciones a las que tiene derecho, basándose siempre en las reglas del sistema de prestaciones e impuestos en vigor en cada momento del tiempo. Así, conociendo además la estructura del hogar al que el individuo pertenece es posible calcular la renta disponible de cada hogar de un determinado país y, por consiguiente, evaluar los efectos distributivos (cambios en la desigualdad y/o la pobreza) de las políticas, medir el coste de hipotéticas reformas e incluso valorar opciones de mecanismos de financiación de las mismas. En general, las políticas de ingreso y gasto integradas en el modelo conforman la base principal de la actuación del Estado en los diferentes países de la UE por lo que, a pesar de que el modelo no es capaz de simular absolutamente todas las políticas existentes, sí consigue cubrir de forma bastante completa las más relevantes.

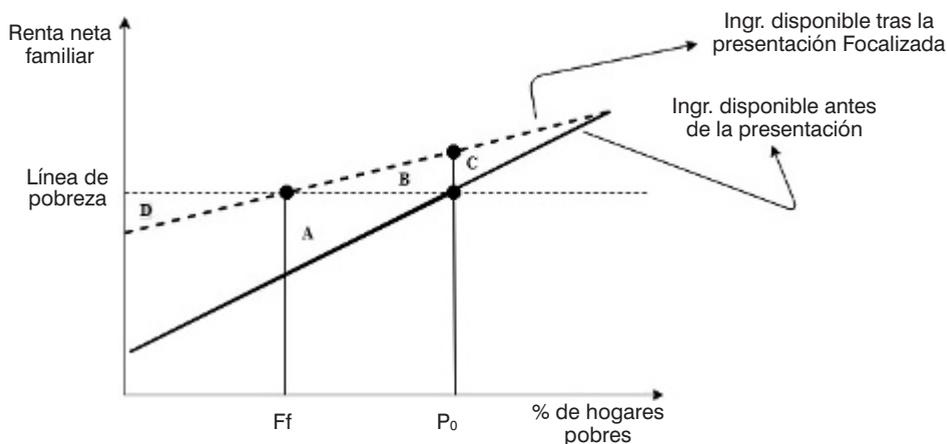
Para el funcionamiento de la herramienta se dispone, por un lado, de datos estadísticos de renta y de características individuales y familiares a partir de encuestas de hogares¹ y, por otro, de un conjunto de parámetros (susceptibles de modificación) que recogen toda la información de interés para el diseño concreto de las políticas impositivas y de prestaciones de cada año (sistema de políticas). Toda esta información confluye en el modelo que internamente ejecuta los cálculos y produce ficheros de resultados que incluyen la renta disponible de cada individuo tras la aplicación de un sistema de políticas.

En el caso español, EUROMOD permite simular el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en su parte más importante, exceptuando el tratamiento fiscal de ganancias y pérdidas patrimoniales, las reglas diferenciales de los territorios forales y algunas deducciones regionales muy específicas. También permite calcular las cotizaciones sociales con un importante grado de detalle, es decir, identificando, de forma separada, el

régimen general, el régimen agrario, el régimen de los empleados por cuenta propia y las cotizaciones sociales de los desempleados. Además, en cuanto a las prestaciones sociales, el modelo es capaz de simular de forma prácticamente completa (es decir, teniendo en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambiar en la prestación) las pensiones no contributivas por vejez y viudedad, los complementos de mínimos, las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), las prestaciones por hijo a cargo nacionales y de las CC.AA. y otras prestaciones familiares. Las que sólo se simulan parcialmente (es decir, no se tienen en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambio) son las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo y la Renta Activa de Inserción, ya que éstas necesitan de alguna información laboral retrospectiva del trabajador que no está disponible en la fuente de datos estadísticos y, por tanto, su valor se toma de la información sobre prestaciones que ofrecen los datos de la encuesta a las familias.

El segundo paso en la evaluación de las políticas públicas es la medición de la eficacia y la eficiencia una vez llevadas a cabo las simulaciones antes y después de la política. Lo más habitual en la literatura ligada a la reducción de la pobreza es utilizar el modelo propuesto inicialmente por Weisbrod (1969) y desarrollado empíricamente por Beckerman (1979) que introduce la noción de eficacia y eficiencia en este ámbito. El trabajo de Rodrigues (2001) y Kim (2000) basan su análisis en este modelo para evaluar la eficacia y la eficiencia de las políticas de Rentas Mínimas u otros programas en la lucha contra la pobreza en varios países.

Figura 6
Diagrama de Beckerman



Fuente: Elaboración propia a partir de Beckerman (1979).

El modelo de Beckerman identifica la eficacia de una política de reducción de la pobreza como la capacidad que tiene ésta para conseguir sus objetivos de reducción de la in-

cidencia del riesgo de pobreza y de su intensidad (Figura 6). En cuanto a la eficiencia este modelo centra su principal criterio en evitar el desperdicio de recursos y valora qué cantidad del gasto en la política contribuye a la reducción de la pobreza existente, es decir, se dirige específicamente a hogares en riesgo de pobreza. Además, como subrayan Matsaganis *et al.* (2006) existe una compensación entre la eficacia de la política y su coste económico por lo que podemos también entender la eficiencia como el ratio entre el coste de una política y su eficacia en la reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza.

Para medir la eficacia de una política se pueden proponer varios indicadores a partir del gráfico anterior. El primero, y más intuitivo, mediría la capacidad de la política para reducir la incidencia de la pobreza y sería la distancia entre la incidencia de la pobreza antes (P_0) y después (P_f) de la política. El segundo, iría algo más allá y nos permitiría medir cuánto reduce la política la intensidad de la pobreza a partir de la proporción de la brecha de la pobreza antes de la política que se reduce por la transferencia, denominado Efectividad Global en la Reducción de la Pobreza o *Overall Poverty Reduction Effectiveness* (OPRE) y que según la Figura 6 se expresaría como: $\frac{A}{(A+D)}$. Este segundo indicador permite profundizar en la efectividad de la política que tiene como objetivo no sólo en reducir el número de pobres sino también reducir la intensidad de su pobreza.

Para medir la eficiencia de la política, Beckerman propone tres indicadores de interés más, el primero denominado Eficiencia Vertical en el Gasto o *Vertical Expenditure Efficiency* (VEE) y que mide el porcentaje del gasto total en la política que llega a los hogares que son pobres: $\frac{(A+B)}{(A+B+C)}$. El segundo, la proporción del gasto total que mejora la situación económica de las familias pobres y que denomina Eficiencia en la Reducción de la Pobreza o *Poverty Reduction Efficiency* (PRE), y que calcula como $\frac{(A)}{(A+B+C)}$. Por último, el exceso de gasto de la política o *Spillover* (S) = $\frac{(B)}{(A+B)}$, que identifica con aquella parte del gasto que reciben las familias pobres, pero que no sería necesario gastar para colocarlas en el umbral de la pobreza. Estos tres indicadores están relacionados entre sí, puesto que $VEE(1 - S) = PRE$, por lo que Beckerman (1979) concluye que la eficiencia no deja de ser una función entre el total gastado y la eficacia con la que se gasta.

4. Principales resultados de las evaluaciones de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas sobre el bienestar de la infancia en España

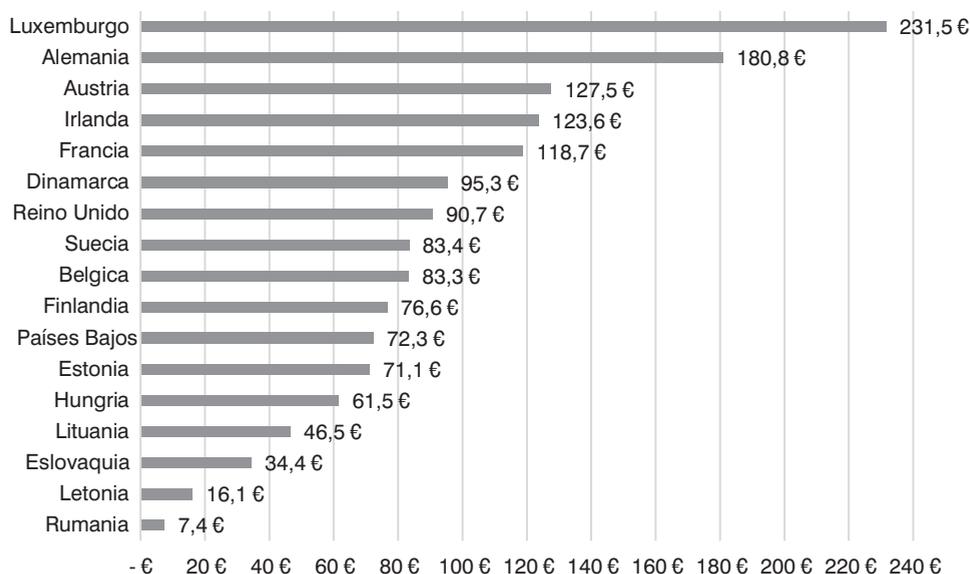
El diseño concreto de las políticas que promueven la mejor redistribución de ingresos por tipologías familiares y mantienen las tasas de pobreza infantil a niveles bajos es distinto según los países y los modelos de Estados del bienestar, aunque encontramos muchas coincidencias en algunos aspectos clave. De los 28 países que componen la UE, 17 cuentan con prestaciones universales por hijo que consisten en transferencias periódicas por menor

de edad de diversas cuantías, que normalmente dependen de la edad o de la composición del hogar (Figura 7).

Según su cuantía en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) es posible hacer tres grandes agrupaciones: en la primera estarían los cinco países con prestaciones más generosas, que tienen transferencias mensuales superiores a los 118€: Luxemburgo, Alemania, Austria, Irlanda y Francia; en la segunda se encontraría el grupo más amplio, con ocho países con prestaciones entre 95€ y 71€ mensuales: Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Suecia, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Estonia; y, por último, los cinco países con ayudas más pequeñas, en su mayoría del este de Europa, que no llegan a los 70€: Hungría, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Rumania.

Figura 7

Prestaciones universales por menor dependiente en la UE en PPA, 2017



Nota: Calculado como la prestación máxima a percibir para hogares con un único menor de edad. En Francia, la prestación es la que corresponde a hogares con dos menores a cargo.

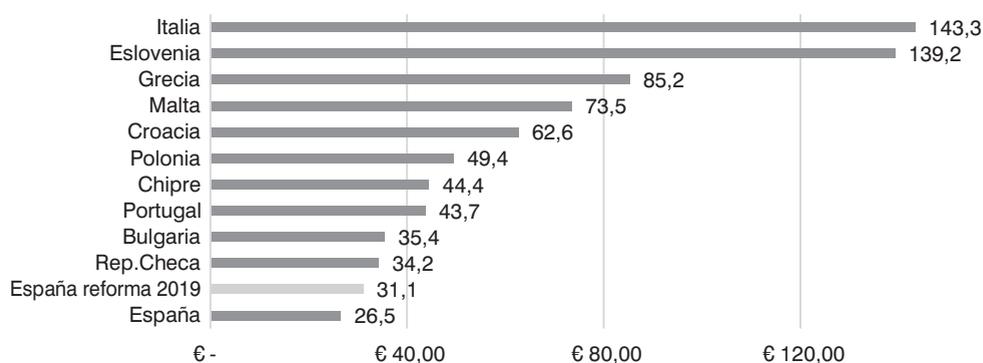
Fuente: Missoc y Country Reports Euromod I 1.0+.

En países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Reino Unido la ayuda universal se combina con diversas prestaciones focalizadas como apoyo adicional a las familias con menos recursos. En el caso de Francia y Austria, estas prestaciones focalizadas se concentran en los colectivos más vulnerables a la pobreza, como las familias numerosas o las monoparentales. Por su parte, Países Bajos y Finlandia tienen también algunas prestaciones focalizadas para cubrir determinados gastos clave, como los gastos médicos o los de cuidado de

menores. Los otros once países de la UE basan el régimen de ayudas a la infancia en políticas monetarias focalizadas para las familias con ingresos más bajos o transfieren distintas cuantías por tramos de ingresos: Italia, Eslovenia, Grecia, Malta, Croacia, Polonia, Chipre, Portugal, Bulgaria, República Checa y España (Figura 8). Es importante recordar, como sucede en la República Checa, si estas prestaciones tienen un umbral de renta alto pueden tener efectos redistributivos similares a una prestación universal y ser muy eficaces en la lucha contra la pobreza. En contraste, si tienen un umbral bajo como sucede en Italia y en España, su eficacia puede ser baja a pesar de su relativamente alta cuantía, como en el caso de Italia. Además, países como Eslovenia no tienen un único umbral de ingresos, sino que transfieren renta a toda la población, pero reduciendo la cuantía de la prestación a medida que los ingresos familiares aumentan.

Figura 8

Prestaciones focalizadas por menor dependiente en la UE, 2017



Nota: En Eslovenia incluimos la cuantía que recibe un hogar aproximadamente en la mediana de la distribución, quinto decil 5. Los dos últimos deciles (9 y 10) no reciben prestación. En España, la prestación es de 49€ para menores en pobreza extrema.

Fuente: MISSOC y Country Reports EUROMOD I 1.0+.

Doce de los diecisiete países con transferencias monetarias universales las complementan con deducciones fiscales en el impuesto sobre la renta personal. Esto es aún más común en aquellos que sólo tienen prestaciones focalizadas, pues tiene el objetivo de complementar las rentas de las familias con hijos que no reciben la prestación porque su nivel de renta supera el umbral de ingresos. De estas políticas fiscales se puede beneficiar todo contribuyente que tenga algún menor dependiente a cargo, excepto en Eslovaquia, Estonia y Croacia, donde existen restricciones según los ingresos y el tipo de hogar. Cabe mencionar el caso especial de Alemania, que si bien no cuenta estrictamente hablando con una deducción por menor a cargo permite que los hogares elijan entre la ayuda universal como transferencia monetaria o como deducción fiscal.

Los trabajos que abordan evaluaciones de eficacia y eficiencia de las políticas públicas son aún escasos en España, seguramente por una falta de cultura de evaluación en la administración pública española. En consecuencia, los que centran su análisis en el bienestar infantil son prácticamente inexistentes. Hasta hoy, sólo conocemos dos trabajos en los que se llevan a cabo evaluaciones económicas y distributivas que distintas políticas públicas de carácter fiscal o de transferencia tendrían sobre el bienestar de la infancia en España que son Cantó *et al.* (2014) y Cantó y Ayala (2014). Ambos estudios presentan evaluaciones de los efectos redistributivos y de reducción de la pobreza que tendrían distintos diseños de políticas sobre la pobreza infantil, aunque con distintas propuestas como marco básico. El primero analiza las implicaciones distributivas de las políticas diseñadas por las Comunidades Autónomas durante la corta etapa expansiva antes de la llegada de la recesión en 2008. El segundo es una evaluación del impacto sobre las tasas de pobreza infantil de la implantación de distintas políticas de prestación por hijo similares a las existentes en otros países de nuestro entorno teniendo en cuenta la estructura integral de nuestro sistema de prestaciones e impuestos.

Como subrayan los autores, antes de la crisis hubo una cierta etapa expansiva, que, aunque no corrigió sustancialmente la divergencia en los niveles de gasto social en familia, puso en marcha algunas políticas relevantes para la corrección de la pobreza infantil, como una prestación universal por nacimiento, y se reforzaron algunos de los sistemas ya existentes, duplicándose las cuantías de las prestaciones por hijo a cargo. La crisis, sin embargo, y la introducción de severas medidas de ajuste fiscal, frustró drásticamente este avance, consolidándose el escenario anterior de una inversión de recursos públicos en la infancia nítidamente inferior —un 35% menos— a la de los países de la Eurozona.

Los resultados de estos estudios inciden en que la limitada inversión de recursos públicos en la infancia no significa, sin embargo, que las políticas públicas en general no tengan incidencia sobre la pobreza infantil. Su peso en las rentas de los hogares creció notablemente con la crisis, si bien por la caída de las rentas primarias de los hogares y no por un aumento de la intensidad protectora del sistema. Eso sí, después de la recesión una proporción creciente de hogares con niños se ha ido quedando sin cobertura económica, al haber agotado el derecho a prestaciones vinculadas a la participación anterior en el mercado de trabajo. Las prestaciones generales del sistema, en cualquier caso, reducen la pobreza infantil en casi un tercio, con un efecto especialmente relevante de las de carácter universal.

Estos autores también concluyen que el impuesto sobre la renta, especialmente importante para los hogares con niños por la introducción de elementos en su diseño que recogen características familiares, como reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota, tiene muy poca incidencia sobre la pobreza infantil. Esto no significa que en el debate sobre las posibles reformas de la intervención pública para corregir la pobreza infantil los cambios en el impuesto no tengan relevancia. Se podrían reforzar algunos de sus elementos más favorecedores de las familias con bajas rentas y, sobre todo, habría que ligar las posibles reformas en las prestaciones a mejoras de la capacidad recaudatoria del impuesto que fueran, además, progresivas.

En cualquier caso, parece claro que las reformas más urgentes para reducir la pobreza monetaria en la infancia deben darse en la vertiente de las prestaciones sociales. Los indicadores comparados dejan ver, de nuevo, la especial anomalía de la situación española: sólo Grecia ofrece prestaciones por hijo con menor intensidad protectora que las españolas, que están a una enorme distancia de la mayoría de los países de la Eurozona. Siendo varios, como se señaló, los factores que determinan la magnitud de la pobreza infantil parece claro que cuanto mayor es la generosidad de estas prestaciones menor es la pobreza infantil. Tal relación debería obligar a revisar el actual sistema de prestaciones por hijo en España, impropio del nivel de renta del país y de su desarrollo democrático.

Cantó y Ayala (2014) evalúan la eficacia de las tres vías de actuación más inmediata: aumentar la cuantía de la prestación por hijo a cargo (hasta 100 euros mensuales), aumentar el límite de renta para cobrarla y crear una prestación universal de esa misma cuantía. Ninguna de estas propuestas es novedosa en el marco comparado. La gran mayoría de los países europeos tienen prestaciones universales y son precisamente los países que apostaron por prestaciones condicionales los que tienen mayores tasas de pobreza. Es importante señalar que las prestaciones condicionadas tienen desventajas relevantes como su mayor complejidad en la puesta en marcha por parte de la administración, los mayores costes de control, sobre todo para reducir el fraude en determinados colectivos con prevalencia de ingresos del empleo por cuenta propia o del capital, en los que la declaración de ingresos a la Administración se diferencie más de los ingresos reales del hogar.

Sus resultados muestran que todas tendrían efectos beneficiosos, siendo especialmente relevantes en términos cuantitativos los del posible tránsito a un sistema universal, tanto en términos de reducción de la incidencia de la pobreza como de su intensidad. Las mejoras de las cuantías también tendrían efectos redistributivos positivos. El coste estimado no sería desdeñable, con aumentos del volumen de gasto entre los trescientos millones de euros que supondría el cambio del umbral de acceso a la prestación condicional a los nueve mil que podría costar una prestación universal cercana a los niveles medios europeos. Se trata de un coste importante pero no inasumible. Por un lado, debe rebajarse por las notables divergencias entre la declaración de rentas de las familias en los datos necesarios para la simulación y la realidad. Por otro, debería estar acompañado de reformas en las actuales fuentes de financiación del sector público, para las que todavía hay márgenes de aumento de los ingresos con carácter progresivo. Pero, sobre todo, el aumento del gasto remite al pacto social necesario para combatir la pobreza infantil.

Conclusiones

España es uno de los países europeos con tasas de riesgo de pobreza infantil más altas del continente. Las dos principales características de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones y la gran debilidad de las prestaciones de carácter familiar. En otros países europeos existen todo tipo de políticas universales y focalizadas que promueven la cohesión social y reducen el riesgo de pobreza

de las familias con menores dependientes y la prestación universal por hijo está vigente la mayor parte de los países de la UE.

Nuestro país no se puede permitir hipotecar el bienestar de las futuras generaciones y enquistar en nuestra estructura social desigualdades tan grandes como las que se están gestando actualmente. Los niveles tan altos de pobreza infantil en España, su crecimiento en la crisis y la debilidad del sistema de prestaciones familiares, exigen la rápida puesta en marcha de medidas mucho más ambiciosas que las actuales, impropias de nuestro nivel de riqueza. Una mayor inversión de recursos para este fin no sólo es una condición necesaria para no descender más peldaños en la escala de desarrollo social sino para transformar el futuro en oportunidad y no en amenaza para los niños de hoy, adultos del mañana. Si bien no es fácil trazar un cuadro preciso de qué instrumentos de política pública son los consiguen ser los más virtuosos para reducir la pobreza y la desigualdad, los estudios más recientes concluyen que las ayudas por hijo universales y las condicionadas por bajos ingresos con cuantías y umbrales medio-altos resultan ser las más efectivas para reducir la pobreza infantil.

Notas

1. La principal fuente de datos estadísticos de rentas y características del hogar para el simulador es el Survey of Income and Living Conditions de la Unión Europea (EU-SILC) que elabora la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat).

Referencias bibliográficas

- Avram, S. Levy, H. y Sutherland, H. (2014). «Income redistribution in the European Union». *IZA Journal of European Labor Studies*, pp. 3:22.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2018). «The driving forces of rising inequality in Spain: Is there more to it than a deep worsening of low-income households living standards?», en Nolan, B. (ed.), «Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes», *Oxford University Press*, Chapter 10, Oxford.
- Ayala, L., Cantó, O. Navarro, C., Martínez, R. y Romaguera, M. (2018). «Bienestar económico y material, Informe Observatorio Social La Caixa sobre Necesidades Sociales», Barcelona.
- Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006). «Familia, infancia y privación social», Madrid, Fundación Foessa.
- Ayala, L. y Sastre, M. (2007). «Políticas redistributivas y desigualdad». *Información Comercial Española*, 837, 117-138.
- Ayllón, S. (2015). «Youth poverty, employment and leaving the parental home in Europe», *Review of Income and Wealth*, Series 61, number 4, December: 651-676.
- Bandrés, E. (1993). «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Volumen VII, Fundación Argentaria, Madrid.

- Bargain, O. (2007). «Microsimulation in action», *Research on Labor Economics*, Vol. 25.
- Beckerman, W. (1979). «The Impact of Income Maintenance Programmes on Poverty in Four Developed Countries», *International Labour Office*, ILO, Geneva.
- Bourguignon, F. y Spadaro, A. (2005). «Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies», *Journal of Economic Inequality*, 4 (1): 77-106.
- Bradbury, B.; Jenkins, S. P. and Micklewright, J. (2001). «The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries», *Cambridge University Press*.
- Calonge, S. y Manresa, A. (1997). «Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito*, 204: 13-65.
- Calonge, S. y Rodríguez, M. (1998). «Consecuencias distributivas y de equidad de las políticas de gasto y financiación de la sanidad», *Papeles de Economía Española*, 76: 259-272.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (2002). «Child Poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach», *Journal of Applied Social Sciences Studies* (Schmollers Jahrbuch), 121 Jg., Vol 4/2002.
- Cantó, O. y Ayala, L. (2014). «Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto», *UNICEF Comité Español*.
- Cantó, O., Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. y Paniagua, M. M. (2014). «Going regional: The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain», en Dekkers, G, Keegan, M. and O'Donoghue, C. (eds.), «New Pathways in Microsimulation», *ASHGATE*, chapter 12: 183-202, ISBN: 9781409469315.
- Corak, M., Curtis, L. J. y Phipps, S. (2011). «Economic Mobility, Family Background, and the Well-being of Children in the US and Canada», Capítulo 3, en Smeeding, T., Erikson, R. and Jantti, M. (eds.), «Persistence, Privilege and Parenting: the Comparative Study of Intergenerational Mobility», *The Russell Sage Foundation*.
- Ermisch, J., Francesconi, M. y Pevalin, D. J. (2001). «Outcomes for children of poverty», *Research Report No. 158*. London: Department for Work and Pensions.
- Figari, F., Paulus, A. y Sutherland, H. (2009). «Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective». *EUROMOD Working Paper No. EM6/09*.
- García, J., Labeaga, J. M. y López, A. (1997). «Análisis microeconómico de los efectos de cambios en el sistema impositivo y de prestaciones sociales», *Moneda y Crédito*, 204, pp. 67-91.
- Immervoll, H. (2004). «Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU, a macro-level analysis of levels, distributions and driving factors», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 19, OECD Publishing.
- Immervoll, H., Levy, H., Lietz, C., Mantovani, D., O'Donoghue, C., Sutherland, H., Verbist, G. (2006). «Household incomes and redistribution in the European Union: quantifying the equalizing properties of taxes and benefits», pp. 135-165 in Papadimitriou, Dimitri B. (ed.), «The Distributional Effects of Government Spending and Taxation», Palgrave, Macmillan.
- Kim, H. (2000). «Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States», *Working Paper No. 228*, University of Wisconsin Madison.

- Labeaga, J. M. y Mercader-Prats, M. (2001) (eds.). «Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales», *Estudios de Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Levy, H., Mercader, M. y Planas, M. (2001). «An Introduction to ESPASIM: A Microsimulation Model to Assess Tax-Benefit Reforms in Spain», *Brazilian Electronic Journal of Economics*, Department of Economics, Universidade Federal de Pernambuco, vol. 4(1), September.
- Levy, H. y Mercader-Prats, M. (2001). «Los principales elementos del nuevo IRPF: una valoración a partir de ESPASIM», *Working Papers-wp0104*, Departamento de Economía Aplicada, Universitat Autònoma of Barcelona.
- Levy, H. y Mercader-Prats, M. (2003). «Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: Una valoración a partir de EspaSim», *Working Papers-wpdea0301*, Departamento de Economía Aplicada, Universitat Autònoma of Barcelona.
- Manresa, A., Calonge, S. y Berenguer, E. (1996). «Progresividad y redistribución de los impuestos en España, 1990-1991», *Papeles de Economía Española* 69: 145-159.
- Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S. (2006). «Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits?». *Social Policy and Society*, 5(2), 189. Cambridge University Press. doi: 10.1017/S1474746405002873
- Pazos, M. y Salas, R. (1996). «Progresividad y redistribución de las transferencias públicas», en «Las políticas redistributivas», Fundación Argentaria, Madrid.
- Orcutt, G. H. (1957). «A new type of Socioeconomic System», *Review of Economics and Statistics*, 58 (2): 773-797.
- Rodrigues, C. F. (2001). «Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Program in Portugal». *Working Papers Department of Economics 2001/08*, ISEG-Lisbon School of Economics and Management, Department of Economics, Universidade de Lisboa.
- Sutherland, H. (2001). «Final Report EUROMOD: An integrated European Benefit-Tax Model». *Euromod Working Paper* No. EM9/01.
- Sutherland, H. y Figari, F. (2013). «EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model», *International Journal of Microsimulation*, 6(1) 4-26.
- Weisbrod, B. A. (1969). «Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach, in U.S. Congress, Joint Economic Committee. The Analysis and Evaluation of Public Expenditures»: *The PPB System*. Washington DC.
- Whiteford, P. y Adema, W. (2007). «What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy?». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n.º 51.

Normas para la presentación de artículos a la *Revista Presupuesto y Gasto Público*

1. Las normas que se detallan en esta nota se refieren a los **números monográficos de la Revista**.
2. **Los números monográficos** versan sobre temas de carácter sectorial que cubren distintas áreas de las políticas públicas o tratan temas de trascendencia y actualidad en el ámbito del gasto público. Estos monográficos son proyectados y evaluados por su correspondiente Coordinador (o Coordinadores), que selecciona y evalúa los artículos. Si es preciso, el Coordinador puede acudir a la evaluación externa de los trabajos que considere necesario.
3. El contenido de los artículos seleccionados no podrá haber sido publicado o estar sometido a proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera, ya sea de edición ordinaria o electrónica, ni formar parte de un libro de autor o colectivo. Los artículos podrán ser publicados tanto en lengua española como inglesa o francesa.
4. Los artículos podrán enviarse por e-mail:
Al Coordinador del número o:
A la Secretaría del Consejo de Redacción de la revista “Presupuesto y Gasto Público”:
A la Atención de: D. Juan Varela Donoso
Secretario del Consejo de Redacción de la Revista Presupuesto y Gasto Público
Subdirector General de Análisis y Programación Económica
Dirección General de Presupuestos
Avenida de Alberto Alcocer, n.º 2, 1.ª planta
28071 Madrid
Teléfono: 91-583-52-82
e-mail: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es
5. Los artículos deberán presentarse atendiendo las siguientes normas:
 - En formato **Word**. Las tablas y gráficos elaborados en **Excel** deberán ir **insertados** (no como imagen) en el texto en Word.
 - La Revista se edita en blanco y negro. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar tablas y gráficos, para que se visualicen correctamente.
 - Artículos **mecanografiados a 1,5 espacios**, con un cuerpo de letra de **tipo 12** y con márgenes mínimos de 2,5 cms. **La extensión máxima de los trabajos no deberá exceder de 20 páginas**, incluidos apéndices, cuadros y figuras. En la primera página deberá constar el título del trabajo, nombre del autor/es e institución a la que pertenecen, así como un teléfono de contacto, una dirección y un e-mail al que se enviará la correspondencia que pueda originarse.
 - Junto con el artículo deberá presentarse en español un **resumen corto del mismo (resumen)**, de no más de cien palabras, con su correspondiente **traducción en inglés (abstract)**. Asimismo, se incorporarán palabras clave en español y en inglés (“keywords”) y la referencia correspondiente a la clasificación del “Journal of Economic Literature” (JEL).
 - El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo como 1 la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerará con dos o tres dígitos (p. e. 2.3., 2.3.1.).

- Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se enumerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con número arábigos. Deberán presentarse con calidad suficiente para su reproducción e indicándose, en todo caso, sus fuentes.
- Las notas al texto deberán ir numeradas correlativamente. Las referencias aparecerán entre paréntesis en el punto del texto en que se requieran y las notas deberán mecanografiarse al final del trabajo, antes de la bibliografía, para la inscripción NOTAS.
- Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
- Las referencias a la literatura deberán aparecer al final del artículo bajo la inscripción BIBLIOGRAFÍA, por orden alfabético de autores y, en cada una, adaptándose al siguiente orden: autor/es (en letra normal), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias que corresponden al mismo autor/es y año), título del artículo o libro (entrecomillado y letra normal), título de la revista o editorial (en cursiva y sin entrecomillar), lugar de publicación (en letra normal y sólo para libros), número de la revista y páginas (en letra normal).

Por ejemplo:

Lau, L. (1969). "Duality and the structure of utility functions". *Journal of Economic Theory*, núm. 1, pp. 374-396.

Rockefeller, T.R. (1979 a). "Convex Analysis". *Princeton University Press*. Princeton.

- Las citas aparecerán en el texto incluyendo el primer apellido del autor o autores y el año de publicación entre paréntesis (distinguiendo a, b, c si hay varias publicaciones que corresponden al mismo autor/es y año). Por ejemplo: "...de identificar las aportaciones individuales, Alchian y Demsetz (1872) y Holmström (1982 a) sugieren que..."
 - El orden de presentación del artículo será el siguiente: Título y autor/es, Institución, Resumen, Texto, Apéndices, en su caso, Notas, Bibliografía, Cuadros y Gráficos.
6. El autor o autores se comprometen, siempre que la Secretaría de Redacción lo requiera, a **revisar las pruebas de imprenta** pertinentes en un plazo máximo de 7 días desde su recepción. Pasado este plazo, entenderemos que no hay revisiones que realizar. Cada autor recibirá un ejemplar del número de la Revista en el que se publique su artículo.

Presupuesto y Gasto Público

Consejo de Redacción

Directora del Consejo

Gualda Romero, M.^a José. *M.º de Hacienda*

Consejeros Editores

Andrés Domingo, Javier. *Universidad de Valencia*

Arellano Pardo, Pablo. *M.º de Hacienda*

Castellanos Garijo, M.^a de los Llanos. *M.º de Política Territorial y Función Pública*

Cuenca García, Alain. *Instituto de Estudios Fiscales*

De la Cueva Fernández, Ana. *M.º de Economía y Empresa*

González López-Valcárcel, Beatriz. *Universidad de la Palmas de Gran Canaria*

Iglesias Quintana, Jaime. *M.º de Hacienda*

Consejeros Asesores

Barberán Ortí, Ramón. *Universidad de Zaragoza*

Blanco Moreno, Ángela. *M.º de Hacienda*

Boscá Mares, José Emilio. *Universidad de Valencia*

Buenaventura Zabala, José María. *M.º de Hacienda*

Caballero Fernández, Mercedes. *M.º de Hacienda*

De Pablos Escobar, Laura. *Universidad Complutense de Madrid*

Gimeno Ullastres, Juan. *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

González Calbet, Luis. *M.º de Economía y Empresa*

Herrera Campa, Juan José. *M.º de Hacienda*

Tarrach Colls, Anna. *Generalitat de Catalunya*

Monasterio Escudero, Carlos. *Universidad de Oviedo*

León Lázaro, Eduardo. *Junta de Andalucía*

Sánchez Mayoral, Jaime. *M.º de Hacienda*

Seisdedos Espinosa, Pilar. *M.º de Hacienda*

Secretario

Varela Donoso, Juan. *M.º de Hacienda*

ISSN 2695-7574



9 7726 95 757002

Secretaría de Redacción

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Dirección General de Presupuestos

Avda. Alberto Alcocer, n.º 2 (pta. 1.ª). 28071 Madrid

Correo electrónico: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA Y
FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS
FISCALES