



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Invertir en la infancia:
romper el ciclo de las desventajas

[Un informe de políticas nacionales](#)

España

Esta publicación ha sido realizada para la Comisión Europea por



© Ilustración de la cubierta: Unión Europea

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que la represente es responsable de la información contenida en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan la opinión oficial de la Comisión Europea ni de los Estados Miembros.

La información sobre la Red de Expertos Independientes está disponible en la siguiente página web:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Unión Europea, 2014

Autorizada la reproducción citando la fuente

Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas.

Un estudio sobre políticas nacionales

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ (MADRID)

INFORME NACIONAL- ESPAÑA

Índice de contenidos

Resumen	7
1. Introducción	9
2. Valoración general y gobernanza	11
2.1. Valoración general	11
2.2. Prioridades de las políticas	13
3. El acceso a recursos adecuados	14
4. Acceso a servicios asequibles y de calidad	20
4.1. Panorámica de la evolución de los servicios públicos para la infancia	20
4.2. Áreas urgentes para la mejora de las políticas	23
5. Participación social de los niños y políticas de infancia	24
6. La pobreza y exclusión social infantil durante el Semestre Europeo	26
7. Movilizando los instrumentos financieros de la UE	29
8. Conclusiones	30
9. Referencias	31
Apéndice de Gráficos sobre pobreza infantil en España 2008-2012 (En base a la Encuesta de Condiciones de Vida, INE)	34

Resumen¹

1. España tiene una población de 8.348.433 habitantes de 0 a 17 años de edad (17.83% de la población española) que se caracteriza por tener una de las más elevadas tasas de pobreza infantil de la EU (24.4% en 2008 y 29.7% en 2012) que, además, ha sido crónica a lo largo de las tres últimas décadas. La tasa de pobreza infantil es superior a la tasa de la población general (19.76% en 2008 y 22.3% en 2012), tiene un mayor peso en las niñas que en los niños y, sobre todo, la tasa de pobreza aumenta con la edad (diferencia de 7.43 puntos en 2008 entre los tramos 0-5 y 12-17 de edad y de 12.37 puntos en 2012).

Durante el período 1978-2000 la protección social de los menores y las desgravaciones fiscales tuvieron un impacto limitado en la reducción de la pobreza. Todo ello ha sido compatible con un bajo nivel de privación, elevada tasa de abandono escolar y una percepción subjetiva positiva de la realidad social por parte de los niños.

Desde 1999 hasta la crisis económica y financiera actual, tiene lugar un cambio de ciclo en las políticas sociales de infancia, que se acelera con el I PENIA 2006-2009 (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia), que se traduce en políticas más integrales, en un esfuerzo de protección social por parte de las Comunidades Autónomas y en una orientación más universalista de las prestaciones sociales y de las desgravaciones fiscales, sobre todo en el período 2007-2010, complementadas con políticas de ampliación de la cobertura escolar en el tramo de 3-5 años, incorporación de niños inmigrantes en la escuela y avances en conciliación familiar y laboral.

El desarrollo de las políticas del gobierno central, complementado con el esfuerzo de una gran parte de las Comunidades Autónomas, ha supuesto que el gasto en la función familia e infancia haya pasado de ser el 2.5% del total del gasto en protección social en 1999 al 6.6% en 2008, año en que alcanza su cénit, y que la tasa de pobreza después de transferencias se haya reducido entre 2008 y 2012 (reducción de 5.9 puntos en 2008 y de 9.5 puntos en 2012), aunque si exceptuamos las pensiones la reducción ha sido mucho menor (1.84 puntos en 2008 y 2.06 puntos en 2012), según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Aunque las tasas de privación no son dramáticas lo cierto es que la distancia entre los hogares pobres con niños y los hogares no pobres con niños son muy amplias. Las dificultades financieras de los hogares pobres con niños han aumentado entre 2008 y 2012 en lo referente al retraso en el pago de hipotecas, impago de facturas y deudas a corto plazo.

2. En España las políticas de infancia son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La Administración Central tiene un papel clave en la coordinación vertical de las políticas de infancia mediante planes nacionales y programas específicos, así como mediante la promoción de los objetivos de la Recomendación europea "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas".

La limitada eficacia de las políticas de protección social de la infancia y el impacto de las políticas de consolidación fiscal desde Mayo de 2010 hasta la actualidad, no solo han truncado la maduración de los nuevos programas para la infancia sino que han puesto de manifiesto la debilidad de los mismos en el actual contexto de depresión económica. El retroceso relativo de las políticas de protección social, con un repunte al alza de los indicadores de pobreza infantil, apenas si ha sido objeto de atención por parte de las sociedad española con la excepción de las ONG más emblemáticas. Los informes sobre pobreza infantil por parte de expertos y ONG (con Unicef a la cabeza, además de Cruz Roja Española, Caritas y EAPN) y la alarma en la primavera de 2013

¹ El lector debe tener en cuenta que este informe fue completado en Septiembre de 2013 y, por tanto, no incluye análisis de datos ni de políticas desarrolladas a partir de dicha fecha.

sobre la aparición de problemas de malnutrición infantil han dado visibilidad social a la pobreza infantil y promovido, finalmente, debates en el Congreso de los Diputados y en diferentes Parlamentos Autonómicos (como es el caso de Andalucía, Cataluña y Canarias).

En este contexto el Programa Nacional de Reformas 2013 (PNR) recoge el objetivo de lucha contra la pobreza infantil, que es el objetivo estratégico del II PENIA 2013-2016 sobre infancia y adolescencia.

3. Del análisis de las políticas desarrolladas sobre pobreza y exclusión infantil se deducen tres conclusiones relevantes: a) La naturaleza del mercado de trabajo español y la baja intensidad laboral siguen siendo los factores explicativos por excelencia de la pobreza de los hogares con niños ;b) el sistema de protección social y el sistema fiscal siguen siendo poco efectivos en la reducción de la pobreza infantil, si bien en los últimos años ha mejorado la efectividad en el tramo de edad de 0-5 años ; c) la crisis financiera y económica ha supuesto un recorte del gasto público en servicios educativos y servicios sociales que está afectando en mayor medida a los hogares pobres con niños, lo que ha sido objeto de llamada de atención por parte de las ONG y ha dado lugar por primera vez a una reacción por parte del Congreso de los Diputados en favor de medidas urgentes contra la pobreza infantil.

4. Recomendaciones. Como recomendación general es preciso frenar la reducción del gasto social en infancia, tanto en prestaciones como en servicios, con el objetivo de reducir las tasas de pobreza infantil y promover el bienestar de los menores y sus familias. Solo de este modo pueden abordarse con posibilidades de efectividad los objetivos del PNR 2013 y del II PENIA 2013-2016. Las políticas públicas de infancia deben incorporar plenamente la filosofía de que la inversión en infancia es una inversión en el bienestar de las próximas generaciones. El II PENIA, aprobado en abril de 2013 pero diseñado a finales de 2012, no menciona expresamente la Recomendación de la Comisión Europea sobre "Inversión en niños"; el plan debería introducir una adenda con dicha mención. En todo caso el II PENIA incorpora de manera no explícita los principios que informan dicha Recomendación. Por otra parte, las políticas para la infancia deben seguir la senda de una visión integral del bienestar de los menores y mejorar la coordinación entre las diferentes políticas territoriales, sin menoscabo de sus competencias constitucionales.

Además, cabe hacer cinco recomendaciones concretas: a) Mejora de la calidad del empleo, de su estabilidad y renta salarial para los hogares pobres con niños; las actuales políticas de devaluación competitiva sólo hacen que ampliar el volumen de hogares en situación de pobreza en el trabajo; b) sobre la base de la actual cobertura sanitaria y educativa es preciso asegurar la protección de los niños gitanos, inmigrantes y con discapacidad, garantizar su alimentación y apoyo en la escuela, es decir, avanzar hacia un universalismo compatible con las necesidades de los niños vulnerables y en situación de riesgo; c) es urgente poner en marcha un Plan de Lucha contra la Pobreza Infantil en línea con la Proposición No de Ley del Congreso de los Diputados, siendo la primera medida la garantía diaria de una nutrición adecuada de los niños sin recursos; d) los niños son sujetos de derechos y no una carga, por lo que esta filosofía debe primar en el diseño de las políticas públicas generales y de infancia; e) la estrategia española de desarrollo del bienestar infantil para el período 2013-2016 debe desarrollarse en coordinación efectiva con las políticas autonómicas y municipales, promoviendo la transversalidad en todas las políticas sociales y económicas y concentrando el grueso de los recursos en los primeros años de la vida de los niños, tanto los de tipo monetario y fiscal como los servicios de cuidados, educativos, sanitarios y sociales.

1. Introducción²

Este trabajo analiza el impacto de la Recomendación de la Comisión Europea de 20 de Febrero de 2013 "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" y, en concreto, las fortalezas y limitaciones de las políticas públicas dirigidas a luchar contra la pobreza y la exclusión infantil y promover su bienestar. De manera particular se analiza el impacto de las políticas sociales dirigidas a garantizar recursos adecuados, el acceso a servicios de calidad y la participación de los niños en el desarrollo de su propio bienestar. También se analiza en qué medida el Programa Nacional de Reformas 2013 (PNR) de España contempla las recomendaciones de la Comisión Europea sobre pobreza infantil y se adapta a la Estrategia Europa 2020 y, además, cómo la utilización de los fondos estructurales europeos tiene en cuenta los objetivos de lucha contra la pobreza infantil.

Necesariamente el presente trabajo no solo analiza las actuales políticas sociales sobre pobreza y bienestar infantil sino que también adopta una cierta perspectiva temporal, el período de crisis económica y financiera 2008-2012, con el fin de valorar los avances logrados en políticas sociales pro infancia así como sus déficits y limitaciones. En este sentido hay que señalar de partida dos hechos:

- a) En primer lugar, el crecimiento notable de la investigación social sobre pobreza infantil en España que se ha traducido en un mayor conocimiento de la eficiencia y efectividad de las políticas de transferencias sociales, servicios y beneficios fiscales bajo el liderazgo de un grupo de conocidos investigadores del campo de la economía ⁽³⁾ y de la sociología y la psicología y ⁽⁴⁾;
- b) Un creciente desarrollo, desde los inicios de la década pasada, de políticas de infancia a nivel nacional y autonómico y local que sin embargo, como luego constataremos, no han logrado alterar la senda histórica de un panorama de la pobreza y exclusión infantil caracterizado por muy elevadas tasas de pobreza infantil, entre las más elevadas de la EU, que la crisis económica y financiera actual no ha hecho sino empeorar, sobre todo en los hogares monoparentales, en los que existe un elevado número de niños, en los hogares de personas inmigrantes con hijos y en los hogares de la población gitana.

Adoptamos como punto de partida de este trabajo el informe elaborado en 2007 por Elizabeth Villagómez para la Comisión Europea: "Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children" (así como el informe de síntesis de Frazer y Marlier en base a los informes nacionales). Las conclusiones de dicho informe comparadas con los resultados que presentamos en las siguientes secciones nos permiten afirmar que los cambios producidos en el desarrollo de las políticas de infancia en España han tenido un impacto muy limitado en la lucha contra la pobreza infantil entre 2007 y 2012.

En efecto, en 2007 el retrato social del colectivo de personas entre 0 y 18 años de edad, según dicha autora, era como sigue: a) Creciente aumento de la tasa de pobreza infantil en España a pesar del largo período de crecimiento económico y del empleo; b) especial incidencia de la pobreza infantil en los hogares con trabajadores pobres (la denominada pobreza en el trabajo), familias monoparentales, hogares de inmigrantes con niños y grupos especiales de riesgo, caso de la población gitana; c) políticas sociales pro-infancia de orientación universalista pero limitadas en cuanto a prevención y en su capacidad de respuesta a la solución de los problemas de grupos específicos (target groups) de riesgo; d) débil impacto redistributivo de las

² El lector debe tener en cuenta que este informe fue completado en Septiembre de 2013 y, por tanto, no incluye análisis de datos ni de políticas desarrolladas a partir de dicha fecha.

³ Ayala, Cantó, Del Río, Gradín, Martínez, Mercader, Sastre.

⁴ Casas y Bello, Gaitán, Lázaro, Lorenzo, Mora, Mota, Malgesini, Navarro, Renes, Sarasa, Vidal.

transferencias públicas y del sistema fiscal; e) déficit de coordinación vertical y horizontal en políticas y programas a pesar de la puesta en marcha de dos instrumentos políticos relevantes: el I PENIA 2006-2009 y el Observatorio de la Infancia creado en 1999; f) ausencia de compromisos efectivos para monitorizar y evaluar la adecuación y el impacto de las políticas de infancia, de modo que el I PENIA 2006-2009 apenas si menciona la monitorización y evaluación; g) en 2007 la pobreza infantil no era objeto de una estrategia transversal en las políticas públicas o, dicho de otra manera, las políticas de infancia no eran prioritarias ni su impacto se reflejaba en una caída de la tasa de pobreza infantil si bien, indudablemente, se produjeron avances normativos notables en protección jurídica de los menores.

Si bien se han dado avances importantes en cuanto a una mayor visibilidad social de los problemas de la infancia y en el desarrollo de programas nacionales y territoriales, los resultados concretos en ganancias de bienestar infantil son ciertamente limitados.

2. Valoración general y gobernanza

2.1. Valoración general

De manera expresiva la ONG Save the Children valora el cumplimiento de la Agenda de Infancia 2012-2015 (Save the Children, 2013) del siguiente modo: "Muchos anuncios, pocos avances". Según esto, los compromisos electorales de la campaña electoral de finales de 2011 apenas si se han puesto en marcha y señala como ejemplo el hecho de que no se haya aprobado un Plan contra la pobreza infantil.

España ha incorporado la Convención de los Derechos del Niño de la ONU (desde ahora Convención) que se refleja tanto en el I PENIA 2006-2009 como en el Plan aprobado en abril de 2013, II PENIA 2013-2016, así como en diferentes planes de infancia autonómicos y locales. Como señala L. Gaitán (2011), antes de la aprobación de la Convención se habían producido cambios importantes en el status legal de los menores (igualdad de todos los niños ante la ley, apoyo a todos los niños habidos dentro y fuera del matrimonio y promoción del alojamiento familiar como alternativa al internamiento en centros), así como en la promoción de la educación infantil de 0 a 5 años, en la atención sanitaria universal (desde 1990) y en la mejora de las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social (1985 y 1990) y en la protección de las personas con discapacidad (LISMI, 1982).

La ratificación de la Convención por España en 1990 promueve una nueva generación de reformas en materia de infancia: política de protección del menor (LO 1/1996, de protección jurídica del menor y LO 5/2000, de responsabilidad penal de menores) de conciliación de la vida familiar y laboral (Ley 39/1999), de igualdad (Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), protección de los hijos de inmigrantes (Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración), entre otras, que crean un marco normativo relevante para la protección de los menores.

Sin embargo, este innovador marco normativo de protección jurídica no vino acompañado de un marco efectivo de protección social. Como observa Gaitán, la cobertura de la principal prestación económica de la Seguridad social – asignación por hijo a cargo – sólo cubría en 2000 al 16.2% de los menores de 18 años, reduciéndose al 12% en 2005. En los primeros años de la década pasada las políticas de reducción de la pobreza infantil se caracterizaban por su bajo nivel de cobertura (excepto las desgravaciones fiscales por hijo) y, sobre todo, por su baja intensidad protectora.

El desequilibrio entre ambos tipos de políticas – protección jurídica y protección social –, es un indicador de la ausencia de una estrategia multidimensional integrada de lucha contra la pobreza infantil y de su prevención. Otro indicador de dicho desequilibrio es la debilidad de las sinergias entre políticas de transferencias sociales y las de servicios ya que actúan por vías relativamente paralelas. El desarrollo desde el año 2000 de políticas autonómicas y locales en favor de la infancia ha favorecido una cierta sinergia, aunque muy desigual, entre Comunidades Autónomas, de forma que la coordinación es de bajo nivel y la integración política débil, dada la naturaleza indicativa de los planes nacionales de infancia.

En efecto, las políticas de infancia se han desarrollado desde sus inicios en la década de los 80 del pasado siglo en favor de la defensa de los derechos de los niños como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978, la influencia de los organismos internacionales y una creciente conciencia social en favor de los derechos del niño. De hecho, la promoción del conocimiento de los derechos del niño por parte de las instituciones públicas ha sido un paso muy positivo en el desarrollo de una cultura cívica más sensible a las necesidades de los menores y de las familias vulnerables en que viven. Este cambio de orientación empieza a plasmarse a finales

de la década de los años 90 del pasado siglo cuando se acelera el desarrollo de las políticas y programas en favor de la infancia como consecuencia del impulso de la Unión Europea en materia de lucha contra la pobreza y la violencia infantil. Sin embargo, como señala Malgesini (2012) aún queda un largo recorrido para que el enfoque de los derechos de los niños sea una efectiva transversalidad en el conjunto de las políticas públicas.

Si en 2007 se afirmaba (Villagómez, 2007) que “la pobreza infantil no es una prioridad a nivel nacional en España dado el desequilibrio entre las políticas universales y un enfoque preventivo débil”; en 2013 este desequilibrio sigue existiendo como demuestra el “contraste entre la posición retórica muy favorable (y poco costosa) de los derechos de los niños y la debilidad del sistema de ayudas” (Gaitán, 2011). Si a este déficit añadimos la limitada y desigual coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de lucha contra la pobreza infantil, resulta que la efectividad de las políticas de infancia se ve lastrada por la confluencia entre políticas universalistas limitadas en alcance e intensidad y la insuficiencia de las políticas específicas dirigidas a los colectivos de mayor riesgo (niños que viven en hogares en situación de pobreza severa donde se concentran, por ejemplo, inmigrantes y gitanos).

Un cambio cualitativo de los últimos quince años es la mejora del marco de cooperación y de acciones conjuntas entre las Administraciones Públicas y las ONG para la infancia. La creación de plataformas de ONG de infancia y del Observatorio de la Infancia (este último creado también en diferentes Comunidades Autónomas) son dos ejemplos concretos de este desarrollo. Bajo el liderazgo de Unicef un grupo de ONG para la infancia ha desarrollado programas y acciones de gran calado. Las propias organizaciones generalistas (Caritas Española, Cruz Roja Española y la EAPN) han dado creciente visibilidad a la problemática de la infancia en España a través de sus informes y programas de intervención social. La participación de las ONG para la infancia en el diseño del nuevo plan II PENIA 2013-2016 ha sido crucial para reforzar la visibilidad de la pobreza infantil y para promover políticas y programas en los diferentes niveles territoriales del Estado.

Desde el punto de vista del seguimiento y evaluación de los planes y programas de protección jurídica y social de los menores no se conocen evaluaciones ex ante publicadas. En general, la evaluación ex ante es una práctica inexistente. La evaluación ex post cuenta con un relativo arraigo. Así, hay que mencionar la evaluación realizada del I PENIA cuyo resumen se encuentra en el II PENIA 2013-2016, si bien no se conoce el informe detallado en que se sustenta dicho resumen. Las evaluaciones ex post que puedan existir a nivel de los planes de infancia de las Comunidades Autónomas no han sido publicadas, con alguna excepción.

Sí disponemos, y de manera creciente, de evaluaciones ex post del impacto de las políticas de protección social y de lucha contra la pobreza llevadas a cabo por distintas ONG, con Unicef a la cabeza (2012), basadas casi todas ellas en las evaluaciones realizadas por investigadores sociales ya mencionados (Ayala, Cantó, del Río, Gaitán, Mercader). Como consecuencia, es recomendable introducir la práctica sistemática de la evaluación ex ante de las políticas de infancia como vía de mejora de la efectividad y eficiencia de las mismas.

Finalmente, si bien la filosofía de la inversión social en niños se considera en la actualidad una respuesta adecuada a la crisis y una vía de anticipación al futuro mediante el logro de una infancia integrada y con un bienestar de calidad, dicha filosofía forma parte de la visión de los expertos y ONG pro infancia, pero no es un factor constitutivo de las políticas públicas. Por otra parte, el profundo impacto de la crisis económica y financiera en España y las políticas de consolidación fiscal aplicadas desde mayor de 2010 han restringido los recursos para la inversión en bienestar infantil. La lógica de la inversión en niños está en la actualidad subordinada a la

presión de la emergencia social, es decir, a la necesidad de dar respuesta inmediata a problemas ineludibles (garantizar la comida y la vivienda a todos los niños).

2.2. Prioridades de las políticas

a) El desarrollo de las políticas para la infancia en España durante las tres últimas décadas permite hacer una valoración general de las mismas en base a la cual poder hacer recomendaciones de futuro. Efectivamente, España ha desarrollado un marco de protección jurídica innovador que ha caminado de manera paralela a un débil marco de protección social de los hogares pobres con niños. En este sentido no ha existido una estrategia para la infancia multidimensional e integrada ni ha existido un enfoque transversal de las políticas de lucha contra la pobreza infantil (Eurochild, 2013).

Sin embargo, desde 2000 ha tenido lugar un cierto progreso en el desarrollo de las políticas sociales para la infancia a través de planes nacionales, como son el I PENIA 2006-2009 y el actual II PENIA 2013-2016 y, también, mediante un desarrollo de planes de infancia a nivel autonómico. Este desarrollo ha dado una mayor visibilidad a las políticas y programas para la infancia y, con ello, un avance en una visión más omnicomprendensiva de los problemas de la infancia, sobre todo de las necesidades de los niños pobres. Un paso importante hubiera sido la inclusión en el PNR 2013 de objetivos concretos, no solo el genérico, de lucha contra la pobreza infantil, así como el potencial del Paquete de Inversión Social y la Recomendación europea en que se basa este informe (Eurochild, 2013).

b) En resumen, y teniendo en cuenta todo lo anterior, las políticas de infancia deben desarrollar estrategias más eficaces y coordinadas y crear mayores sinergias entre los actores institucionales y sociales. El recientemente aprobado II PENIA 2013-2016 y el próximo Plan Nacional de Acción de inclusión 2013-2016 son dos avances institucionales que pueden contribuir a estos objetivos. En segundo lugar, para avanzar en una gobernanza más robusta es necesario lograr un reequilibrio entre políticas universalistas de protección social y políticas específicas en favor de los colectivos más vulnerables. Finalmente, las políticas públicas deben favorecer una mayor transversalidad, integrar la evaluación ex ante y ex post como herramientas de medida de efectividad de los programas y promover la filosofía y la práctica de que la inversión en la infancia es un potencial de futuro.

3. El acceso a recursos adecuados

España es uno de los países de la UE con las tasas más elevadas de pobreza infantil que, además, han sido persistentes en el tiempo. La combinación de una estructura sociodemográfica peculiar, un mercado de trabajo con elevadas tasas de desempleo y temporalidad contractual y un Estado de Bienestar de baja intensidad protectora en cuanto a la lucha contra la pobreza infantil, son los tres factores que contribuyen a explicar el fenómeno de la pobreza infantil en España y que posteriormente iremos analizando.

Los análisis del período precedente a la crisis estructural actual así lo confirman. En los trabajos de Cantó, del Río y Gradín (2006 y 2007) y Cantó y Mercader-Prats (1998 y 2002) sobre la incidencia y evolución de la pobreza infantil en los años 70 y 90 del pasado y, en concreto, en el período 1985-1995, demuestran cómo el tamaño del hogar (número de niños y personas adultas dependientes), un modelo de mercado de trabajo con un importante segmento precario (sometido a ciclos económicos desequilibrados) y baja participación laboral de la mujer y, no menos importante, un sistema de prestaciones de baja intensidad protectora, son los factores explicativos del fenómeno persistente de una pobreza infantil de elevada incidencia. Es un modelo explicativo que da respuesta a la pregunta de "¿Por qué las tasas de pobreza infantil son tan persistentemente elevadas?" (Gradín & Cantó, 2009). Un modelo que el período de elevado crecimiento económico 1997-2007 apenas si ha alterado a pesar del crecimiento de las prestaciones sociales entre 2001 y 2008 (del 4.6% al 6.6% del gasto social total) y del desarrollo de políticas fiscales a nivel nacional y autonómico más redistributivas. La crisis económica y financiera que afecta a España desde 2008 hasta la actualidad ha ampliado y reforzado la pobreza infantil al profundizarse la inestabilidad del mercado de trabajo y reducirse partidas de gasto que afectan a los niños y a las familias en general.

De la evidencia disponible (Ayala & Cantó, 2009; Cantó, Adiego, Ayala, Levy y Paniagua, 2012) se puede concluir que hasta principios de la década pasada el sistema de transferencias y las políticas fiscales han contribuido de manera poco efectiva a la reducción de la pobreza infantil. El incremento del gasto social en la función familia entre 2001 y 2008 ha supuesto un cierto avance en la convergencia con el gasto medio europeo, pero cuyos efectos positivos en la reducción de la pobreza infantil han quedado truncados por el impacto de la crisis actual en el mercado de trabajo y en el gasto público social. En 2008, año de inicio de la crisis financiera, los indicadores de pobreza infantil comparando un grupo de 35 países de la OCDE (según composición del hogar, tipo de familia, condición socio-económica e intensidad en el trabajo) situaban a España en la posición 31, es decir, en una de las peores posiciones en cuanto a pobreza infantil en ingresos (Bradshaw, Chzhen, Main, Martorano, Menchini, Neubourg, 2012).

Los diferentes informes de ONG, realizados a nivel nacional y regional, coinciden en el diagnóstico previo de la alta incidencia y persistencia de elevadas tasas de pobreza infantil, la incidencia de la pobreza severa en los hogares con niños y la superior incidencia de la pobreza en los hogares con niños en comparación con los hogares sin menores de 18 años. Así, el reciente informe de Unicef-España sobre la situación de la infancia en 2012-2013 constata que el volumen de población infantil pobre se ha incrementado, sobre todo la que está en situación de pobreza severa, y que la capacidad de reducción de la pobreza por las actuales políticas sociales ha sido muy limitada. Las mejoras en protección social del período previo a la crisis no han podido compensar el actual ciclo económico de depresión estructural con sus efectos en elevadas tasas de paro, reducción de salarios (desvaluación competitiva) y aumento de impuestos. El sistema de indicadores de bienestar social de Unicef (SIBI) también pone de manifiesto el deterioro del bienestar infantil.

En el mismo sentido el informe de FOESSA-Caritas 2013 sobre “Desarrollo social” avala este diagnóstico destacando el marco general de desigualdad en el que tiene lugar la pobreza infantil (caída de la renta disponible por persona, un índice de Gini más negativo, la duplicación del número de personas atendidas por Caritas y la concentración de la pobreza en hogares con sustentadores jóvenes y hogares con menores).

Los informes regionales de reciente publicación confirman igualmente el diagnóstico general sobre incidencia de la pobreza infantil y las tasas superiores de pobreza de los hogares con menores en comparación con otros tipos de hogares. Tal es el caso de la pobreza infantil en Cataluña (Cruz Roja de Cataluña, 2011; Mari-Klose y Mari-Klose, 2012), cuya incidencia se ha extendido a hogares de clase media.

El exhaustivo trabajo sobre “Pobreza infantil en Euskadi” (SIIS, 2013) es una aportación destacable en el conocimiento social de la pobreza, si bien se limita a la población infantil con menos de 14 años (incidencia de la pobreza del 11.8% en los hogares con menores). Entre 2004 y 2012 se ha producido en Euskadi un deterioro de las condiciones de vida de hogares con menores, muy superior al conjunto de los hogares. Destaca este informe el hecho de que el 53% de todos los hogares pobres con niños son hogares de inmigrantes, cuando los menores de 14 años sólo representan el 11% de la población infantil. Otro indicador relevante es que el 53.2% de los niños en situación de privación relativa menores de 5 años son atendidos en centros educativos infantiles frente al 75% de los niños que no sufren privación. Por último, el informe destaca cómo el diseño de las políticas de lucha contra la pobreza infantil ocupa un lugar menor en el conjunto de las políticas sociales.

A continuación analizamos las políticas de apoyo a la inserción laboral y de garantía de renta adecuada y cómo ha evolucionado durante el período de crisis económica y financiera 2008-2012.

a) Políticas de apoyo a la participación de los hogares en el empleo, sobre todo de aquellos más alejados del mercado de trabajo y de los hogares en situación de riesgo

Aunque la pobreza infantil no se explica sólo por el acceso al mercado de trabajo sino por un conjunto complejo de factores económicos, sociales e institucionales, no cabe duda de que existe una alta correlación entre pobreza infantil y empleo, sobre todo cuando ningún adulto del hogar está ocupado o sus ingresos del trabajo son muy bajos (pobreza en el trabajo).

La crisis económica y financiera de los últimos cinco años ha afectado especialmente a los hogares con niños, tal como puede verse en el Anexo que hemos elaborado a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2008-2012. La tasa de pobreza es superior a la media nacional en los hogares con niños en los que el sustentador principal está en paro, en los hogares con todos los activos en paro y en los que no tienen ningún tipo de ingreso (ni de rentas del trabajo ni de prestaciones sociales).

Las políticas de inclusión laboral de los últimos años no han dado los resultados esperados debido al profundo deterioro del mercado laboral español y al hecho de que la creación de empleo se caracteriza por la temporalidad y un empeoramiento de las condiciones de trabajo. De hecho la tasa de intensidad en el trabajo en los hogares con niños ha empeorado en el período 2008-2012 sin que las políticas de empleo hayan podido frenar el proceso.

Las razones de este comportamiento negativo de los diferentes indicadores mencionados se explican por la confluencia de tres factores durante los últimos cinco años: el recorte de las prestaciones sociales por desempleo y el endurecimiento de las condiciones de acceso a las mismas, la propia dinámica de un mercado de trabajo dual y con fuertes caídas en el empleo y, finalmente, la reforma laboral de Febrero de 2012

cuyos efectos empiezan a ser visibles (a la espera de que el gobierno presente la evaluación de impacto prevista).

Las prestaciones de desempleo asistencial, el programa PREPARA y la Renta Activa de Inserción (RAI), además de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, contribuyen de manera limitada al logro de la inclusión activa de los hogares pobres con niños, debido tanto a su limitada cobertura y baja intensidad protectora como sobre todo a su limitado éxito en cuanto a inclusión laboral. Tal es el caso del programa PREPARA, prorrogado cada 6 meses desde agosto de 2011, cuya contribución al acceso al empleo ha sido testimonial. De este modo, asegurar que el acceso al empleo sea una elección ventajosa (*work pays*) no es posible en un mercado de trabajo como el español caracterizado por una demanda de empleo deprimida y unas políticas de prestaciones asistenciales que, aunque exigen la búsqueda de empleo a los perceptores, su logro sólo es posible con éxito en el caso de una minoría.

En este contexto, la promoción del empleo de los hogares pobres con cabeza de familia monoparental, sobre todo con baja cualificación, resulta un objetivo titánico. Del mismo modo la promoción de un modelo de empleo inclusivo que permita el equilibrio entre el empleo y las obligaciones familiares tiene más posibilidades de llevarse a cabo en hogares no pobres con una pareja trabajando en empleos cualificados que en los hogares pobres con personas no cualificadas. Por otra parte, el recorte del gasto en educación (becas y ayudas de comedor) está suponiendo, como veremos en el apartado 4, una sobrecarga económica para los hogares pobres que se ven obligados a recurrir a la solidaridad familiar y de las ONG (Caritas Española y Cruz Roja a la cabeza) para solventar los problemas de ingresos y ayudas en especie. Aunque la oferta de plazas de educación temprana ha mejorado en los últimos cinco años, sobre todo en el colectivo de niños entre 0 y 2 años de edad, se ha producido una transferencia de parte del coste a los hogares, cuyo impacto es sufrido particularmente por los hogares con niños en riesgo de exclusión.

b) Políticas de garantía de estándares de vida dignos mediante una óptima combinación de prestaciones monetarias y servicios

El sistema de prestaciones sociales y desgravaciones fiscales por hijo a cargo o cargas familiares en general se estructura en España en dos niveles, uno de tipo nacional (el realmente determinante) y otro territorial o autonómico (complementario):

- A **nivel nacional** existe una serie de programas de apoyo a los menores como son: a) la prestación por hijo a cargo de la Seguridad social para menores de 18 años, en función de los recursos del hogar y con cuantías variables en función del grado de discapacidad y del tamaño de la familia; b) prestaciones a tanto alzado por razón de adopción o parto múltiple; c) la prestación universal por nacimiento creada en 2007 y desaparecida en 2010 con las políticas económicas anticrisis; d) también existen prestaciones a tanto alzado para familias numerosas, madres con discapacidad y familias monoparentales; e) la desgravación por hijo desde 2007 (entre 1999 y 2007 con otra denominación) y; f) la desgravación fiscal para madres trabajadoras con hijos a cargo menores de 3 años.
- A **nivel territorial** la mayoría de las Comunidades Autónomas ha desarrollado programas de desgravaciones fiscales por hijo a cargo y prestaciones sociales bajo diferentes modalidades (universales, no contributivas y prestaciones por nacimiento a tanto alzado). Las prestaciones sociales tienen un mayor peso que las desgravaciones fiscales.

Considerando de manera conjunta prestaciones sociales y desgravaciones fiscales se constata que el principal gasto es la desgravación fiscal por hijo a cargo que tiene una cobertura de más del 95% de los menores de 18 años, con un gasto medio anual de unos 700 euros por persona. Las prestaciones de la Seguridad social sólo cubren al 20% de la población menor de 17 años, con un gasto medio anual de 200 euros

(Cantó, 2011). Las políticas de consolidación fiscal de los tres últimos años han tenido un impacto negativo en la intensidad de las prestaciones sociales. Baste como ejemplo la modesta prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social para menores de 18 años que, aunque ha aumentado su cobertura un 30.8% entre 2008 (857.866) y 2012 (1.122.283) – pasando de una cobertura del 10.6% en 2008 otra del 13.8% en 2012 - e incluso el gasto total (crecimiento del 20.7%), sin embargo el gasto medio por causante se ha reducido el 7.7% en dicho período. La pérdida de intensidad protectora contribuye a que las tasas de pobreza infantil no se reduzcan. También la deducción por maternidad de las trabajadoras con hijos a cargo menores de 3 años se ha reducido entre 2008 y 2012 tanto en el volumen de personas beneficiarias (- 13.7%), como en el gasto total (-9.4%).

En general, la crisis económica y financiera ha supuesto un retroceso en el gasto de la función familia e hijos que ha pasado de ser el 6.6% del gasto en protección social en 2008 al 6% en 2012. La brecha de gasto con la media de la UE ha pasado en dos años de 1.2 (2008) a 2 puntos (2010), brecha que seguramente se ampliará en los años siguientes de no cambiar las políticas.

¿Cómo contribuyen los programas de ayuda a los menores de 18 años a la lucha contra la pobreza?. Tanto Ayala y Cantó (2009), como Canto (2011) y Cantó, Adiego, Ayala, Levy y Paniagua (2012) observan que hasta principios de la década pasada el sistema de transferencias y las políticas fiscales para familias y niños contribuyeron de manera poco efectiva a la reducción de las tasas de pobreza infantil. El crecimiento del gasto entre 2001 y 2008 permitió una mejora de la convergencia con el gasto medio europeo en la función familia, así como una cierta mejora de la intensidad protectora, pero su impacto ha quedado frenado por la crisis económica y las políticas de consolidación fiscal.

Mediante el modelo Euromod los últimos autores citados (Cantó y otros, 2012) simulan la elegibilidad e impacto de las prestaciones monetarias del gobierno central y de las Comunidades Autónomas. El resultado es que son los programas del gobierno central los que tienen el principal impacto en la reducción de la pobreza infantil, mientras que los programas autonómicos son complementarios y refuerzan los programas del gobierno central, aunque de manera desigual. Desde el punto de vista redistributivo el impacto de las deducciones fiscales es dual pues, por un lado, el impacto tiende a concentrarse en los recién nacidos y menores de 3 años de edad pero, por otro lado, el gasto se redistribuye en favor de los quintiles de renta más elevados, que es donde se concentran en mayor medida los niños. Tal como observa Cantó en relación con un análisis de impacto del gasto en infancia en 2008 (2011): "el grupo de niños más beneficiado por todo el sistema de impuestos y prestaciones en 2008 son los menores de 1 año... las deducciones del Impuesto sobre la Renta (IRPF) no favorecen particularmente a los hogares con menores rentas aunque si tienen un impacto relevante sobre la pobreza infantil en todos los grupos de edad. Así, las prestaciones nacionales por hijo a cargo resultan ser más redistributivas entre el primer quintil de renta y el resto de los quintiles y, junto con algunas políticas regionales, reducen significativamente el riesgo de pobreza de los niños menores de 3 años".

Este diagnóstico positivo sobre el impacto de las políticas sociales de infancia ha cambiado en los últimos tres años. La evolución de los indicadores de pobreza infantil nos muestran que las políticas de transferencias y desgravaciones fiscales previas a la crisis han perdido buena parte de su ya de por si limitada capacidad para reducir la pobreza infantil.

Aunque las tasas de pobreza infantil en España se encuentran entre las más elevadas de la UE no sucede lo mismo con las tasas de privación, al menos hasta 2009. Tal como observan Neubourg, Bradshaw, Chzhen, Main, Martorano, Manchini (2012) en su

análisis comparado sobre privación, España comparte con países como Alemania, Francia y Reino Unido bajos niveles de privación que, en general, tienden a concentrarse en hogares con baja intensidad en el trabajo, familias monoparentales, familias inmigrantes y numerosas y con bajo nivel de estudios. El problema de la pobreza infantil en España es la pobreza monetaria o de renta (18.4), seguida de la pobreza monetaria sumada a la privación (5.2) y la privación sin pobreza monetaria (2.9). El creciente impacto social de la crisis económica en España después de 2009, sobre todo en 2012-2013, hace suponer un empeoramiento de este índice, si bien hay que esperar a disponer de información más detallada.

Ciertas privaciones han aumentado en los hogares pobres con niños durante los años 2008-2011 de acuerdo con los resultados que hemos analizado a partir de la ECV 2008-2011 como, por ejemplo, el no poder disfrutar de una semana de vacaciones (56.8% en 2008 y 64.1% en 2011) y el no poder hacer gastos extraordinarios (48.8% en 2008 y 59.7% en 2011). También han aumentado en este tipo de hogares los retrasos en el pago de más de dos facturas de hipotecas (11.8 en 2008 y 14.8% en 2011), en el pago de facturas de agua, energía y teléfono (3.5% en 2008 y 8.5% en 2011) y se ha duplicado el retraso en la devolución de préstamos a corto plazo (10.6% en 2008 y 22.4% en 2011).

Las políticas para garantizar adecuados estándares de vida a los colectivos más vulnerables no han sido exitosas, todo lo contrario. Tasas de paro muy elevadas y los recortes sociales han conducido a numerosos miembros de las clases medias a recurrir a la ayuda de las ONG a la vez que se ha multiplicado la demanda de ayuda de los grupos más vulnerables. Sirva a continuación como ejemplo el caso de la población gitana.

El informe "El impacto de la crisis y de las medidas de austeridad en la situación de la población gitana en España" (2013,a), basado en la información elaborada por los centros de la Fundación Secretariado Gitano (FSG) en 14 Comunidades Autónomas, no deja lugar a dudas: "La necesidad es general, ha agravado la situación en todos los ámbitos y está ocasionando un estancamiento en unos casos y un retroceso en muchos otros en los avances conseguidos por la comunidad gitana en las tres últimas décadas". La tasa de paro de la población gitana alcanzaba el 36.4% de su población activa en 2011 por causa de la caída del empleo asalariado y la venta ambulante (Fundación Secretariado Gitano, 2012). El mencionado informe estima una tasa de paro para este colectivo del 42% en 2013.

El programa de empleo "Acceder" que gestiona la FSG, financiado por el Fondo Social Europeo, los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la propia FSG, es uno de los programas más importantes en la lucha contra la exclusión laboral (dotado con 10 millones de euros en 2013). También existen otros programas de importancia dirigidos a la inclusión laboral de la población gitana como son: a) El Plan Nacional de Desarrollo Gitano, cofinanciado por las Administraciones Centrales, Autonómicas y Locales; b) programas desarrollados por distintas ONG (caso de Caritas Española, FAGA-Valencia, Federación de Asociaciones Gitanas de Castilla y León, Unión Romaní, FAGIS-Cataluña, Federación de Asociaciones Gitanas de Castilla-La Mancha, entre otras, financiadas por el 0.7% del IRPF (1.8 millones de euros en 2012); c) finalmente, existen convocatorias regionales y locales de subvenciones para el empleo de la población gitana.

La renta básica regional o renta de inclusión en algunas Comunidades Autónomas es la única fuente de ingresos para un elevado volumen de familias gitanas, junto a la solidaridad familiar. Son las mujeres gitanas las que están sufriendo en mayor medida la presión de la crisis al tener que asumir el grueso las necesidades familiares.

El informe antes citado (Fundación Secretariado Gitano, 2013, a) de la FSG señala que los menores están sufriendo este escenario de pobreza de forma muy significativa:

deficiente alimentación, vestido y calzado inadecuado para su vida cotidiana, problemas de higiene, absentismo y abandono escolar, en algunos casos se están dando situaciones de mendicidad. Esta situación afecta especialmente a los niños de familias gitanas procedentes de Europa del Este. Los programas destinados a combatir el fracaso escolar, para atender a los alumnos con mayores dificultades así como los programas de abandono temprano, compensación educativa, o cualificación profesional inicial, se han reducido o eliminado: no se dispone de profesorado de apoyo, ni servicios de refuerzo en horario escolar o extraescolar. Estos recortes, a su vez, producen un aumento del absentismo escolar o del abandono de la escuela. Para los menores, la disminución de la capacidad adquisitiva de sus progenitores está afectando a su alimentación, dándose casos de dietas desequilibradas, déficits alimentarios e incluso desnutrición y problemas de salud.

Este retroceso en los avances en inclusión social de los niños de la población gitana podría lastrar la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 al confluir el impacto de la crisis en el empleo con el retroceso de la protección social.

c) Retos claves y áreas urgentes para la mejora de las políticas

Hemos constatado arriba los factores que explican la pobreza infantil y que se relacionan estrechamente con los elevados niveles de pobreza de la sociedad española, el tipo de mercado de trabajo y la limitada eficacia de las políticas redistributivas. Este último factor es crucial. El limitado impacto de las políticas de reducción de la pobreza infantil y de garantía de recursos adecuados plantea retos de cambio a dos niveles: a) El incremento de la cuantía de las prestaciones sociales de la Seguridad Social en función de las características de los hogares (tamaño, tipo de familia, intensidad en el trabajo); b) el refuerzo de la garantía de recursos de los hogares de personas inmigrantes con niños, así como los de la población gitana y de personas con discapacidad.

Ambos retos afrontan una debilidad actualmente insalvable: las políticas de consolidación fiscal que han frenado el esfuerzo de mejora relativa logrado en la década pasada en la extensión e intensidad de las prestaciones sociales y de las desgravaciones fiscales, a lo que se ha añadido el recorte del gasto educativo, sanitario y en servicios sociales. Sólo un compromiso político nacional en la lucha contra la pobreza infantil y avances de coordinación entre las distintas políticas nacionales y territoriales podría frenar la desinversión en políticas de infancia. El II PENIA 2013-2016 es, en este sentido, un compromiso que precisa del suficiente y decidido respaldo financiero por parte del Estado.

A corto plazo sería necesario desarrollar dos medidas que cuentan con un elevado apoyo parlamentario y por parte de las ONG pro infancia: a) la puesta en marcha de un plan de lucha contra la pobreza infantil que integre todas las medidas actualmente existentes en el Estado; b) y recuperar el esfuerzo presupuestario en becas de comedor y libros y otras ayudas sociales para los niños de hogares más vulnerables.

4. Acceso a servicios asequibles y de calidad

4.1. Panorámica de la evolución de los servicios públicos para la infancia

El reciente informe de Unicef – “La infancia en España 2012-2013” – afirma que la pobreza ya tiene cara de niño no solo en términos de una mayor tasa de pobreza a medida que la crisis financiera y económica se ha intensificado sino también en la pérdida de calidad de los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales. Sin embargo, así como tenemos amplia evidencia del impacto de la crisis en la participación de los padres en el mercado de trabajo y en cuanto a garantía de rentas, no sucede lo mismo con el impacto de la crisis en la calidad de los servicios públicos en el bienestar infantil cuyo conocimiento es más limitado.

En el estudio de Unicef de hace cinco años (IRC, 2007) los indicadores de bienestar infantil de España en materia de salud y seguridad estaban por encima de la media de la OECD; sin embargo, los indicadores educativos (rendimiento y participación) estaban por debajo de dicha media. Un panorama que apenas si ha cambiado.

Un indicador general del deterioro relativo de los servicios públicos es la reducción de las partidas presupuestarias que afectan directamente a la infancia por parte de la Administración Central, sin considerar las reducciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas. Así, los presupuestos de servicios sociales se han reducido el 15.7% en 2012 respecto a 2011; la atención a familia e infancia se ha reducido el 42.5%; los presupuestos de educación infantil y primaria se han reducido el 36.5% y 28.9% respectivamente. Además, las transferencias de la Administración Central a las Comunidades Autónomas se han reducido el 43% en servicios sociales y el 9% en el Plan de reducción del abandono escolar infantil. La transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas de 100 millones de euros como dotación del Fondo para creación de plazas de educación infantil ha desaparecido, así como los fondos para el programa de incremento del éxito escolar. Durante 2012 y 2013 han continuado la senda de recortes presupuestarios que afectan a la oferta y calidad de la educación infantil y los servicios sociales para la infancia. El PNR 2013 no analiza el impacto social de estos recortes en los grupos más vulnerables.

Este severo recorte, como consecuencia de la política de consolidación fiscal, que seguramente continuará en 2014, está ya afectando a la calidad de la oferta educativa y de los servicios de prevención y apoyo a los niños en riesgo de exclusión y, en general, al bienestar general de la infancia en España.

Estas políticas de recorte en el gasto social para la infancia podrían haberse compensado parcialmente mediante mejoras de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, así como en una mejora de la eficiencia administrativa, pero en cualquier caso las sucesivas reducciones del gasto social están afectando al acceso de los niños a los diferentes servicios, sobre todo a los niños más vulnerables. Una sucinta revisión de las políticas sociales para la infancia confirma el diagnóstico general que hemos hecho antes.

a) Atención y educación infantil temprana

El acceso a la educación infantil en los primeros años sigue siendo una limitación para el logro de la igualdad de oportunidades. En 2005 el 12.9% de los niños menores de 3 años estaba escolarizado así como el 95% del grupo de edad de 3 a 5 años. Igualmente a los 17 años la cobertura educativa alcanzaba al 81.4% de este grupo de edad. Siete años más tarde, en 2012, la cobertura del grupo de edad de 0 a 2 años se eleva al 30.7, pero aún lejos del objetivo del PANinclusión 2008-2010 (45% de

cobertura a los 2 años). Sin embargo, la cobertura educativa a los 3 años se ha reducido un punto porcentual entre 2008 (96.1%) y 2012 (95.1).

b) En el desarrollo del **sistema educativo** la crisis ha tenido un impacto social notable con la reducción de los presupuestos en becas de comedor y libros en prácticamente todas las Comunidades Autónomas que se ha extendido al curso 2013-2014. Este impacto ha sido particularmente notable en los hogares pobres con niños, tal como observan los informes de las ONG (Caritas Española, Cruz Roja y Unicef).

Las elevadas tasas de abandono escolar temprano se han reducido en los últimos años desde el 30% al 24,6% pero siguen siendo muy elevadas en términos comparados con el resto de los países de la EU. Además, las tasa de idoneidad (estar matriculado en el curso que corresponde con la edad) sigue siendo elevada – el 40% de los niños a los 15 años repetía curso – , así como de fracaso escolar – el 26% de los alumnos no logró graduarse en la ESO (educación secundaria obligatoria). Estos indicadores siguen siendo un lastre en el desarrollo de la calidad educativa.

Tal como observan los expertos en desigualdad educativa (Calero y Choi, 2012) estas tasas demuestran que el sistema educativo español es poco sensible a las desigualdades sociales y culturales. Según estos autores la movilidad intergeneracional en cuanto a cualificaciones educativas, que habría mejorado durante la segunda mitad del siglo XX, se está desacelerando desde el 2000 y la crisis actual tiende a reforzar este proceso de cambio regresivo. La tendencia de los dos últimos decenios hacia una mayor desigualdad social, sin el contrapeso de una función redistributiva amplia y eficaz por parte del Sector Público, tiene su reflejo también en el sistema educativo. La política de recortes ampliados en el gasto social en todos los niveles educativos no hace sino reforzar esta tendencia de fondo hacia una mayor desigualdad social.

Los colectivos más vulnerables están sufriendo en mayor medida no solo el abandono escolar sino la pérdida de recursos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Así, los presupuestos de apoyo individualizado a los escolares con discapacidad se han reducido aunque con diferencias entre Comunidades Autónomas; la tendencia a la segregación de los escolares de familias inmigrantes en los colegios públicos es una realidad aunque selectiva (siendo el 10% de todos los alumnos en España, en algunos colegios son casi el 90%, según el II PENIA 2013-2016); la pérdida de becas de comedor y de libros por parte de los niños gitanos está desanimando su acceso a la escuela, según el informe de la FSG de 2013.

c) Sanidad

El II PENIA 2013-2016 tiene entre sus objetivos estratégicos el desarrollo del derecho a la salud de la infancia y la adolescencia, desde la promoción a la salud a la rehabilitación, dando prioridad a las “poblaciones más vulnerables”.

La lucha contra la obesidad, la colaboración entre los sistemas sanitario, social y educativo en la promoción de la salud en la escuela (Estrategia para el Abordaje de la Cronicidad en el Sistema Nacional de Salud), reducción del consumo de tabaco, alcohol y cannabis así como el desarrollo de la psiquiatría infanto-juvenil (Estrategia de salud Mental 2009-2013) son algunos de los objetivos en materia de salud infantil.

Estos objetivos están dirigidos al bienestar general de la infancia. Sin embargo, el II PENIA 2013-2016 no detalla qué acciones desarrollará en concreto en favor de los grupos vulnerables. En este sentido algunas recientes políticas cuestionan estos objetivos del plan. Por una parte, la reforma sanitaria de abril de 2012, al limitar el acceso al sistema sanitario a extranjeros con determinadas características, puede afectar indirectamente a los niños, si bien éstos están incluidos en el sistema al margen de la situación de los padres. Son una excepción en el copago de productos farmacéuticos las personas con discapacidad, perceptores de renta mínima,

beneficiarios de pensiones no contributivas y parados que no reciben prestaciones por desempleo.

Por otra parte, los recortes en ayudas de comedor a niños sin recursos ha creado problemas de nutrición en el curso 2012-2013. Las ONG del ámbito de la educación, caso de CEAPA y CONCAPA, advirtieron en septiembre de 2012 que la reducción de las ayudas de comedor a niños sin recursos supondría un deterioro de su calidad de vida. Esta premonición se ha cumplido. Al reducirse las ayudas de comedor entre un 30% y un 50% en las distintas Comunidades Autónomas han aparecido problemas de malnutrición en niños de hogares pobres que han obligado a una intervención urgente de las autoridades en distintas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, tal como señalamos en el epígrafe 7 con mayor detalle.

d) Vivienda y entorno de vida

El riesgo de pérdida de vivienda ha aumentado en España como consecuencia de la crisis económica y ha afectado sobre todo a los hogares en los que todos sus miembros están en paro (Feantsa country report). Entre 2010 y el primer cuatrimestre de 2013 los desahucios han afectado a 391,032 personas.

La movilización de los afectados a través de la creación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), ha sido un factor crucial en la visibilidad de la exclusión social de la vivienda. Esta plataforma puso en marcha una Iniciativa legislativa Popular en 2012 que ha dado paso a una nueva legislación de los desahucios que ha sido aprobada por el Parlamento el pasado día 9 de Mayo.

En marzo y noviembre de 2012 el Gobierno de España adoptó medidas urgentes para proteger a los deudores hipotecarios sin recursos. La sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (14 Marzo 2013), que concede poder a los jueces para detener los procesos de desahucios en el caso de "cláusulas abusivas", ha sido un estímulo para evitar la exclusión de la vivienda habitual de las personas que no pueden hacer frente al pago de la hipoteca. El 13 de Enero de 2013 se ha creado un "Fondo Social de Viviendas" para destinarlas al alquiler de personas vulnerables, con discapacidad o que sufren violencia de género. Se trata de un convenio entre diferentes ministerios, la Plataforma del Tercer Sector, agentes sociales, bancos y cajas de ahorro, la FEMP y el Consejo general del Poder Judicial para facilitar un alquiler barato, durante al menos, dos años, de pisos de las entidades financieras. El Fondo cuenta de partida con 5.891 viviendas.

El impacto del RDL de Noviembre de 2012 para aliviar la carga hipotecaria de deudores vulnerables ha sido muy limitado: menos del 2% de las personas que solicitaron la suspensión del desahucio se han beneficiado de la norma como consecuencia de la acumulación de exigencias para poder beneficiarse de la medida.

La Iniciativa Legislativa Popular que finalmente ha sido aprobada el día 8 de mayo de 2013 (Ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social) es restrictiva tanto en lo que se refiere a la dación en pago de la vivienda como a las condiciones exigidas para suspender un desahucio. Esta política ha sido recurrida ante el TC por la PAH y algunos partidos políticos (PSOE).

Como parte de la respuesta al problema de la pérdida de la vivienda habitual se ha aprobado el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el "Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016" que tiene entre sus objetivos prioritarios las necesidades de vivienda de los grupos más vulnerables mediante el "alquiler protegido" y el "alquiler social en rotación" (de uno a tres años de alquiler barato mientras duran las circunstancias de exclusión o pobreza).

e) Atención alternativa al apoyo familiar

En enero de 2013 el Consejo Territorial de Servicios sociales y Dependencia aprobó el "Catálogo de referencia de servicios sociales" que contempla varios instrumentos dirigidos a la "Intervención y apoyo familiar" como son la atención a los menores en riesgo social y familiar, atención socioeducativa de menores con dificultades específicas de educación, acogimiento familiar a personas desprotegidas, acogimiento residencial de menores, adopción y atención temprana para menores de 6 años.

Este catálogo de servicios para la infancia se concreta por parte de las Comunidades Autónomas en sus diferentes programas de infancia, por lo cual existe una amplia diversidad territorial, tanto en la materialización de los derechos sociales como en el respaldo presupuestario que hace efectivo el derecho.

4.2. Áreas urgentes para la mejora de las políticas

Del análisis previo emergen algunos retos claves así como la necesidad de desarrollar algunas acciones urgentes.

Entre los retos claves están los siguientes: a) Avanzar en el desarrollo del derecho subjetivo a los servicios sociales de infancia que es contemplado por una parte de las Comunidades Autónomas, de modo que el derecho asistencial se transforme en derecho subjetivo para todos los niños sin menoscabo de la especial atención a los niños excluidos y en riesgo; b) la lucha contra el abandono escolar sigue siendo prioritaria para el desarrollo de una infancia con bienestar y con perspectivas de futuro; c) son necesarios también avances en coordinación horizontal entre los servicios sociales, educativos y sanitarios.

El II PENIA 2013-2016 es un programa trienal ambicioso para el desarrollo de los servicios de la infancia. Sin embargo, se echan en falta medidas concretas y compromisos presupuestarios para que sea realmente efectivo. El gobierno central debe reforzar una gobernanza más robusta con el fin de que la coordinación vertical y horizontal sea más efectiva. En este empeño cuenta con el apoyo de las ONG de infancia. El Observatorio de la Infancia puede contribuir a dicho objetivo mediante la mejora continua en información y análisis de la situación social de la infancia y contribuyendo a una visión multidimensional de la pobreza infantil cuyo déficit afecta a la eficacia de las políticas (Malgesini, 2012).

Entre las acciones urgentes estarían las siguientes: a) garantizar la inclusión social de los escolares en riesgo mediante la combinación conjunta del apoyo escolar y de una nutrición adecuada y evitando la estigmatización, tal como se ha experimentado en algunas Comunidades Autónomas en el verano de 2013, con especial atención de las minorías étnicas y niños extranjeros de hogares sin recursos; b) retomar y reforzar de nuevo la política de becas de comedor, ayuda para libros y programas de compensación para niños vulnerables.

5. Participación social de los niños y políticas de infancia

La pobreza y la exclusión infantil no se reducen a la garantía de renta y al acceso a los servicios de bienestar sino que también comprende la dimensión relacional y comunitaria. Dentro de esta última hay que destacar la participación de los niños contemplada en el artº 12 de la Convención. Como observa Gilsanz (ver Lázaro y Mora, coord., 2012) dentro de la “madeja” causal de la pobreza infantil la “voz” del niño, su opinión, así como la garantía de un entorno de seguridad, son factores relevantes para explicar el conjunto de la exclusión de los menores. Aunque en este informe no analizamos el maltrato infantil o el impacto de un ambiente familiar hostil, es necesario considerar el factor participación cuya relevancia ha sido destacada por los informes de Unicef y por el propio Observatorio de la Infancia.

A partir de 2008 se han realizado investigaciones relacionadas con el derecho de participación de los niños de acuerdo con la Convención de la ONU. En el informe de Ballesteros Vicente (2012) realizado para la Plataforma de Organizaciones de la infancia de España se hace referencia a la consulta realizada en 2008 a una muestra de 271 menores entre 10 y 17 años procedentes de siete Comunidades Autónomas que participaban en programas de la mencionada Plataforma. Más del 90% de los niños consultados afirman que para luchar contra la pobreza infantil se necesitan ayudas integradas de tipo económico, social y educativo y que los actuales recursos no son suficientes para erradicar la pobreza infantil, cuya responsabilidad corresponde a los gobiernos, las ONG y el conjunto de la sociedad.

La participación asociativa infantil (Vidal y Mota, 2008) alcanzaba en 2008 al 44% de los niños entre los 6 los 11 años y al 31% de los comprendidos entre los 12 y los 14 años de edad que, en su gran mayoría, participaban en organizaciones deportivas (64.5% del colectivo entre 6 y 14 años).

Varios años más tarde, según Unicef (2012) ⁽⁵⁾, la visión mayoritaria de los niños españoles es positiva, en su gran mayoría se sienten felices y optimistas, lo que Casas y Bello denominan “sesgo del optimismo vital”. Se trata de niños que consideran prioritario que todo el mundo pueda comer, tener un hogar o familia y conseguir la paz en el mundo.

Desde el punto de vista de la participación, los niños españoles manifiestan una opinión favorable pero matizada que demuestra que la participación infantil es un objetivo de medio-largo plazo. Así, están de acuerdo en que pueden participar en las decisiones que se toman en casa (36.3%), también están de acuerdo en que su Ayuntamiento les pida opinión en los asuntos que les afectan (31%) y en que sus profesores les escuchen y tengan en cuenta (49.5%).

En el I PENIA 2006-2009 la participación infantil fue objetivo prioritario. De hecho se solicitó la opinión y valoración sobre dicho plan a una muestra de 1.413 niños y 3.852 educadores. Igualmente se han producido avances en la participación infantil en los municipios mediante los denominados “consejos de participación infantil” que existen en el 12% de todos los municipios de España. También hay que destacar el programa de “Ciudades amigas de la infancia” promovido por Unicef-España.

El II PENIA 2013-2016, que más adelante analizamos, contempla en su objetivo estratégico 8 la “participación infantil y un entorno adecuado”, es decir, promover la participación infantil, favoreciendo entornos medioambientales y sociales apropiados

⁵ Informe basado en una encuesta a una muestra de casi 6.000 alumnos de entre 12-13 años realizada por Casas y Bello en el trabajo: “Calidad de vida y bienestar subjetivo infantil en España”: <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/calidad-de-vida-y-bienestar-infantil-subjetivo-en-espana>

que permitan el desarrollo adecuado de sus capacidades en entornos seguros y promoviendo un consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales en favor de un desarrollo sostenible.

6. La pobreza y exclusión social infantil durante el Semestre Europeo

El marco de la política de los programas sobre bienestar infantil y pobreza está constituido en España por un conjunto de acciones desarrolladas durante el primer semestre europeo que destacamos a continuación.

a) Planes Nacionales

El PNR 2013 recoge el objetivo de lucha contra la pobreza (objetivo nº 5) y adopta la CSR 7.2 sobre "Promoción y defensa de la infancia y la adolescencia" mediante la que se compromete a tomar medidas específicas contra la pobreza infantil" dentro del II PENIA 2013-2016 que ha sido aprobado en abril de 2013. Este objetivo se refuerza con el objetivo nº 4 sobre reducción de la tasa de abandono escolar temprano al 15% en 2020 (a partir de la tasa actual del 24.9%).

En la Recomendación del Consejo Europeo sobre el PNR 2013 de España ⁽⁶⁾ se reconoce que se han realizado algunos progresos en la lucha contra la pobreza infantil y en la mejora de la eficiencia de los servicios de apoyo a la familia y recomienda reducir la tasa de abandono escolar temprano así como incrementar la eficiencia y efectividad de las medidas de apoyo en favor de servicios de calidad en apoyo de los hogares.

El II PENIA 2013-2016, aprobado en abril de 2013, tiene como precedente el I PENIA (2006-2009) que fue prorrogado en 2010. Entre 2010 y 2012 no se aprobó ningún tipo de plan estratégico sobre infancia. El nuevo plan es fruto de la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, la Plataforma de Organizaciones de Infancia y el Observatorio de la Infancia ⁽⁷⁾.

El nuevo plan prevé una estimación de gasto para todo el período de 5.159 millones de euros de los que la Administración Central financia el 14% y el resto las Comunidades Autónomas, siendo el objetivo de protección social e inclusión el que supone el mayor gasto (34.3%), seguido del de participación y entorno favorable a la infancia (32%). El gasto no está desagregado por sub-objetivos y programas por lo que no se puede conocer, por ejemplo, la inversión en la lucha contra la pobreza infantil, dato relevante para conocer la importancia dada a este objetivo concreto.

El plan considera que el conjunto de los objetivos es una "inversión en la infancia", adoptando de este modo la filosofía de la Recomendación del Consejo Europeo. El plan reconoce explícitamente que la pobreza infantil es en la actualidad uno de los retos principales de la política social en España y que en el próximo PNA inclusión 2013-2016 será un objetivo prioritario. Al remitirse a este último plan el II PENIA 2013-2016 ha renunciado a cuantificar los objetivos concretos de la reducción de la tasa de pobreza infantil durante el período de su duración.

Por otra parte, en cuanto a los indicadores de pobreza y exclusión infantil el II PENIA 2013-2013 se limita a considerar dos únicamente: tasa de riesgo de pobreza de niños de 0-17 años y hogares con menores en los que ningún miembro tiene un trabajo remunerado. No se mencionan otros indicadores de exclusión que son relevantes como la tasa de pobreza de grupos específicos de riesgo (gitanos, inmigrantes, personas con discapacidad), tasa de pobreza severa o tasa de hogares en situación de pobreza en el trabajo.

⁶ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 {SWD(2013) 359 final}.

⁷ Los criterios de elaboración del Plan 2013-2016 se basan explícitamente en las "Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU de 2010".

El nuevo plan también incluye objetivos de educación de calidad (objetivo nº 6), de salud integral (objetivo nº 7) y el ya mencionado de participación infantil y entorno apropiado (objetivo nº 8), acompañados de algunos indicadores de medida pero no de objetivos concretos a lograr anual o trienalmente. En el caso de la educación el plan destaca la especial atención que debe dedicarse a niños gitanos, inmigrantes y con discapacidad. En lo referente a la reducción de la tasa de abandono escolar temprano la estrategia se remite a los objetivos de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, en el caso concreto de los niños gitanos, y a la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 en lo referente a los niños con discapacidad.

El II PENIA 2013-2016 desarrolla la coordinación y armonización de las políticas nacionales y territoriales a través del "Consejo Territorial de Servicios sociales y Dependencia" y la "Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia". El Observatorio de la Infancia forma parte de la red europea de observatorios de la infancia (ChildONEurope) y tiene la función de intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas centrales y territoriales.

b) Planes de Infancia de las Comunidades Autónomas

A partir del I PENIA en 1999 las diferentes Comunidades Autónomas han desarrollado planes regionales de infancia basados en una orientación conceptual similar - carácter integral de la atención de la atención a la infancia, importancia de la prevención, mención de los grupos vulnerables y coordinación con otros servicios y prestaciones. En general estos planes se han incardinado en el sistema o rama de servicios sociales y se han desarrollado con limitados medios presupuestarios. El período más activo en el desarrollo de los planes de infancia ha tenido lugar entre 2002 y 2007. Su evaluación ha sido limitada cuanto no inexistente o no publicada. En general todos los planes autonómicos han contribuido a dar visibilidad institucional y social a los problemas de la infancia, pero su lugar institucional sigue estando relativamente subordinado en el conjunto de las políticas sociales regionales.

Desde el inicio de la crisis económica y financiera el desarrollo de nuevos planes autonómicos ha sido limitado. Solamente Aragón (Plan 2010-2014), Castilla-La Mancha (Plan 2013-2016), Cataluña (Plan 2010-2013) y La Rioja (Plan 2011-2014) han adaptado sus planes anteriores a las nuevas circunstancias. En estos nuevos planes los niños vulnerables aparecen con nitidez (inmigrantes, personas con discapacidad y en situación de elevado riesgo), pero no suele aparecer el problema de la pobreza infantil, y mucho menos el objetivo de erradicación de la pobreza infantil severa. Los nuevos planes de infancia han reforzado la orientación universal de las políticas con objetivos más precisos en cuanto a grupos de riesgo.

La puesta en marcha del II PENIA en 2013 como estrategia de Estado debería dar paso a una actualización de los planes de infancia previos a 2007 y, en general, a una mejora en la coordinación de estrategias, recursos y políticas entre todos los planes, el nacional y los autonómicos. No se trata de avanzar hacia ningún tipo de uniformización de las políticas sociales que iría contra el actual sistema de competencias autonómico pero si de caminar hacia formas de coordinación más efectivas y con una financiación suficiente. El problema de los planes de infancia no es tanto su diseño cuanto la garantía de una financiación suficiente que, en la actualidad, está condicionada por las políticas de consolidación fiscal.

c) Cooperación del Estado con las ONG

La plataforma de organizaciones de la infancia ha creado en los últimos años una dinámica de cooperación con las Administraciones Públicas que se traduce en la participación con voz en los distintos planes y programas dirigidos a la infancia y, también, en la participación en el Observatorio de la Infancia para el intercambio de

información y en la gestión de programas para infancia mediante subvenciones públicas.

En este sentido hay que destacar que en el programa del 0.7% del IRPF para subvenciones a las ONG se destinarán 211 millones de euros a exclusión social, gran parte de dicha inversión se destinará a programas de emergencia social, sobre todo pobreza infantil, adolescentes en riesgo de exclusión y para garantizar una adecuada nutrición infantil (⁸). Este programa contribuye a financiar, por ejemplo, el Programa de alimentos y banco de ropa de Cruz Roja Española.

⁸ RD 536/2013, de 2 de Julio y Resolución de 16 de julio de 2013 (BOE, 18.7.2013).

7. Movilizando los instrumentos financieros de la UE

La actual crisis económica y financiera y su impacto en el mercado de trabajo ha incrementado las situaciones de emergencia social. El impago de hipotecas ha sido el impacto más llamativo en 2012 y 2013. En 2013 las dificultades de los hogares en situación de pobreza se han reflejado de manera especial en la creciente limitación para garantizar una alimentación adecuada a los menores.

Varias Comunidades Autónomas, Provincias y Ayuntamientos han desarrollado programas para garantizar durante el verano de 2013 al menos una comida diaria en los colegios. La iniciativa partió de la Comunidad de Andalucía en junio de 2013. Después han seguido esta senda otras Comunidades Autónomas como Canarias (Red de Centros Escolares de Seguridad Alimentaria para 8000 escolares con un presupuesto de 1.2 millones de euros), la Comunidad Valenciana (Programa Nutricional de Menores), Cataluña, entre otros.

Parte de los recursos para garantizar una alimentación adecuada diaria a niños pobres procede de las propias Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, pero también y sobre todo de los Fondos Estructurales de la EU.

El objetivo fundamental es garantizar la adecuada alimentación de niños vulnerables a la vez que se les ofrece durante los dos meses de verano apoyo escolar y actividades extraescolares. Al ofrecer el doble servicio de alimentación y educación se refuerza el apoyo integral al niño vulnerable y se evita su estigmatización.

España gestiona el European Fund for Aid to the Most Deprived a través del FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria). Este plan destina en 2013 85,6 millones de euros para la compra de 80 millones de kilos de una cesta de 14 alimentos para distribuir entre 2 millones de personas, siendo el destino prioritario los hogares con niños en pobreza severa. La distribución de estos recursos alimenticios es gestionada por 900 ONG bajo la dirección de la Cruz Roja Española y FESBAL (Federación Española de Bancos de Alimentos).

La transformación prevista de este fondo europeo de la PAC al Fondo de Cohesión ha generado incertidumbres en el sector de las ONG de lucha contra la pobreza (EAPN, 2013) que estiman en un 30% la reducción del actual fondo.

La inversión en niños en el presupuesto de la Unión Europea 2014-2020 forma parte de los compromisos del Fondo Social Europeo. En el caso concreto de España existe un potencial de medidas que podrían maximizar la inversión de los Fondos Estructurales, sobre todo del Fondo Social Europeo. En primer lugar, el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación debería dar prioridad a las necesidades de los hogares pobres con niños. Además, es precisa una mayor coordinación entre el Fondo Social Europeo y el Fondo de Ayuda para los más desfavorecidos y el programa del 0.7% del IRPF en cuanto a objetivos, medios y resultados previsibles. En tercer lugar, todos los fondos europeos deberían dar prioridad a colectivos específicos como son los niños gitanos, con discapacidad, los que viven en hogares de trabajadores pobres o en áreas rurales deprimidas. Finalmente, la gestión de los fondos europeos requiere de una más eficaz coordinación vertical entre los gobiernos centrales, autonómicos y locales y maximizar la experiencia de las ONG en la gestión de dichos fondos y de los programas nacionales.

8. Conclusiones

1. Las tasas de pobreza infantil de España se encuentran entre las más elevadas de la EU. La crisis económica y financiera del período 2008-2013 no ha hecho más que agravar unas tasas crónicas de elevada pobreza infantil que ni el crecimiento económico del período 1997-2007 ni las políticas de transferencias y servicios han podido reducir. Después de las transferencias sociales en España la pobreza infantil en 2012 sólo se reduce el 40% frente al 70% de la media de la UE-15 y el 68.4% de la UE-27, partiendo de tasas de pobreza severa muy similares. En los hogares pobres con niños sólo el 5% de sus ingresos proceden en España de transferencias frente al 24.4% en 2010 en el conjunto de la EU.

2. Las políticas sociales en favor de la infancia empezaron a despegar a principios de la pasada década. El I PENIA 2006-2009 fue un paso hacia adelante que se plasmó en un crecimiento del gasto en prestaciones sociales y desgravaciones fiscales tanto en el gobierno central como en las Comunidades Autónomas. Igualmente hubo mejoras en la dotación de servicios de infancia y servicios sociales. Sin embargo, tal como hemos puesto de manifiesto, la eficacia de estas políticas ha sido limitada y desigual y, sobre todo, no ha frenado el impacto de la crisis del mercado de trabajo en los hogares con niños. Las políticas de consolidación fiscal han sido una rémora frente al impacto social de la crisis.

3. La puesta en aplicación del II PENIA 2013-2013, la mayor visibilidad social de la pobreza lograda por las ONG y las recientes reacciones parlamentarias frente a la pobreza infantil permiten concebir una cierta esperanza en que se produzca un giro en las políticas de infancia. Ello supondría avanzar hacia un compromiso de todos los niveles de gobierno en la lucha contra la pobreza infantil, que no es sino una parte cualitativa de la pobreza general. Dicho compromiso implica un sólido respaldo institucional y financiero que haga creíble y efectivo el II PENIA.

4. En general se puede afirmar que desde 2000 España ha avanzado hacia una visión más integrada y multidimensional de las políticas de infancia, combinando el enfoque universal de las mismas con aquellos programas dirigidos a colectivos específicos de riesgos. Sin embargo, el compromiso político y el desarrollo institucional que la pueden hacer efectiva tiene aún que materializarse. Las condiciones que lo harán posible han sido señaladas antes: superar los desequilibrios entre los avances en protección legal y los limitados avances en protección social; mejorar la gobernanza en el desarrollo de la nueva estrategia; reforzar el rol de las ONG de infancia (donde ha tenido lugar un avance importante); incrementar el gasto social en la lucha contra la pobreza infantil (es necesario un plan urgente de lucha contra la pobreza infantil); y reforzar el enfoque y la práctica en todas las políticas sociales y económicas de que la inversión en niños es la garantía de un desarrollo social equilibrado en el futuro.

9. Referencias

Adiego, M., Levy, H. Paniagua, M.M. y Pérez, T. (2013): Country Report Spain 2009-2012. Euromod, ISER, University of Essex.

Adiego, M., Cantó, O., Levy, H. y Paniagua, M.M. (2012): Country Report Spain 2007-2010. Euromod, ISER, University of Essex.

Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006): Familia, infancia y privación social. Madrid: Caritas Española-FOESSA.

Ayala, L. y Cantó, O. (2009): Políticas económicas y pobreza infantil. En "Análisis y Propuestas sobre pobreza infantil en España. Madrid: Unicef.

Bradshaw, J., Chzhen, Y., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. and Neubourg C. (2012): relative income poverty among children in rich countries. Florence: Innocenti Research Centre- Unicef.

Calero, J. & Choi, A. (2012): El efecto de las desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español. *Ekonomiaz*, nº 81.

Cantó, O. & Mercader-Prats, M. (1998): Child poverty in Spain: what can be said?. Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, 66. Florence: UNICEF.

Cantó, O. & 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*, vol.4.

Cantó, O., Gradín, C., Del Río, C. (2006): What helps households with children in leaving poverty?. *Evidence from Spain. Research on Economic Inequality*, vol.15.

Cantó, O. (2011): Menores en riesgo de pobreza en España. *Revista Crítica* nº 976. Monografía: "Los menores en España. Las víctimas más vulnerables".

Cantó, O. (2011): El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia. En Unicef-España (2011): *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid. Unicef.

Cantó, O., Adiego, M., Ayala, L., Levy, H. and Paniagua, M. (2012): Going regional. The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain. Madrid: Euromod, w.p nº EM 2/2012.

Canto, O. (2012): Pobreza infantil y políticas públicas. En Lázaro, I.E. y Mora, N.L. (coord.)

Cantó, O. and Gradín, C. (2012): Why are child poverty rates so persistently high in Spain?. *The Manchester School*, vol. 80, nº 1, 117-143.

Caritas Española (2012): *Boletín sobre la Vulnerabilidad* nº 5, Abril, 2012.

Cruz Roja Española (2011): *L'impacte de la crisi en la infancia i les families*. Barcelona: Creu Roja a Catalunya.

Casas, F. y Bello, A. (2012): Calidad de vida y bienestar infantil subjetivo en España. ¿Qué afecta al bienestar de los niños y niñas españoles de 1º de ESO. Madrid: Unicef.

Eurochild (2013): "The 2013 NRP from a child poverty and well-being perspective. Brussels: Eurochild (August 2013).

European Commission (2013): Commission Recommendation: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. Brussels: EC. C (2013) 778 final.

Gaitán Muñoz, L. (2011): El contexto y marco conceptual. El estado de Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños. En Unicef-España (2011): Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. Madrid. Unicef.

Gradín, C. & Cantó, O. (2009): Why are child poverty rates so persistently high in Spain?. ECINEQ, WPS-2009-123.

FOESSA (2012): Análisis y perspectivas 2012: Exclusión y Desarrollo social. Madrid: FOESSA-Caritas Española.

Frazer, H & Marlier, E. (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU. Key lessons. Synthesis Report. EC.

Fundación Secretariado Gitano (2012): Población gitana. Empleo e inclusión social. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Fundación Secretariado Gitano (2013, a): El impacto de la crisis en la Comunidad Gitana: Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Fundación Secretariado Gitano (2013, b): El alumnado gitano en secundaria. Un estudio comparado. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Instituto UAM-UNICEF (2009): Pobreza y exclusión social de la infancia en España. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política social.

Lázaro, I.E. (2011): Protección de la infancia versus el niño, sujeto de derechos. Revista Crítica nº 976. Monografía: "Los menores en España. Las víctimas más vulnerables".

Lázaro, I.E. y Mora, N.L. (coordinadores): Pobreza y exclusión social (2012). Madrid: Plataforma de infancia-Universidad Pontificia de Comillas.

Lorenzo Gilsanz, F.J. (2012): Génesis de la pobreza y exclusión en la infancia: diferentes enfoques para abordar una misma realidad. En Lázaro y Mora (coord.).

Malgesini, G. (2012): Indicadores de pobreza y vulnerabilidad social de la infancia, su impacto en las políticas de protección y las recomendaciones para la acción desde la perspectiva europea. En Lázaro, I.E. y Mora, N.L. (coord.).

Mari-klose, P y Mari-Klose, M. (2012): Crisi i pobresa infantil a Catalunya. Barcelona: Unicef.

Mari-Klos, P. & Mari-Klos, M. (2012) : Edad, vulnerabilidad económica y Estado de Bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores. Panorama Social, nº 15.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia 2013-2016 (PENIA). Madrid: Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): Plan Nacional de acción para la Inclusión social 2013-2016. Incidencia de la pobreza infantil. Borrador.

Navarro, V. & Clua-Losada, M. (dirs.): El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Barcelona: Ariel.

Neobourg, C., Bradshaw, J., Chzhen, Y., Main, G., Martorano, B. and Menchini, L.(2012): Multidimensional poverty and monetary poverty in Europe. Florence: Innocenti Research Centre- Unicef.

Reyes, V. & Lorenzo, F. (2010): El impacto de la crisis en los hogares con menores: pobreza y exclusión social en la infancia. Educación Social, nº 46.

Sarasa, S. & Luppi, F. (2012): Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea. En Navarro y Clua-Losada: El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Barcelona: Ariel.

Save the Children (2013): Muchos anuncios, pocos avances. Madrid: Save the Children. www.savethechildren.es.

SIIS (2013): Pobreza Infantil en Euskadi. San Sebastián: Centro de Documentación y Estudios.

Unicef-España (2011): Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. Madrid. Unicef.

Unicef-España (2012): La infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños. Madrid: Unicef.

Vidal, F y Mora, R. (2008): Encuesta de Infancia en España 2008. Madrid: Fundación SM y Universidad Pontificia de Comillas.

Villagómez, E. (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. Spain. www.peer-review-social-inclusion.net.

Apéndice de Gráficos sobre pobreza infantil en España 2008-2012 (En base a la Encuesta de Condiciones de Vida, INE)

Gráfico 1

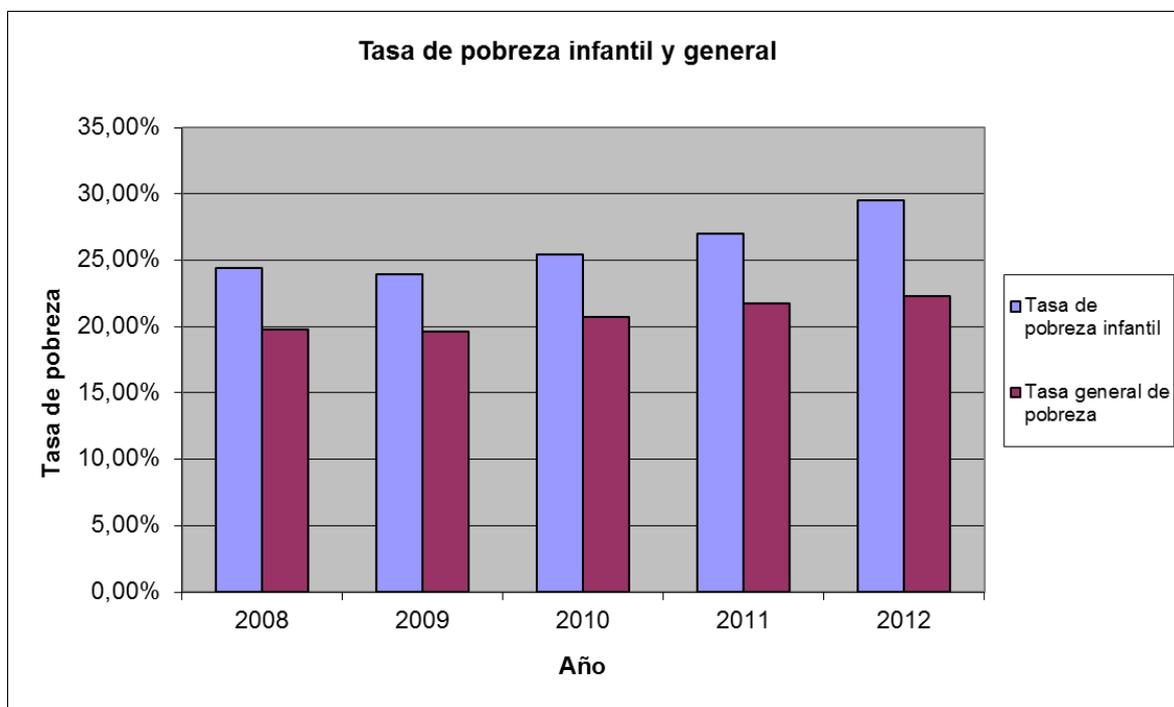


Gráfico 2

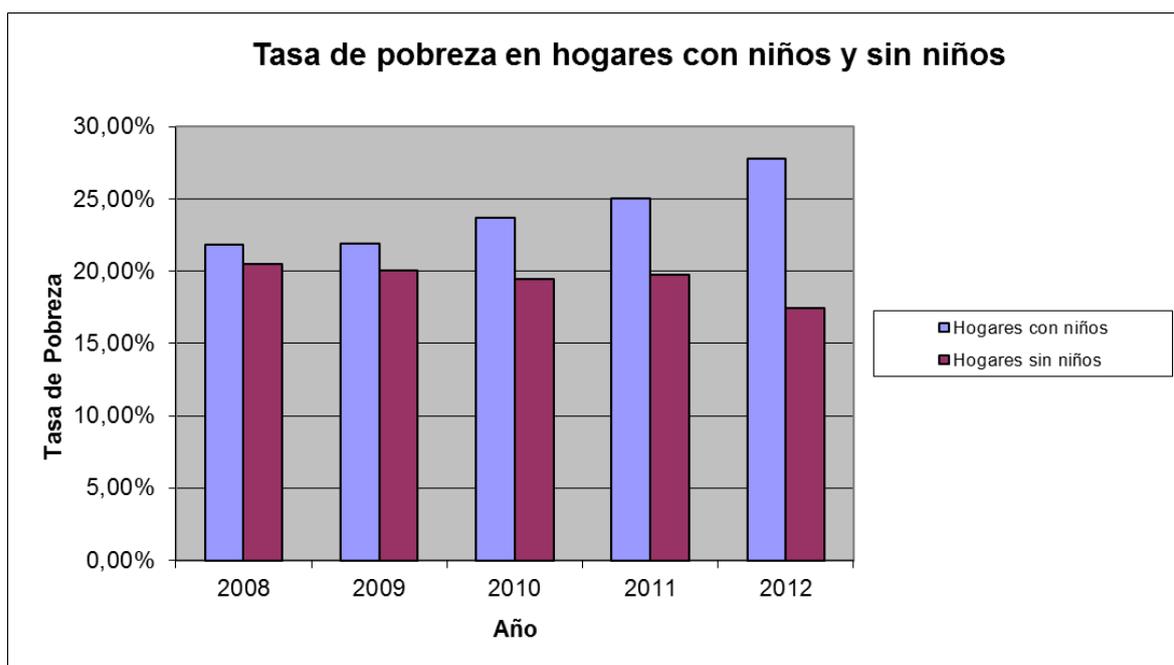


Gráfico 3

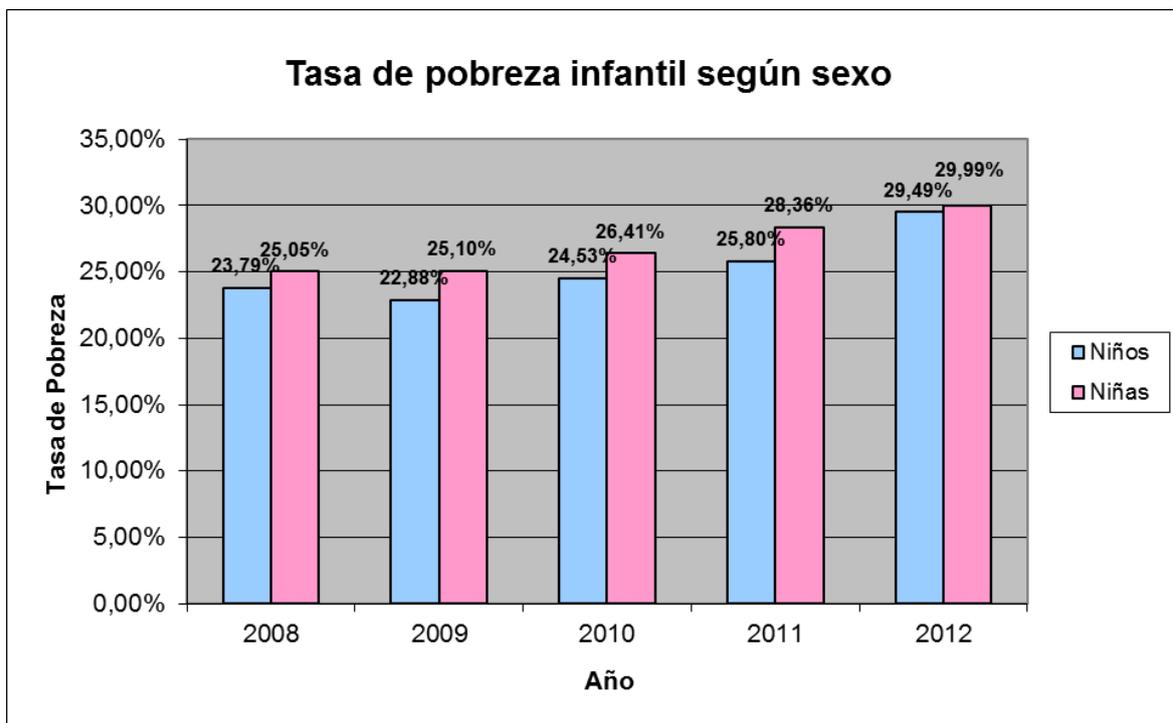


Gráfico 4

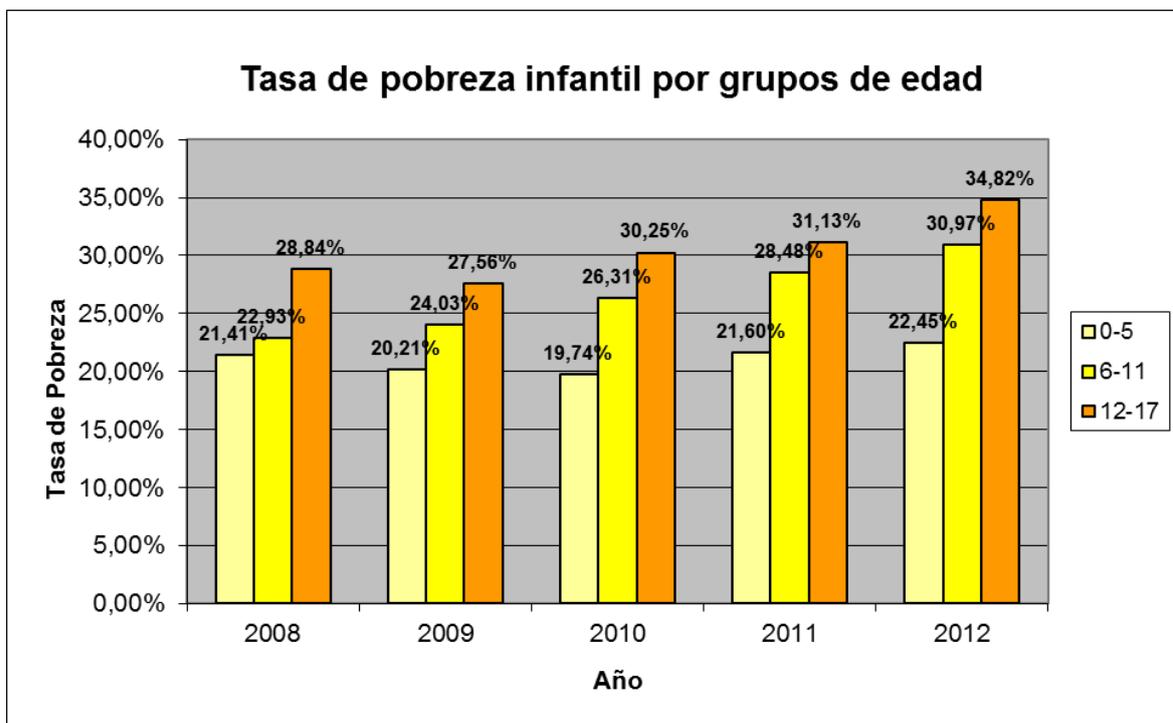


Gráfico 5

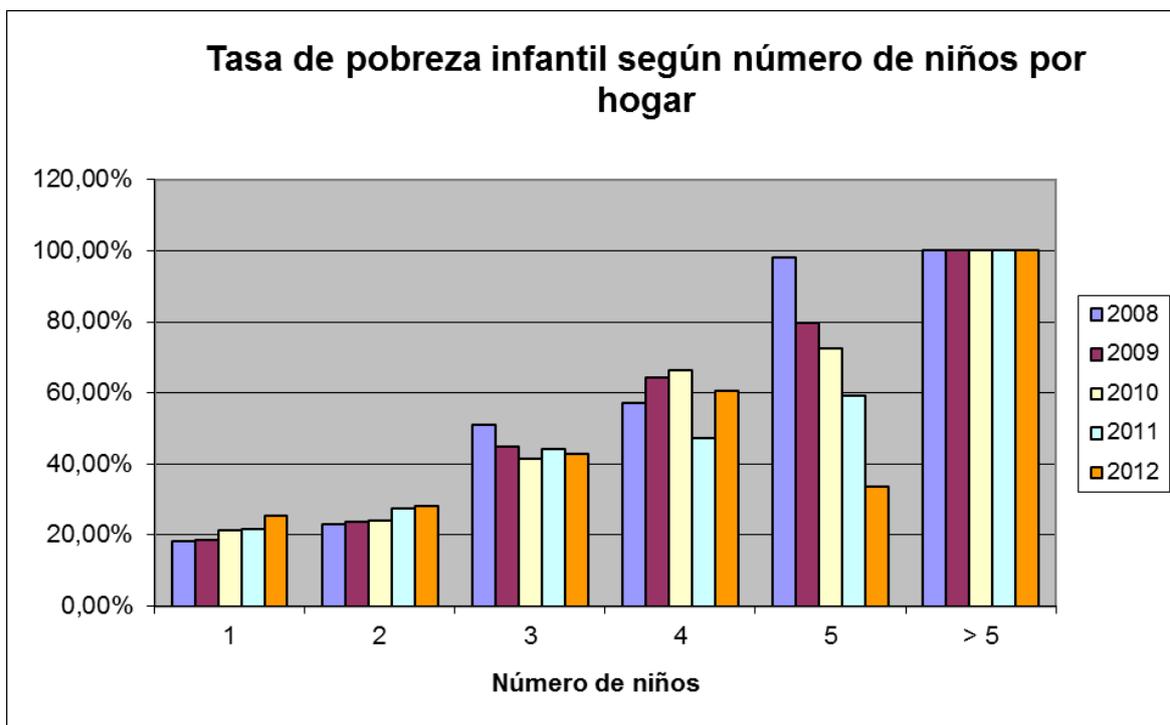


Gráfico 6

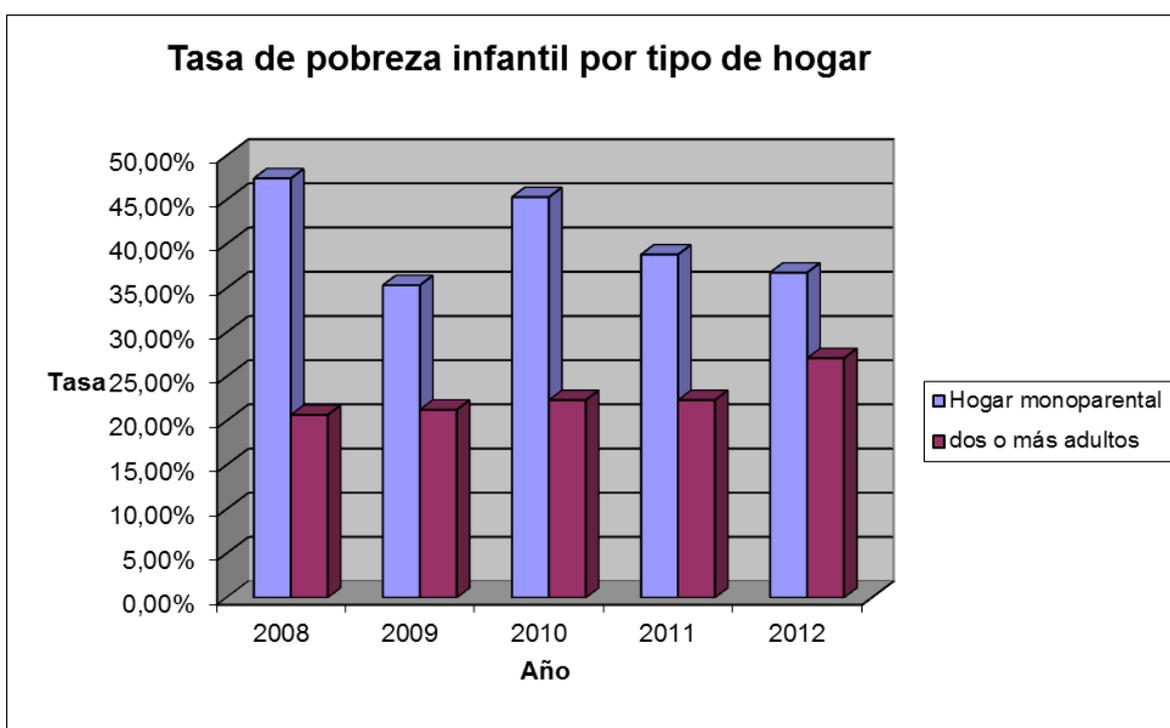


Gráfico 7

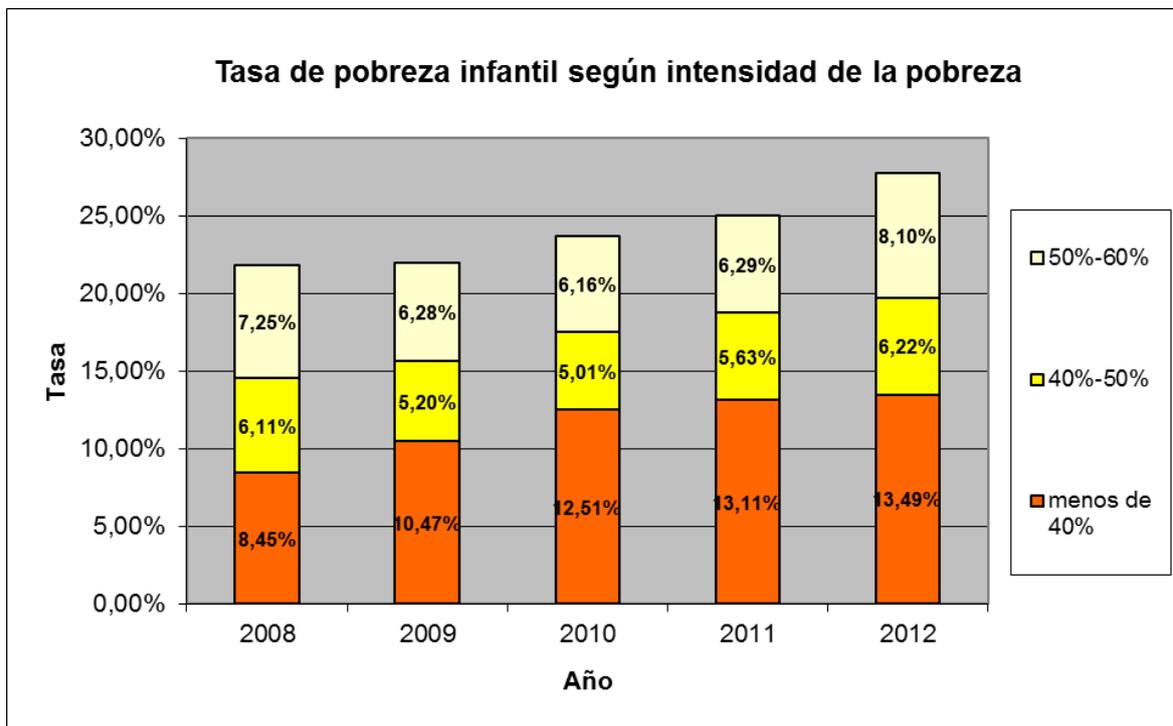


Gráfico 8

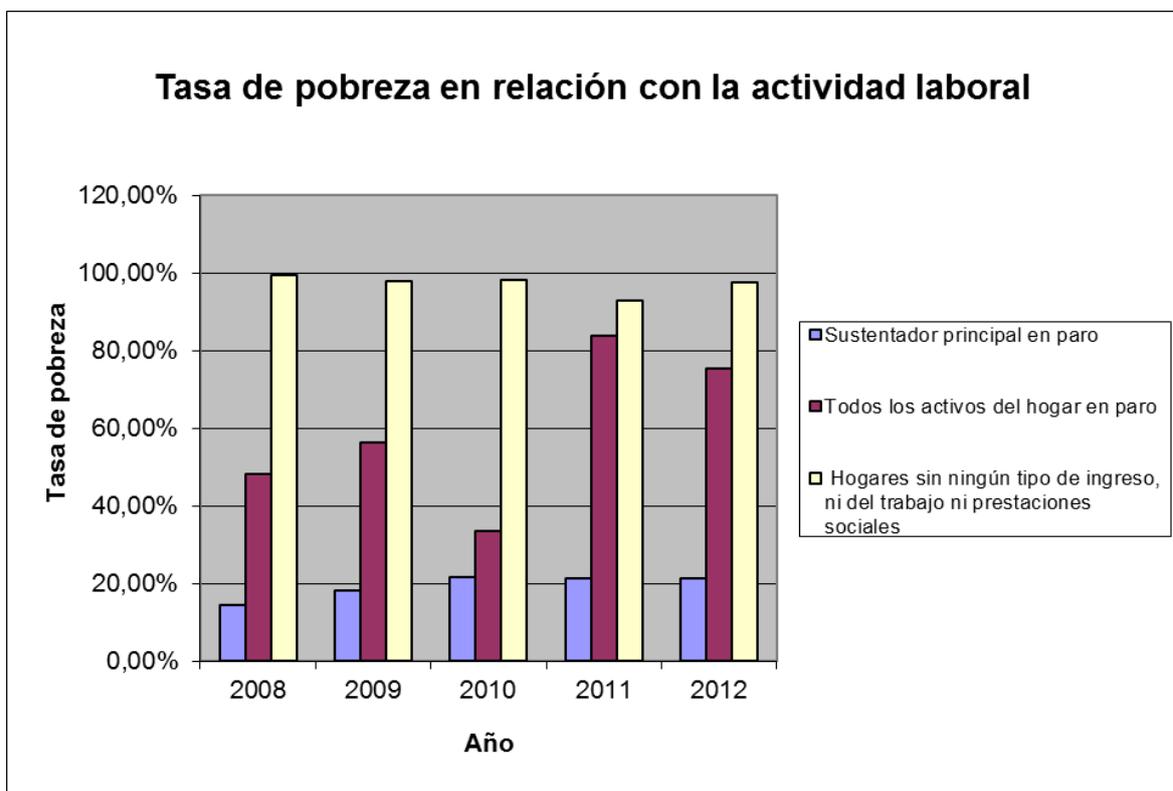


Gráfico 9

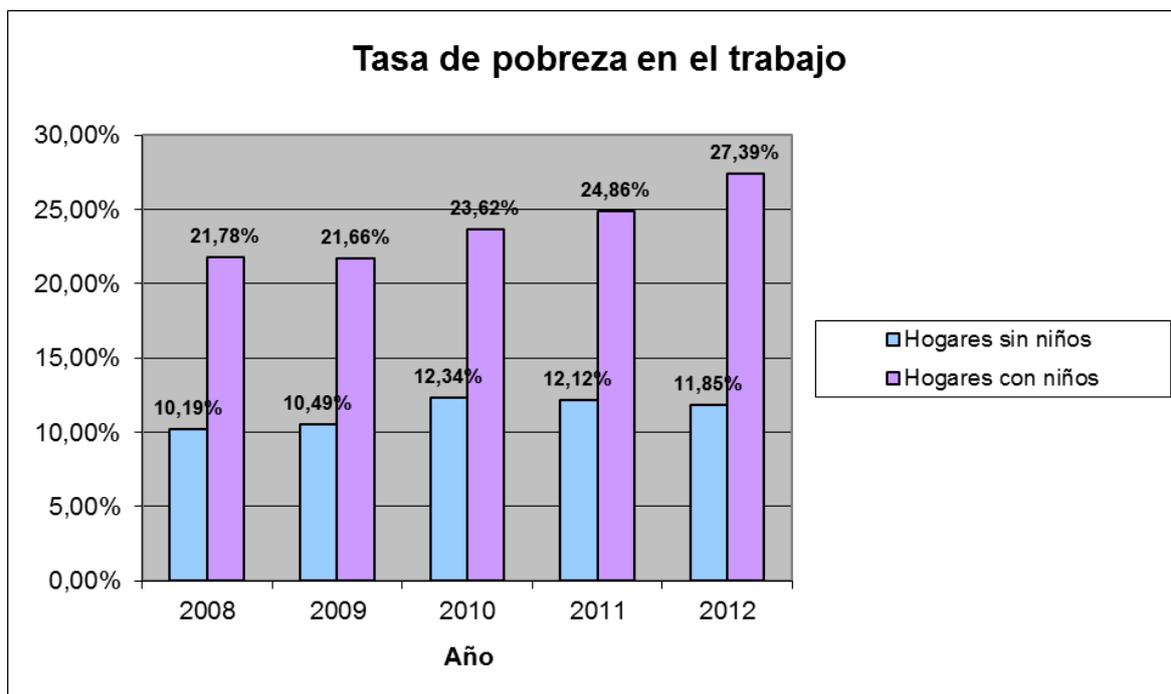


Gráfico 10

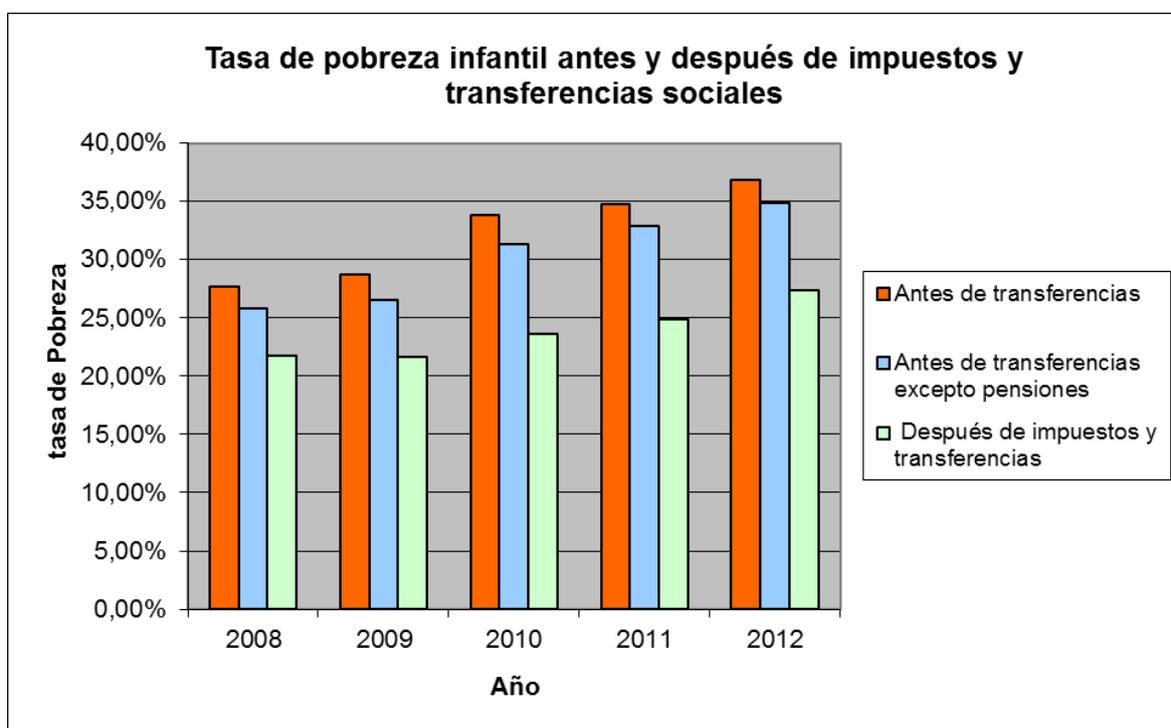


Gráfico 11

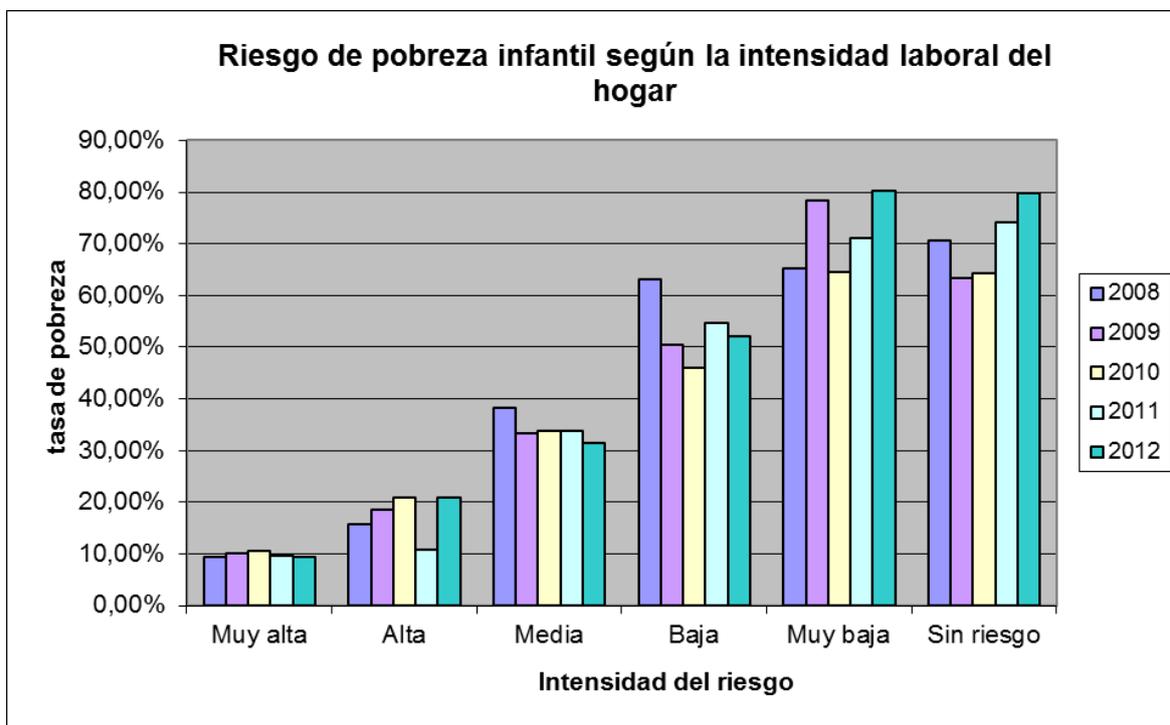


Gráfico 12

