

# **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.

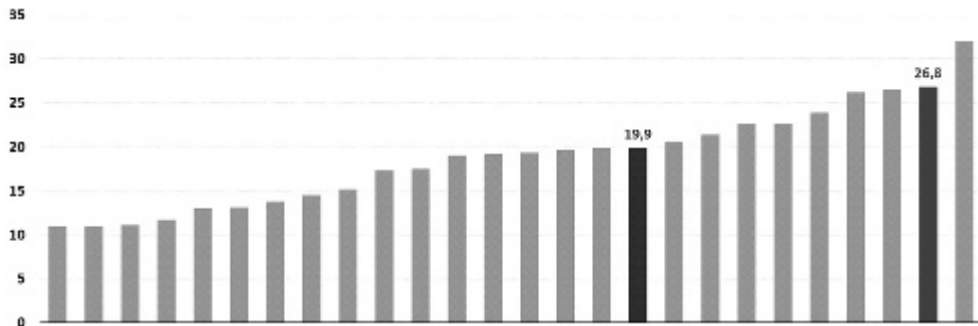
## 2. La pobreza infantil en cifras y perspectiva comparada

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 monetaria<sup>1</sup>, 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 2008<sup>2</sup>. 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.

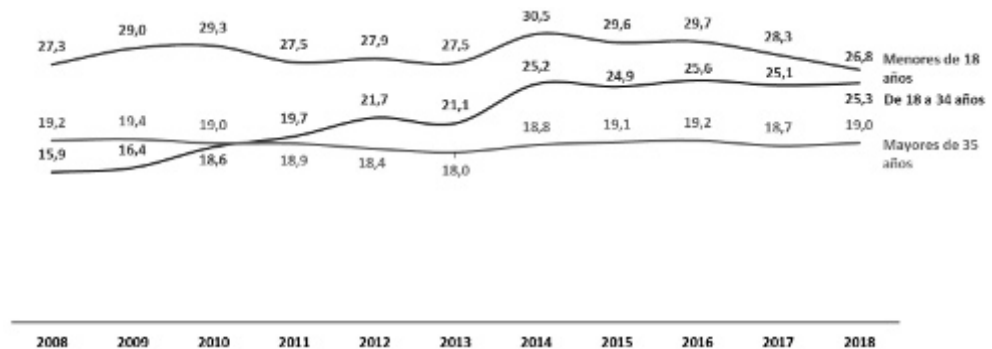
**Gráfico 1**  
**Tasas de pobreza infantil moderada en la Unión Europea (2018)**



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).

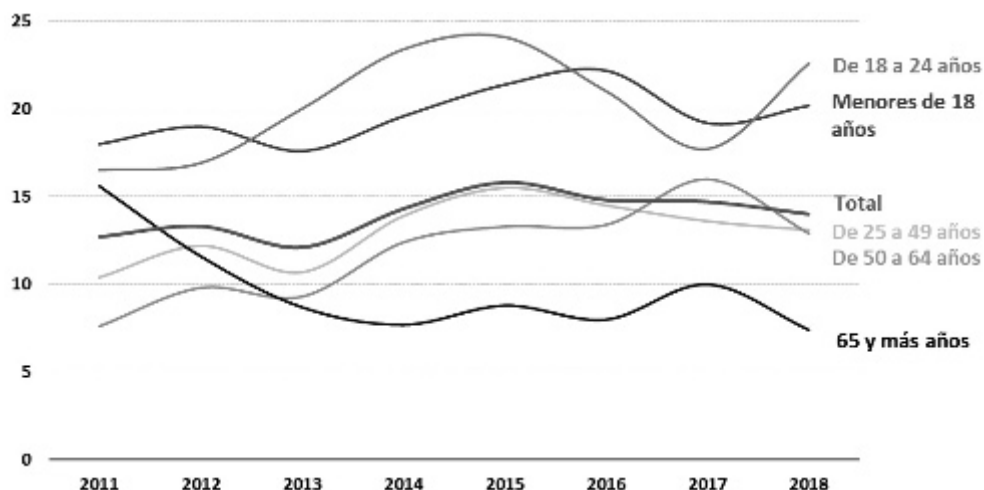
Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

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).

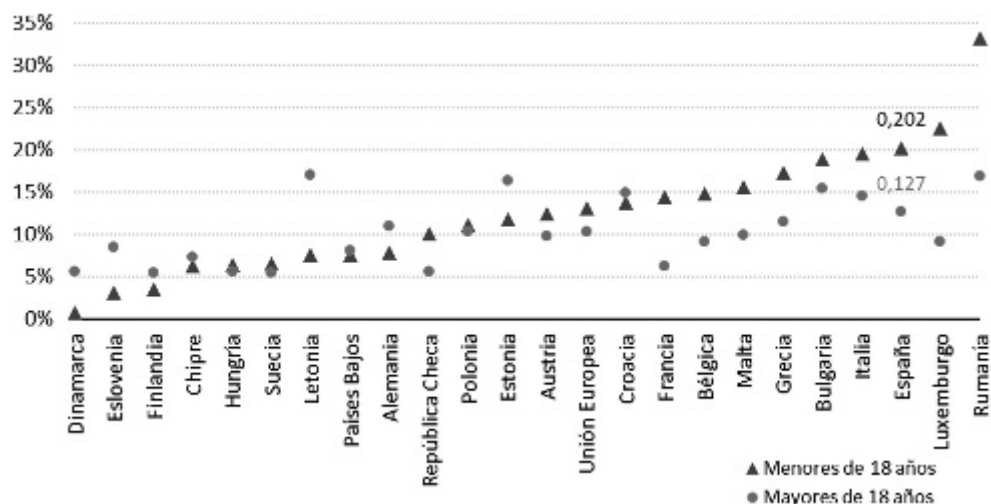
Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

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).

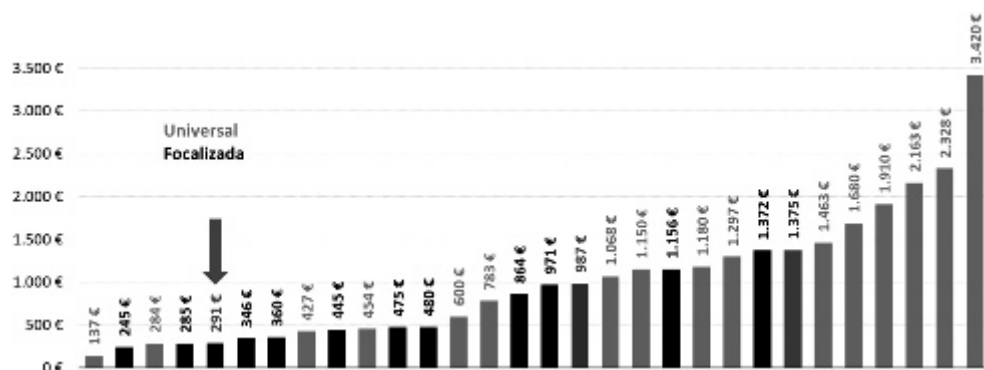
En perspectiva comparada, España es un país que invierte poco en infancia. En términos de PIB, España dedica sólo el 1,3% de su gasto público al capítulo de familias e infancia, aproximadamente la mitad de lo que, de media, dedican los países de la Unión Europea (2,4%). Y además el dinero que se gasta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



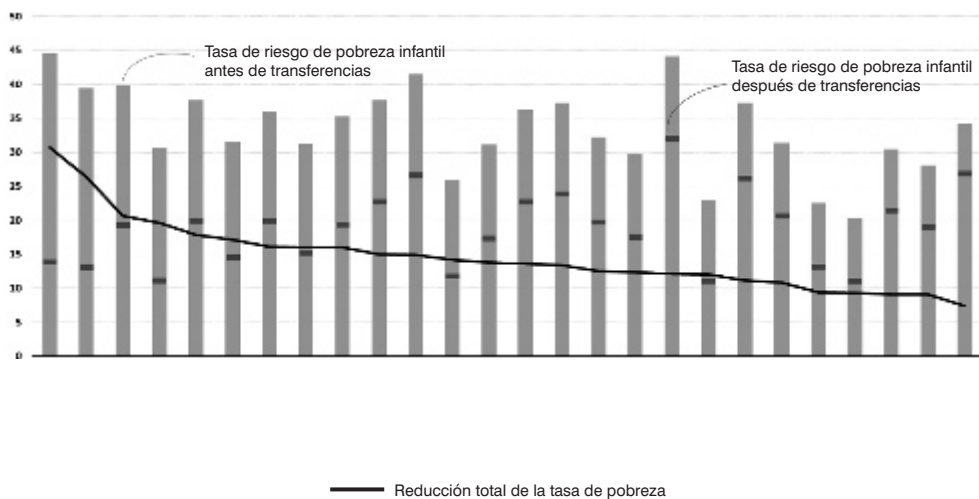
*Fuente:* Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

*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 pobreza<sup>4</sup>.

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 presupuestos<sup>5</sup>. 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)<sup>6</sup>.

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 infantil<sup>7</sup>, 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 país<sup>8</sup>.

#### 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 aprobado<sup>9</sup>. 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)<sup>10</sup>, 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.