

Carmen Mesa Raya

La gestión pública de la pobreza infantil desde los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón: Un análisis socio-jurídico (2015-2021)

Director/es

Gracia Ibáñez, Jorge  
Picontó Novales, María Teresa

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA POBREZA INFANTIL  
DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: UN  
ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO (2015-2021)

Autor

Carmen Mesa Raya

Director/es

Gracia Ibáñez, Jorge  
Picontó Novales, María Teresa

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
**Escuela de Doctorado**

Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y  
Sociales

2023



## Tesis Doctoral

La gestión pública de la pobreza infantil desde los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón: Un análisis socio-jurídico (2015-2021)

Autor

Carmen Mesa Raya

Director/es

Teresa Picontó Novales  
Jorge Gracia Ibáñez

Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y  
Sociales

Universidad de Zaragoza – Escuela de Doctorado  
2023



## Agradecimientos

Quiero mostrar mi cariño y agradecimiento a los profesores, Manuel Calvo, Teresa Picontó y Jorge Gracia. Ellos, además de ser los tutores de esta tesis doctoral, han sido un gran apoyo incondicional durante todos estos años.

A mi familia, a mi marido y a mi hijo, gracias por vivir conmigo esta experiencia, acompañándome en los días buenos y en los menos buenos.

A Alina, por cuidarme y animarme.

A mis amigas y amigos, a los de siempre y a los que he ido incorporando en el trayecto de la vida.

A las mujeres de *esa generación* a la que me hubiese gustado pertenecer y que son mis referentes: a Ángela, a Teresa, a Lucia, a Pili, a M<sup>a</sup> Luisa y a María.

Al grupo de *Las cuatro más uno*. Al de *las ocupadas* y a todas y cada una de las personas han participado y colaborado para hacer posible este trabajo. Especialmente a María, mi suegra, y a Alba cuya ayuda ha sido determinante.

A todas y todos los compañeros del Laboratorio de Sociología Jurídica. A Pepa, a M<sup>a</sup> José, a David, a Dani, a Elena, a Pachi, a Andrés...y a los que vendrán

Gracias, muchas gracias.





## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Capítulo I: La Pobreza Infantil</b> .....	23
I.1. De la pobreza a la exclusión social.....	24
I.2. Los principales paradigmas de análisis .....	38
I.3. Qué es la pobreza infantil .....	49
I.4. Factores determinantes en su aparición y persistencia.....	55
I.5. Consecuencias de la pobreza infantil.....	67
I.6. La evolución de la pobreza infantil en Aragón.....	78
<b>Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón</b> .....	89
II.1. El Estado de Bienestar en España .....	90
II.2. Los Servicios Sociales en España .....	96
II.3. Los Servicios Sociales en Aragón.....	109
II.3.1. Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.....	112
II.3.2. Las necesidades sociales y su relación con los derechos y las capacidades de la infancia.....	117
II.3.3. El catálogo de Servicios Sociales y la provisión de servicios.....	125
II.3.4. Organización y funcionamiento.....	131
II.3.5. El sistema de gobernanza .....	138
II.3.6. La financiación y los presupuestos .....	142
II.4. La inclusión social como elemento transversal en las políticas sociales.....	146
<b>Capítulo III: Infancia, pobreza y riesgo: el papel de los servicios sociales</b> .....	151
III.1. Infancias y Familias en la Sociedad del Riesgo .....	152
III.2. Pobreza y Riesgo .....	169
III.3. La pobreza infantil en el Catálogo de Servicios Sociales .....	187
III.4. Las paradojas en la gestión y en la intervención social del riesgo. ....	205
<b>Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales</b> .....	221
IV.1. Las medidas más visibles .....	227
IV.2. Los marcos discursivos para construir las respuestas .....	232

IV.3. Aspectos generales a considerar sobre los Servicios Sociales en Aragón.....	243
IV.3.1. La coordinación .....	244
IV.3.2. La planificación.....	245
IV.3.3. Sobre los y las profesionales. ....	247
IV.3.4. La prestación de los servicios .....	251
IV3.5. Las competencias .....	253
IV.4. Derechos y capacidades de la infancia comprometidos en las respuestas a las necesidades sociales.....	258
IV.4.1. El acceso a las prestaciones.....	258
IV.4.2. La cobertura de las necesidades básicas.....	264
IV.4.3. La necesidad de una convivencia adecuada.....	298
IV.4.4. Necesidad de prevención e integración social .....	309
IV.4.5. Participación social.....	316
IV.4.6. Autonomía personal.....	317
IV.5. Algunas notas para el futuro .....	317
<b>Conclusiones.....</b>	<b>324</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>341</b>
Documentos técnicos .....	358
Normativa citada. ....	360
<b>Anexo 1. Distribución de competencias en materia de servicios sociales .....</b>	<b>368</b>
<b>Anexo 2. Metodología cualitativa de la investigación .....</b>	<b>372</b>
<b>Abreviaturas y siglas empleadas .....</b>	<b>384</b>
<b>Listado cuadros, figuras, gráficos y tablas .....</b>	<b>385</b>

# Introducción

La pobreza ha sido y es un tema de estudio y debate recurrente, abordado desde diversas disciplinas y desde distintas dimensiones a lo largo del tiempo, siempre en constante transformación. Se trata de un tema complejo que evoluciona con un dinamismo sorprendente. Las perspectivas y planos desde los que ubicarse para *pensarlo* son también variados. En este caso, mi intención no es tanto abordar el estudio de la naturaleza y causas de la pobreza infantil, sino más bien analizar cómo se está respondiendo a este grave problema social desde un ámbito de la protección social muy concreto, los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El interés por la pobreza infantil ha entrado con fuerza en la agenda pública en este siglo empujado por el impacto que la crisis económica de 2008, bautizada como *gran recesión*, ha tenido en este sector de población. Los estudios e investigaciones de las principales organizaciones internacionales que trabajan con la infancia en nuestro país (UNICEF y *Save The Children*, fundamentalmente) no han cesado de señalar la pobreza infantil y de incluir propuestas para su erradicación en sus objetivos, señalando los síntomas y efectos de este problema consiguiendo así, introducirlo en la agenda política<sup>1</sup>.

No obstante, el interés científico y académico por este tema en España es previo a la crisis y también ha sido determinante a la hora de otorgarle el lugar privilegiado que ocupa dentro del discurso sociopolítico actual (Maciá *et al.* 2009). Pero sobre todo, han sido los informes del *Comité de Derechos del Niños para España*<sup>2</sup> y el informe del *Relator sobre la extrema pobreza*<sup>3</sup> los que

---

<sup>1</sup> Véanse los informes: González-Bueno, G. y Bello, A. (2014) *La infancia en España. El valor social de los niños: hacia un Pacto por la Infancia* y Rodríguez Bartolomé, V. y Escorial Senante, A. (2013) *2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión*.

<sup>2</sup> Véanse los informes de las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño (CDN)

evidenciaron que España es un país con un gravísimo problema de pobreza infantil. Muchos de estos informes, estudios e investigaciones, forman parte del análisis documental y bibliográfico de esta tesis doctoral.

A estas alturas, se ha reflexionado mucho sobre la pobreza, en general y sobre la pobreza infantil, en particular. Más específicamente, sobre su definición, su medición, los factores que determinan su emergencia y su impacto sobre la propia infancia y sobre la sociedad en general. Menos se ha escrito sobre cómo abordar este problema social desde un sistema de protección social en concreto. Y menos aún desde el Sistema de Servicios Sociales. Esta tesis doctoral pretende avanzar en el conocimiento de las respuestas para prevenir y atender las situaciones de pobreza infantil. Entendiendo la pobreza infantil no sólo como carencia o limitación de ingresos económicos de la unidad familiar a la que un niño o niña pertenece, sino desde un enfoque multidimensional, como el de la exclusión social.

En 2015, cuando parecía que empezábamos a salir de la gran crisis (2008-2014), el Congreso de los Diputados del Estado aprueba dos leyes para la reforma de sistema de protección de la infancia<sup>4</sup>. En una de ellas, en la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, donde se abordan las instituciones de protección, la pobreza aparece como un indicador a tener en cuenta en las situaciones de riesgo, sin que esto implique que sea considerada en las valoraciones para las

---

a España 2010 en el siguiente link: [https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2011/01/crc.c.esp\\_co\\_3-4\\_sp1.pdf](https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2011/01/crc.c.esp_co_3-4_sp1.pdf) [Consultado 23-04-2023]

Y las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño (CDN) a España 2018 al V y VI informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el siguiente link: <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2022/10/observaciones-finales-del-comite-a-espana-5-y-6-informe-de-aplicacion-de-los-derechos-del-nino.pdf> [Consultado 23-04-2023]

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Derechos Humanos (2020) *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero- 7 de febrero de 2020*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and> [Consultado: 30-03-2023].

<sup>4</sup> *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.*

## Introducción

declaraciones de desamparo. Era la primera vez que, desde la aprobación de la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil* (en adelante LOPJM), se concretaban los indicadores para valorar las situaciones de riesgo. La consideración de la pobreza como un indicador de riesgo causó cierto revuelo en tanto que, desde algunas posiciones críticas, se consideraba que con ello se identificaba la pobreza con situaciones de maltrato o violencia en la infancia que no requerían del ejercicio de la tutela, pero sobre las que había que intervenir, puesto que así consta en la propia LOPJM. Se señalaba directamente a la pobreza familiar como sospechosa.

Seis años después, con la aprobación de la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* (en adelante LOPIVI), denominada popularmente como *Ley Rhodes*, se vuelve a modificar el art. 17 de la LOPJM y la pobreza ya no aparece enunciada como indicador de riesgo. Esta decisión volvió a generar controversia entre los sectores que habían apoyado que se incluyese como indicador de riesgo. No obstante, más allá de la polémica sobre la consideración de la pobreza como indicador de riesgo de desamparo o como indicador de desprotección, mi interés con esta tesis doctoral es analizar cómo se ha dado respuesta a la pobreza infantil desde los servicios sociales en Aragón, desde el año 2015 al 2021.

En la elección de este periodo temporal de análisis han confluído otras dos cuestiones que hay que tener en consideración. De una parte, tras la crisis del 2008-2014 y dada la constatación de las altas tasas de pobreza infantil en la sociedad española en su conjunto, una vez se inicia la recuperación económica (2015) es necesario saber con qué medidas y cómo se ha respondido a la evidencia de este problema social. El periodo que va del 2015 al 2019 es una etapa de recuperación económica que, en Aragón, coincide con el inicio de la IX legislatura. De hecho, y esta es otra razón más que se sumó a mi interés por el tema, en 2015 todos los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón firman un Pacto por la Infancia promovido por UNICEF Aragón.

La finalidad última de esta tesis doctoral no es la de hacer un recorrido meramente descriptivo de las medidas y acciones que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco del Sistema de Servicios Sociales, ha diseñado e implementado para dar respuesta a la pobreza infantil. Esta tesis doctoral supone una reflexión crítica que va de la teoría a la práctica y viceversa e incorpora, como no podía ser de otro modo, la perspectiva de género conectada especialmente con en un sentido amplio. Más específicamente, tiene una finalidad marcadamente práctica con la incorporación, tras las necesarias conclusiones, de algunas propuestas que puedan orientar la mejora en relación con la gestión pública de la pobreza infantil desde los servicios sociales, en caso de ser necesaria.

Además, es una investigación doctoral construida desde los fundamentos de la sociología jurídica. Desde esta perspectiva, siguiendo a Calvo y Picontó (2017) se considera el derecho como un fenómeno social vivo que forma parte del ciclo de las políticas públicas. El derecho está presente en el diseño de las mismas, donde se articulan los intereses y valoraciones de los diferentes agentes implicados. Es en su implementación, donde el derecho se hace efectivo. Y finalmente, el derecho vuelve a estar presente en la evaluación de esas políticas públicas, al analizar su impacto sobre la realidad social en la que se interviene y valorar, si es necesario, las pertinentes modificaciones que promuevan mejoras tanto en el proceso como en los resultados.

Entrando de lleno en la estructura de la tesis doctoral, esta se compone en esencia de cuatro capítulos y conclusiones. En el capítulo I, se realiza un análisis del concepto *pobreza infantil* subrayando la importancia de identificar todo el mapa terminológico que va desde la pobreza, entendida como carencia de ingresos, pasando por los conceptos de privación, vulnerabilidad, exclusión social y desigualdad. Significantes todos ellos interrelacionados que se utilizan como sinónimos pero que, en realidad, implican matices diferenciados bien interesantes. Si para describir el mundo de las personas adultas hemos interiorizado que, en las sociedades actuales, el término pobreza queda superado por el de exclusión social, ¿ocurre lo mismo en el mundo de la

infancia? Para este grupo de población existe una tendencia más favorable al uso de términos más positivos como el de bienestar infantil o, desde el otro lado del continuum, el de la infancia vulnerable (o en situación de vulnerabilidad). Quizás para no dejar caer el peso de un término tan contundente, como es el de exclusión social, sobre personas que se encuentran en un momento tan temprano de su desarrollo, donde nada está cerrado<sup>5</sup> o, porque la exclusión, en su acepción más extrema, significa *no estar o estar fuera* como una forma de pertenecer a la sociedad.

Toda esta revisión en torno al concepto de pobreza infantil se encuentra a su vez atravesada por tres paradigmas teóricos: el paradigma económico, el paradigma de los derechos y el paradigma de las capacidades. En definitiva, la pobreza infantil no es sólo una privación económica o material sino que, a su vez, supone una limitación en el ejercicio de sus derechos<sup>6</sup> y en el desarrollo de sus capacidades<sup>7</sup>. Los tres paradigmas aparecen en interacción tanto en la definición como en los efectos o el impacto que la pobreza tiene en los niños y las niñas. En este primer capítulo, también se abordan los factores determinantes en la emergencia de la pobreza infantil, donde interaccionan factores individuales, familiares y sociales, y los efectos y consecuencias de la misma a nivel individual y social; en tanto que la pobreza infantil requiere ser entendida como un problema de la sociedad en su conjunto. Un problema social que, entre otros aspectos, evidencia los déficits democráticos de un país con la cuarta economía y una de las tasas de pobreza infantil más altas de Europa. El capítulo termina con un análisis de la evolución de la pobreza infantil en Aragón que permite cerrar, a modo de diagnóstico de la situación, y dar paso a los siguientes capítulos en busca de algunas respuestas.

En 2019 ni la sociedad española ni la aragonesa se habían terminado de

---

<sup>5</sup> En algunos textos incluso podemos encontrar “menores en situación de alta vulnerabilidad”.

<sup>6</sup> Véase la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> [Consultado 23-04-2023]

y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990: <https://www.boe.es/boe/dias/1990/12/31/pdfs/A38897-38904.pdf> [Consultado 23-04-2023]

<sup>7</sup> Según Teoría de las capacidades formulada por Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (1993).

recuperar de los impactos negativos de la crisis vivida a pesar de que la etapa 2015-2019 fue considerada como de crecimiento económico. Cuando, entramos en una nueva crisis sanitaria, primero, y económica y social, después. La crisis generada por la Covid-19 que pone en evidencia, más que nunca, las fragilidades de los servicios sociales. Apenas sí habíamos remontado la situación cuando asistimos a otra nueva crisis, ahora generada por la falta de suministro de materias primas, y acentuada por la guerra de Rusia contra Ucrania. Una *nueva crisis* que está provocando una alta tasa de inflación que supone una subida de los precios de productos y servicios, siendo muy preocupante la de los alimentos y productos de primera necesidad.

En definitiva, tres crisis seguidas que han impactado de modo desigual golpeando con más fuerza a las familias que ya estaban en malas condiciones para afrontar la primera. Esta tesis doctoral se hace eco de esta situación y refleja la interdependencia de las respuestas dadas por el Gobierno, a nivel nacional, y que implican que las CCAA tengan que recolocarse. Me estoy refiriendo principalmente a una de las medidas estrella del denominado *escudo social*: el Ingreso Mínimo Vital, que inicia su andadura en plena crisis de la covid-19 y que está destinado, principalmente, a atender las situaciones de pobreza severa y, con carácter prioritario, de pobreza infantil.

Después de definir la pobreza infantil y conocer el estado de la situación en Aragón, en el capítulo II se describe, analiza y revisa el sistema de servicios sociales en esta Comunidad Autónoma. Si el fin último de esta tesis doctoral es realizar un análisis de la gestión pública de este problema social desde un sistema de protección social concreto, es requisito indispensable conocer cómo surge, cuáles son sus objetivos, cómo se organiza y cómo funciona ese sistema.

El capítulo se inicia con algunas pinceladas sobre nuestro Estado de Bienestar, como marco en el que se integran los sistemas de protección social. Así España junto con Italia, Grecia y Portugal pertenece al denominado *régimen Mediterráneo de Bienestar*, donde la familia y más concretamente la mujer, han sido las principales proveedoras de servicios de cuidados. Esta situación no sólo ha tenido su repercusión en el retraso de las políticas de igualdad de género y



## Introducción

familiares, sino que, dado el sistema económico y productivo actual, en el contexto de la globalización, nos encontramos con que la inclusión laboral de la mujer se está convirtiendo en un requisito indispensable para luchar contra la pobreza infantil. El capítulo continúa con las particularidades de la etapa más avanzada de la acción social, los servicios sociales. Una etapa que tiene como punto de partida la Constitución Española de 1978 que, habilitó a las CCAA para asumir y desarrollar la competencia exclusiva en materia de *asistencia social*. Un ámbito difuso de la protección social que se ha desarrollado a medio camino entre la beneficencia pública y la dimensión no contributiva de la Seguridad Social. Una rama de la protección social que sigue buscando su objeto de intervención con la aspiración de equipararse a los sistemas de protección social consolidados como el de educación, el de rentas o el de salud. Sin contar con una ley marco, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado su propia ley de servicios sociales y ha definido en ella las necesidades sociales a las que va a dar respuesta.

La pobreza y exclusión social en la infancia requiere un abordaje global, en el que todos los sistemas de protección social tienen una función a desempeñar. No es responsabilidad única de los servicios sociales, sino que estos comparten con el resto el objetivo no sólo de atender situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia, sino también el de prevenirlas.

La articulación de las necesidades sociales, a las que los servicios sociales deben dar respuesta, con las necesidades de la infancia como base de sus derechos y capacidades, son el eje vertebrador de toda la tesis doctoral. Los niños y las niñas también tienen que ver resueltas sus necesidades en la dimensión o dimensiones de la pobreza y exclusión social que competen a los servicios sociales. La centralidad del capítulo II se destina al análisis de esta cuestión y de cómo están organizados y funcionan los servicios sociales en Aragón. Todo ello atravesado por un particular modelo de distribución competencial, entre los diferentes niveles que integran la Administración Pública, y la relevante presencia del denominado tercer sector en la prestación de los servicios. El capítulo se cierra con un acercamiento a la inclusión social,

como el nuevo parámetro, que atraviesa de modo transversal a todos los sistemas de protección social y un análisis de su papel en la construcción de las respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia.

En concreto, los capítulos I y II conforman la parte más general de esta tesis doctoral en contrapartida con los capítulos III y IV que constituyen una segunda parte de la misma en la que se realiza un análisis mucho más concreto, detallado y específico de la gestión pública de la pobreza infantil en los servicios sociales de Aragón. En esta segunda parte de la tesis, especialmente en el capítulo IV, se exponen la mayor parte de los resultados de la investigación empírica.

El capítulo III se inicia con una revisión de la situación de las diversas infancias y las familias en Aragón. Un análisis sociodemográfico y poblacional, que incorpora los principales cambios y demandas de las familias en nuestra sociedad. Una sociedad del riesgo en la que los conceptos de pobreza y riesgo mantienen una peculiar relación dentro del Sistema de Protección a la Infancia del que forman parte los servicios sociales, tanto en el nivel de atención primaria como en el especializado. La protección de los derechos de la infancia hoy desborda un sistema de protección centrado principalmente en la sustitución de los padres o responsables familiares de los y las menores. Hoy, las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia y su prevención son el espacio que requiere prioridad en el diseño de las respuestas. No sólo porque es un principio normativo recogido en la Convención de los Derechos del Niño, sino porque constituye una parte esencial del interés superior del menor. En esta línea, el capítulo III se sirve del análisis sobre las necesidades sociales y los derechos y capacidades de la infancia con los que se vinculan iniciado en el capítulo II, para asociarlo con las dimensiones básicas de la exclusión social: la dimensión económica, la política y la social. Esta operación analítica permite identificar las dimensiones propias y compartidas con otros sistemas de protección social, en las que los servicios sociales deben proyectar su intervención, para dar respuestas a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. Destaca, dentro de la dimensión social, la necesidad de una

## Introducción

convivencia adecuada, en la que se identifican tres planos: la prevención de situaciones de desprotección, la intervención en situaciones en las que se detectan factores de riesgo y las situaciones de riesgo de desamparo, que pueden implicar o no, la declaración de riesgo por parte de la Administración Pública. El capítulo III continúa con el análisis de las respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia mediante la construcción de un catálogo de servicios sociales *ideal* que servirá para hacer contraste con la situación real. Finalmente, en este capítulo, se identifican los puntos más críticos de la gestión y de la intervención social en situaciones de riesgo para la infancia, desde los servicios sociales.

Por último, en el capítulo IV, el más extenso de los cuatro en tanto que se configura como el más concreto y detallado, se abordan las respuestas estructurando su contenido en cuatro apartados. En el primero, se identifican las medidas y acciones con rango normativo o de planificación que se han impulsado durante el periodo de estudio que abarca esta tesis doctoral. Destacan por su relación directa con el tema de la misma, el *Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 12/2001, de 2 de junio de la infancia y la adolescencia en Aragón* y la *Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público de Inclusión Social*. En el segundo apartado, se realiza un diagnóstico de los principales elementos del sistema de Servicios Sociales en Aragón que es preciso revisar para abordar en mejores condiciones, la gestión pública de la pobreza y la exclusión social en la infancia. En el tercero, se realiza un análisis crítico de las respuestas desde la óptica de los derechos y las capacidades de la infancia, tomando como referencia su vinculación con las seis necesidades sociales a las que da respuesta el sistema de Servicios Sociales en Aragón. Y en el cuarto, se señalan algunos de los elementos que hoy están ya presentes y constituyen una oportunidad para avanzar mañana en las respuestas.

Respecto al enfoque metodológico de la investigación, a continuación, se exponen los objetivos, su delimitación y las técnicas utilizadas.

El objetivo general es: *Realizar un análisis crítico de la gestión pública de la*

*pobreza infantil desde los servicios sociales en Aragón, en el periodo 2015-2021, con el fin de identificar posibles carencias y hacer algunas propuestas de mejora.*

Y los objetivos específicos:

- 1. Conocer la evolución y situación actual de la pobreza infantil en Aragón.*
- 2. Identificar las dimensiones de la pobreza infantil que son objeto de intervención desde los Servicios Sociales.*
- 3. Comprender e identificar el papel de los Servicios Sociales en la atención a la pobreza infantil.*
- 4. Reflexionar sobre la gestión pública de la pobreza infantil desde los servicios sociales y sobre si esta es coherente con los paradigmas teóricos existentes para definir y abordar este problema social.*
- 5. Hacer algunas propuestas de mejora, si son pertinentes.*

El ámbito territorial es Aragón; el institucional, el Sistema de Servicios Sociales desde el nivel del gobierno autonómico<sup>8</sup> y el poblacional, los niños y niñas menores de 18 años con especial incidencia en los de 0-3 años<sup>9</sup>.

La investigación social realizada en esta tesis se corresponde con la categoría de las denominadas investigaciones mixtas, en las que se utilizan técnicas cualitativas y cuantitativas, aunque con un constatable predominio de las primeras. Especialmente en los capítulos I y III se recurre a datos estadísticos ya existentes. Las fuentes secundarias son principalmente organismos oficiales nacionales, autonómicos y locales, entre los que se encuentran el *Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030*, el *Instituto Nacional de Estadística*, el *Consejo General del Poder Judicial*, el *Instituto Nacional de la Seguridad Social*, el *Instituto Aragonés de Estadística*, el *Justicia de Aragón*, el *Instituto Aragonés de Servicios Sociales* (organismo autónomo adscrito al *Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón*), el *Instituto Aragonés de la Mujer* (organismo autónomo adscrito al *Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón*), y el

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, en su art.35.19 recogía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en "Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario. Juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural."

<sup>9</sup> Véase el informe de *Save The Children* (2019) *Donde todo empieza*.

## Introducción

área de servicios sociales comunitarios del *Ayuntamiento de Zaragoza*.

La metodología cualitativa se encuentra esencialmente orientada a la construcción de modelos comprensivos sobre lo que se estudia. En este sentido, la metodología cualitativa presupone un entendimiento de la investigación en las ciencias antropológicas, como un proceso de comunicación. Teniendo en cuenta los objetivos de esta tesis doctoral, parece especialmente oportuno el diseño de una metodología que privilegie técnicas cualitativas a fin de comprender la complejidad que subyace en la gestión pública de la pobreza infantil desde los Servicios Sociales. Una metodología cualitativa, basada en el diálogo y en la comprensión profunda del campo (Morse 2003: 833), sin desdeñar el uso también de instrumentos cuantitativos, como es el caso de este trabajo de investigación.

Para Finch (1986: 229) el uso de técnicas cualitativas es un medio de especial eficacia en la evaluación de políticas sociales, permitiendo además visiones críticas y alternativas de la realidad estudiada. En otras palabras, como sugiere Calvo García (1995: 36):

“La investigación socio-jurídica no sólo debe ser consciente de que hunde sus pies en la realidad social – en el barro, incluso cuando sea necesario –; sino que, además, la producción científica va a volver sobre esa realidad y que, quizás, se deben dar los pasos necesarios para que de hecho repercuta sobre la acción de los agentes en condiciones óptimas.”

Para la investigación cualitativa, junto con el pertinente análisis bibliográfico y documental, se utilizan otras técnicas de investigación como el grupo de discusión, la entrevista semiestructurada, la entrevista estructurada y el análisis temático del discurso de los dos proyectos de ley a los que me he referido anteriormente.

En el análisis documental, se realiza una búsqueda, identificación y descripción de todo el material vinculado directamente con el objeto de estudio: *La gestión pública de la pobreza infantil desde los servicios sociales en Aragón*. Este material es fundamentalmente normativo (leyes, decretos y órdenes) y de planificación social, y se organiza en dos planos: el relacionado con el diseño, organización y funcionamiento de los servicios sociales en Aragón, utilizado en

el capítulo II, y el relacionado con las respuestas o medidas para abordar la pobreza infantil que encuentra su espacio propio en el capítulo IV. Esta recopilación y sistematización proporciona una panorámica global del Sistema de Servicios Sociales desde el que se impulsan las medidas; así como de las medidas en sí mismas, en el momento del diseño.

El grupo de discusión es la siguiente técnica cualitativa que se utiliza. En este caso se re-analizan las transcripciones de dos grupos de discusión diseñados y desarrollados por mí, para otras finalidades, pero con plena pertinencia para los objetivos de esta investigación. El primero<sup>10</sup> se realizó en el marco de unas Jornadas sobre Servicios Sociales tituladas: “Gobernanza, organización y financiación de los servicios sociales en Argón”<sup>11</sup>. Unas Jornadas organizadas desde el Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón en colaboración con la Fundación Giménez Abad, en 2018. El segundo grupo de discusión se llevó a cabo en el marco de la investigación titulada: *Recursos y medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Comunidad Autónoma de Aragón*, en 2017<sup>12</sup>. Una investigación realizada por el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Zaragoza, por encargo de la Dirección General de Igualdad y Familias del Gobierno de Aragón y cuya investigadora principal fue Teresa Picontó Novales. Este grupo de discusión en concreto tenía como finalidad analizar la opinión de las personas participantes en relación a las medidas y recursos existentes para la conciliación personal, laboral y familiar con el cuidado de menores de 12 años.

En el desarrollo de la técnica del grupo de discusión, resulta clave la

---

<sup>10</sup> Aunque el perfil de las personas participantes es homogéneo (todas son profesionales en de Trabajo Social en activo), la diversidad en la representatividad del grupo, así como la metodología utilizada para su desarrollo permiten diferenciarlo de la entrevista grupal.

<sup>11</sup> Estas Jornadas tuvieron lugar el 7 de marzo del 2018 en la sede de Las Cortes de Aragón. Su contenido íntegro puede verse en la Web de la Fundación Giménez Abad (videoteca): [https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/videoteca?field\\_fecha\\_jornada\\_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2018&title=&page=1](https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/videoteca?field_fecha_jornada_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2018&title=&page=1) [Consultado: 02-02-2023]

<sup>12</sup> La investigación completa puede consultarse en la Web de la Dirección General de Igualdad y Familias del Gobierno de Aragón: <https://www.aragon.es/documents/20127/2523245/RecursosMedidasConciliacionVidaPersonalFamiliarLaboralCAA+%281%29.pdf/36c6af60-6546-34b0-961c-7653306eb473?t=1673269195663> [Consultado: 12-02-2023]

## Introducción

selección de informantes adecuados. Así, según Taylor y Bogdan (1987: 103), en los diseños de la investigación cualitativa como el empleado en esta tesis, “nuestros interlocutores” son informantes en el más verdadero sentido de la palabra. Actúan como observadores de la persona que realiza la investigación, son sus ojos y sus oídos en el campo. En tanto que informantes, su rol no consiste simplemente en revelar sus propios modos de ver, sino que deben describir lo que sucede y el modo en el que otras personas lo perciben. Por su parte Ibáñez (1986: 264), refiriéndose específicamente a los criterios de selección de las personas participantes en los grupos de discusión, señala que en el grupo de discusión se debe incluir “a todas las personas que reproduzcan mediante su discurso relaciones relevantes”.

Respecto a la entrevista semiestructurada, en este caso, se realizan dos entrevistas a pares, que permiten una interacción dialogante entre las personas entrevistadas para enriquecer las respuestas. Una de las entrevistas se realiza a dos operadoras sociales de los servicios sociales en el ámbito urbano, y la otra, a dos del de ámbito rural. De este modo, las características diferenciales entre ambos ámbitos se ven reflejadas.

También se realizan dos entrevistas estructuradas, mediante cuestionario, con el objetivo de cubrir dos espacios no suficientemente tratados con el resto de técnicas de investigación. Una se realizó de modo presencial, a la responsable del Servicio de atención a la infancia y la adolescencia, en la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y la otra, a la técnica de la Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Aragón (FAPAR). En esta última se recopila también información cuantitativa utilizada en la investigación.

Finalmente, se realiza el análisis temático del discurso de las personas que intervinieron en los dos procesos de audiencias legislativas que se realizaron durante el periodo temporal que abarca esta tesis doctoral y que son esenciales para el tema de la misma: el proyecto de ley de modificación de la ley de infancia y adolescencia en Aragón (que se desarrolló entre el 2018-2019), donde participaron 18 organizaciones e instituciones implicadas en la atención a la

infancia de todo Aragón. Y el proyecto de ley por el que se regula la prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital y del servicio público de inserción social (durante el 2020), donde participaron 23. En el anexo 2 se recoge la información de las personas participantes; así como los nombres de las organizaciones e instituciones a las que representaban.

El análisis temático del discurso, de ambos procesos de audiencias legislativas públicas, ha requerido de la previa codificación para establecer las mismas categorías analíticas en ambos procesos. Un trabajo que es muy enriquecedor para el resultado, pero que ha requerido de un procedimiento casi artesanal en su construcción. La importancia de esta técnica para la presente tesis doctoral ha sido de tal envergadura que las codificaciones del discurso aparecen al inicio de capítulo IV a modo de guión, sobre el que se desarrolla todo el capítulo. De ahí también, la mayor extensión de este último capítulo en comparación con el resto.

La tesis doctoral termina con un apartado dedicado a las conclusiones, el índice de tablas, cuadros, gráficos y figuras, y dos anexos. Un anexo 1 en el que se incluye un cuadro con la distribución de competencias en materia de servicios sociales entre los distintos niveles de la Administración Pública y un anexo 2, con las fichas descriptivas de todas las técnicas de investigación cualitativas utilizadas.

Aunque esta tesis doctoral se centra y tiene como marco los servicios sociales en Aragón, abre la posibilidad de realizar en un futuro análisis comparados sobre las respuestas a este problema social con otras CCAA. Lo que, sin duda, enriquecerá mucho más las propuestas para su prevención y atención.

Toda la tesis doctoral está impregnada de mi experiencia profesional, como trabajadora social, durante más de 30 años. A lo largo de todos estos años, he tenido enorme suerte de poder ejercer tanto desde la intervención directa como desde la organización y planificación de servicios. Y desde distintos servicios, como el de protección a la infancia, el de planificación de servicios



## Introducción

sociales y el de planificación y coordinación de programas y proyectos de atención a violencia de género.

Durante todo este tiempo, mi elección por temas vinculados con la infancia, la familia y el género, se ha complementado con la ampliación de mi formación académica en el campo de la ciencia política y de la sociología y con mi faceta investigadora en el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Aquí tuve la oportunidad de conocer a los profesores Manuel Calvo García y Teresa Picontó Novales. Ambos me transmitieron su pasión por la Sociología Jurídica y de su mano he caminado en este y en otros trabajos que hemos compartido. Con ellos inicié esta tesis doctoral y gracias a ellos y al profesor Jorge Gracia Ibáñez he podido terminarla.

Esta tesis doctoral está dedicada al profesor Manuel Calvo García. Por su generosidad, por su paciencia, por su humanidad, por su saber, por su humildad, por estar siempre ahí y por creer en mí cuando yo no lo hacía.



## Capítulo I: La Pobreza Infantil

Cuando pensamos en *la pobreza infantil*, uno de los primeros interrogantes que aparecen es si realmente podemos hablar en estos términos o deberíamos referirnos a niños y niñas que viven en familias pobres. En definitiva, si hay realmente una pobreza infantil como tal o lo pertinente sería hablar de pobreza familiar, de niños y niñas que viven en familias en situación de pobreza.

A lo largo de este capítulo se van abordando esta y otras cuestiones que no tienen respuestas unívocas. La pobreza infantil es un tema complejo, con muchas aristas, que admite distintas miradas y perspectivas. En cualquier caso, para el objetivo de esta tesis doctoral, es requisito previo, realizar una aproximación teórica que nos permita conocer y comprender este problema social.

El capítulo comienza con una revisión a los conceptos de pobreza y exclusión social como el marco en el que posteriormente se desarrollará el de *pobreza infantil*. Posteriormente se ocupa de los paradigmas teóricos desde los que estudiar este problema social, de las causas que están presentes en su emergencia, de su definición y de las consecuencias que genera tanto para los propios niños y niñas como para la sociedad en su conjunto.

A modo de diagnóstico de la situación, el capítulo dedica un epígrafe a la evolución y la situación de la pobreza infantil en Aragón. Para ello, se hace uso de los principales indicadores consensuados a nivel europeo que permiten no sólo medir sino comparar entre distintos territorios y entre los grupos de edad que constituyen la población de un mismo territorio.

## I.1. De la pobreza a la exclusión social.

Pobreza y exclusión social son términos que suelen utilizarse de modo indistinto, como si fueran sinónimos<sup>13</sup>. No obstante, su desarrollo y evolución señalan realidades sociales diferentes, aunque puedan ser, en ocasiones, términos complementarios (Manzanera 2015: 53-67). Junto a ellos, otros conceptos como el de desigualdad, vulnerabilidad, marginación, fragilidad, precariedad o privación configuran el universo del (sub) mundo en el que nos vamos a adentrar.

Muchas son las disciplinas interesadas en el estudio de la pobreza (la economía, la ciencia política, el trabajo social, el derecho...). El mayor número de trabajos provienen del área de la sociología y de la economía. La economía aborda la pobreza desde diferentes ramas o especialidades como son la política económica, la fiscalidad, y el sistema productivo y su relación con el mercado laboral, entre otras. La sociología, desde la sociología jurídica, la sociología de la infancia, y la sociología de la desigualdad.

Centrándonos en la sociología, la pobreza es inicialmente definida como una privación económica, como un *no tener*, un estado de carencia de medios económicos en el que se diferencia, según el grado, entre pobreza absoluta y pobreza relativa (Hernández 2010: 26-27). La pobreza absoluta remite a un conjunto de necesidades básicas no satisfechas, habitualmente ligadas al concepto de subsistencia y que requiere identificar los recursos o los consumos mínimos necesarios para la vida humana. La pobreza absoluta sería aquella que sufren las personas que subsisten con el importe equivalente al coste de una *cesta de productos básicos*, es una pobreza universal que sirve para identificar la pobreza en todas las sociedades.<sup>14</sup> La pobreza relativa identifica las unidades de consumo (hogares) que viven con unos ingresos por debajo del umbral de la

---

<sup>13</sup> En mi opinión, este solapamiento puede venir del uso ahora ya frecuente del indicador de *At risk of poverty or social exclusion* (AROPE), riesgo de pobreza o exclusión social. En su denominación se usan los dos términos conjuntamente.

<sup>14</sup> El Banco Mundial define la pobreza absoluta o extrema como vivir con menos de 1,25 dólares EEUU al día.

pobreza de una sociedad (comunidad) específica. Tanto la pobreza absoluta como la pobreza relativa están dentro de la denominada pobreza objetiva que se contraponen a la pobreza subjetiva.

El umbral o línea de pobreza se obtiene mediante una operación estadística por la que se calcula la mediana de los ingresos del conjunto de las unidades de análisis al que nos estamos refiriendo. El umbral de pobreza se obtiene para un hogar unipersonal y varía en función de la estructura familiar haciendo uso de la denominada economía de escala, mediante la aplicación de las escalas de equivalencia. La escala de equivalencia habitualmente utilizada es la de la OCDE modificada<sup>15</sup> por la que se da un valor 1 al primer adulto, 0,5 al segundo y siguientes adultos y 0,3 a cada menor de 14 años. Dependiendo de lo cerca o lejos que se pueda estar del umbral de la pobreza hablamos de pobreza relativa (si se está debajo del 60% de la mediana de los ingresos del conjunto de las unidades de análisis), grave (el 50%) y severa (el 40%). Estos porcentajes pueden variar en función de los estudios y de los organismos que los realizan. Tanto la encuesta de condiciones de vida (en adelante ECV) en España como su equivalente a nivel europeo definen la pobreza relativa como aquella que permite identificar a las unidades de consumo que viven por debajo del 60% de la mediana de los ingresos del conjunto de unidades de análisis (por ejemplo, de una Comunidad Autónoma o de un país).

La forma de medir la pobreza implica decisiones metodológicas que pueden llevar a resultados diferentes. En primer lugar, hay que decidir si es más conveniente considerar como parámetro de análisis los ingresos o los gastos. A modo de ejemplo, el gasto en vivienda que tienen que desembolsar las familias en España es muy significativo en comparación con otros países de nuestro entorno que cuentan con un volumen mucho mayor de vivienda pública<sup>16</sup>. En esta línea, también es importante considerar el impacto que tienen

---

<sup>15</sup> Anteriormente la UE utilizaba la escala denominada Escala OCDE o Escala de Oxford cuyos parámetros de equivalencia son: 1 para el primer adulto, 0,7 para los siguientes adultos y 0,5 para los menores de 14 años que residen en el hogar (Lorenzo 2014: 95).

<sup>16</sup> Véase, página Web del Observatorio de vivienda y suelo. Ministerio de transporte, movilidad y agenda urbana: <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/observatorio-de-vivienda-y-suelo> [Consultado: 04-

en la reducción de la pobreza las transferencias públicas<sup>17</sup>. Una vez decidido este parámetro de análisis (si incluimos ingresos, gastos o incluso ambos), es importante considerar la unidad de análisis; individual o agregada (hogar). Lógicamente, sería preferible la individual, pero los estudios vienen orientados, no por lo que en ocasiones se considera lo más adecuado, sino por las fuentes de información disponibles y accesibles. Tanto en Aragón, como en España y en Europa las estadísticas oficiales con las que se trabaja este tema consideran los hogares como la unidad de consumo. Se desconoce entonces cómo se distribuyen los ingresos dentro de la unidad (del hogar). Si existe una distribución equitativa de estos entre todas las personas que la integran y si esa distribución cubre las necesidades de cada individuo teniendo en cuenta sus particularidades y necesidades específicas<sup>18</sup>.

Posteriormente es preciso elegir la escala de equivalencia dependiendo de la estructura de los hogares<sup>19</sup>. Y finalmente, cuando nos referimos a la mediana del conjunto, a qué conjunto nos referimos. En un Estado descentralizado como el nuestro, hay diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas que lo integran y no es lo mismo calcular la tasa de pobreza con un umbral que con

---

02-2023]

Y véase también el informe especial sobre vivienda social en Aragón, realizado por la institución del Justicia de Aragón que puede consultarse en: [https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2021/11/INFORME-VIVIENDA-SOCIAL-EN-ARAGON-.pdf](https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/11/INFORME-VIVIENDA-SOCIAL-EN-ARAGON-.pdf) [Consultado: 04-02-2023]

<sup>17</sup> Las transferencias públicas son fundamentalmente pensiones y prestaciones por diferentes riesgos. En España, el mayor volumen de transferencias se realiza por la vía de las pensiones.

<sup>18</sup> Véanse, Capuano, A. (2015) *Consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la medición de la pobreza infantil*. Buenos Aires: CLACSO; Corbelle Cacabelos, F. (2017) *Pobreza: conceptos, enfoques y métodos de análisis. Tres ensayos de medición aplicada: España y eurrregión Galicia-Norte de Portugal*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela; Espíndola, E. et al. (2017) *Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>19</sup> Respecto a la escala de equivalencia modificada de la OCDE que señalaba anteriormente, creo que otorgar un valor de 0,3 a los menores de 14 años es un valor muy bajo. Teniendo en cuenta además que dentro de la fracción 0-14 hay subgrupos como el de 0-3 años en el que las necesidades (y sus costes) pueden ser mayores. Un ejemplo sobre esto es el coste de los pañales o similares (productos de higiene femenina). Dentro de las denominada medidas de escudo social, a finales del 2022 el Gobierno de España aprobó la bajada del IVA de estos productos básicamente utilizados por personas mayores y mujeres y bebés dejando fuera de esta medida a estos últimos.

otro. A modo de ejemplo, la ECV\_2022 (Encuesta de Condiciones de Vida), con ingresos del año anterior, señala que el umbral de pobreza relativa (60% de la mediana) para un hogar de una persona es de 10.872,78 € anuales en Aragón y de 9.535,02 € anuales en el caso de España. La tasa de pobreza relativa en Aragón será más alta si usamos el umbral autonómico que el umbral nacional. En la siguiente tabla se pueden observar las diferencias:

Tabla 1. Evolutiva de la tasa de pobreza relativa y severa con umbral de Aragón y de España.

	Tasa de pobreza			
	40% de la renta mediana de España	60% de la renta mediana de España	40% de la renta mediana de Aragón	60% de la renta mediana de Aragón
2015	5,11	14,40	7,58	20,58
2016	4,97	15,71	5,33	22,56
2017	3,77	13,33	4,71	17,02
2018	3,50	14,20	4,87	17,51
2019	5,79	17,92	7,40	20,78
2020	6,13	15,96	8,29	18,76
2021	<b>8,09</b>	<b>15,79</b>	<b>9,53</b>	<b>19,30</b>
2022		15,00		

Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST con los micro datos de la ECV del INE.

Con el umbral autonómico, la pobreza severa aumenta en más de un punto y en el caso de la pobreza relativa, la diferencia es de más de tres.

El sistema de medición de la pobreza mediante el establecimiento de umbrales también ha recibido sus críticas (Capuano 2015; Corbelle 2017; García Lizana y Zayas 2000). Se señala que los umbrales fluctúan en función de la situación económica y que por tanto, hay unidades de consumo que pueden estar por encima o por debajo del umbral dependiendo de si la sociedad en su conjunto se ha empobrecido o se ha enriquecido<sup>20</sup>. Para solucionar esta posible disfunción, se utiliza la denominada pobreza anclada que permite dejar invariable el umbral en un año determinado.

No obstante, este análisis de la pobreza es considerado por algunas voces autorizadas como un análisis de desigualdad, en tanto que distribución de la

<sup>20</sup> Una persona puede estar encima o debajo del umbral por la diferencia de *un penique*. Esta es una de las críticas que recibió al establecimiento de umbrales en Reino Unido.

renta de un país (Abdala 2013; Assiego y Ferrandiz 2013; Brugué *et al.* 2002). Otras, en cambio, consideran que, para el análisis de la desigualdad en la distribución de la renta, ya existen otros indicadores, como el índice Gini y que la tasa de pobreza relativa de un país (o de una región) nos habla de las dificultades de un fragmento de población, no de la población en su conjunto (Laparra *et al.* 2007: 10).

Además de la pobreza en sí misma, preocupa enormemente su enquistamiento. Se habla entonces de la pobreza crónica y de la pobreza persistente. Se considera pobreza crónica cuando se está en situación de pobreza durante tres años seguidos y se utiliza el término de pobreza persistente para señalar un estado de pobreza en el último año y al menos en dos de los tres últimos<sup>21</sup>.

Pero la pobreza no es solo un estado de falta o carencia de medios económicos. Es también una categoría social que se construye socialmente. Tal y como expone Hernández Pedreño (2008: 17-18):

“El interés sociológico y explícito por la pobreza estuvo ya presente en las obras de los teóricos clásicos de la sociología. Uno de los más interesados fue Simmel, que en su obra “Soziologie” (1908), incorpora un capítulo denominado El pobre, considerado como punto de partida de la sociología de la pobreza (Fernández, 2000; Paugman, 2007). Simmel elige el caso del pobre para ilustrar su concepción de la sociología como ciencia de la interacción social y no un simple hecho material de ser pobre, es construida socialmente.”

Esta interacción de la que habla, la reacción de la sociedad para con sus pobres, *el socorro de los pobres*<sup>22</sup> que cada sociedad decide, es definida en algunos países como Reino Unido como pobreza administrativa y su cuantía suele ser más coincidente con el umbral de la pobreza severa (40% de la mediana) que con el de la pobreza relativa<sup>23</sup>. En palabras del propio Simmel (1977):

---

<sup>21</sup> Véase, Esteban Yago, M.A. y Losa Carmona, A. (2015) *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*. EAPN-ES (2015).

<sup>22</sup> Véase, Susín Betrán, R. (2011) *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción*. La Rioja: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Rioja.

<sup>23</sup> El iprem es el índice utilizado en España desde 2004 (*Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio*),



## Capítulo I: La Pobreza Infantil

“El pobre como categoría sociológica no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorro o debería recibirlo, según las normas sociales. Por consiguiente, la pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación.”

Esta definición de Simmel, considerado el padre de la sociología de la pobreza, sigue vigente en los análisis actuales. En esta misma línea, para Renes (2012) la pobreza es un hecho sociológico que puede describirse y explicarse causalmente a partir de diferentes variables.

Tocqueville (1837) amplía la mirada y sostiene que la pobreza tiene un sentido diferente dependiendo del nivel de desarrollo económico o industrial del que hablemos y añade que la atención a la pobreza es una necesidad en las sociedades democráticas.

Para todos ellos, la pobreza tiene una función social. Ocupa un lugar (devaluado) en el sistema social, como desviación de la norma social y/o como consecuencia de los desajustes en la interacción individuo-sociedad. La historia del análisis de la pobreza por la sociología se ha ido construyendo en la intersección de estos dos planos. Cabrera (1998: 96) señala que en el estudio de la pobreza confluyen dos tradiciones teóricas: la sociología de la desviación y la sociología de la estratificación social. La pobreza entendida como algo marginal, vinculado a la peligrosidad y la pobreza entendida desde la perspectiva de las diferencias de clases sociales. En el primer grupo encontramos a Durkheim y en el segundo a Weber y Marx.

Para Durkheim ([1893] 1987) la pobreza además de ser una categoría social y cultural, es una conducta anómica. Para Marx ([1847]2004) es una categoría económica que se construye en el mercado de trabajo. La pobreza del proletariado es condición para la riqueza de los dueños del capital. Para Weber,

---

para la concesión de diferentes ayudas económicas, subvenciones y prestaciones sociales entre otras. Sustituyó al salario mínimo interprofesional (SMI) como referencia para obtener el límite de ingresos que permiten el acceso a determinados derechos. Anualmente, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se determina su cuantía. En 2015 el iprem mensual estaba en 532€ y en 2023 su cuantía asciende a 600€. Las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán utilizar como índice o referencia de renta el iprem sin perjuicio de su potestad para fijar indicadores propios en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente les correspondan.

además de ser una categoría económica es una categoría cultural (Werner: 1975). Esta visión dual de Weber (*tener y ser*) influirá en el desarrollo de dos enfoques distintos en el análisis de la pobreza. Uno de corte más cuantitativo y otro de corte más antropológico donde destacan los estudios de Lewis (1961, 1972) y Harrington (1963). Ambos forman parte de los estudiosos que dieron lugar a la denominada *cultura de la pobreza*. Los pobres tienen hábitos, costumbres y modos de vivir propios que configuran una subcultura (*underclass*). Este concepto, *underclass* (EEUU), es similar al de marginación que se utiliza más habitualmente en Europa.

En España, destaca Demetrio Casado, quien con su obra *introducción a la sociología de la pobreza* (1971) realiza un análisis multidimensional de la pobreza y considera que el trabajo es lo contrario a la pobreza. En ella, clasifica a los pobres en trabajadores pobres, pobres inútiles y pobres voluntarios. Paugam en su libro *Las formas elementales de la pobreza* (2007) habla de tres tipos de pobreza: la pobreza integrada, la pobreza marginal y la pobreza descualificante. Para Paugam, continuando la estela de Simmel, la pobreza es relacional. Es una relación de dependencia. Estar fuera es una forma de estar. Este enfoque relacional nos da información del sistema social. *Nadie puede a priori ser considerado responsable de su pobreza. La pobreza es un sufrimiento y una injusticia tal que ninguna de sus víctimas podría desearla para sí* (Laparra et al. 2007).

En la actualidad, y a instancias de la Unión Europea, para el análisis de la pobreza se utiliza el denominado indicador de riesgo de pobreza y exclusión social o indicador AROPE por sus siglas en inglés: *At Risk of Poverty or Exclusion*<sup>24</sup>. Este indicador es un indicador agregado y está compuesto por tres subindicadores: la tasa de riesgo de pobreza relativa, la tasa de privación material severa y la tasa de baja intensidad en el empleo. Aunque una misma persona puede estar en más de uno de los tres supuestos, solo se computa una vez.

---

<sup>24</sup> La propuesta la realizó el Comité de Protección Social y fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea de 7 de junio de 2010. Morales, J. M y Torres, J. *La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea*. Revista Española del Tercer Sector nº 22 septiembre-diciembre 2012 (pág. 121-150).

El término *exclusión social* se le atribuye al francés René Lenoir en su obra: *Les Exclús: un Français sur dix* (1975). Son muchos los estudios que reconocen la influencia de la Unión Europea en el uso del término para el desarrollo de la política social<sup>25</sup>. Curiosamente el año 1996 fue declarado el año internacional de la erradicación de la pobreza y el año 2010, el año europeo contra la exclusión social<sup>26</sup>.

Es a partir de la década de los 80 cuando la sustitución del término pobreza por el de exclusión social toma más fuerza. En 1989, la Unión Europea la utiliza por primera vez en el II Programa Europeo de Lucha contra la pobreza. Tal y como describe Hernández Pedreño (2008: 23):

“Jacques Delors (1993), presidente en su día de la Comisión, en aras a diferenciar la pobreza de la exclusión, afirmaba: “ (...) en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social, y además ( ....) aunque la exclusión incluye la pobreza, la pobreza no incluye la exclusión social”.<sup>27</sup>

Y así ha sido. Ambos términos siguen en uso, pero con importantes diferencias que se han ido identificando a medida que los estudios y las reflexiones al respecto han ido ahondando en ellas. Lo que ha quedado plenamente evidenciado es que el término pobreza queda limitado para acoger todos los desarraigos sociales que los individuos y las familias experimentan en sociedades tan complejas como las actuales (Barinaga 2013; Bernal 2012; Cabrera 2007; Cervera 2019).

Hoy el término exclusión social es un nuevo concepto que arrastra, incluye y supera el de pobreza. Nuestra sociedad postmoderna necesitaba de otro concepto que diera cuenta de las (nuevas) barreras o limitaciones que

---

<sup>25</sup> La influencia de la política social francesa en España en relación con este tema se concretó en la transferencia del modelo de Renta Mínima de Inserción como política concreta contra la exclusión social en los años 80 y 90.

<sup>26</sup> Para ampliar sobre el tema véase Morales González, J.M. y Torres Fernández, J. (2012) “La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea.” *Revista Española del Tercer Sector*, 22, pp. 121-149.

<sup>27</sup> Estivill (2003) considera que se puede ser pobre y no estar en situación de exclusión social o estar en situación de exclusión social y no ser pobres.

impiden el pleno ejercicio de la ciudadanía social<sup>28</sup>. Vivimos en la sociedad del riesgo y de la globalización (Beck 1998), en la sociedad líquida (Bauman 2003) en la que el concepto de seguridad ha quedado desanclado del trabajo como engarce social. El Estado-nación está en crisis y su capacidad de intervención queda a la sombra de los movimientos del mercado (Beck, 2000). Sociedades cada vez más atomizadas en las que los tres ejes de la integración social de antaño se han modificado tanto, han experimentado tantos cambios, que han perdido su capacidad de inclusión social. Familia, empleo y Estado ya no están articulados en sintonía.

El concepto exclusión social es más apropiado para describir los procesos de marginación que se dan en las sociedades actuales (Abrahamson 1997: 138). Laparra *et al.* (2007: 29) han conseguido elaborar una definición del término exclusión social que goza de un alto grado de aprobación en el ámbito de las ciencias sociales españolas:

“Es un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en la que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional), por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por otro”.

Castel (1997) en su análisis realizado a partir de *la metamorfosis de la cuestión social* identifica tres zonas en el eje integración-exclusión del espacio social: la integración, la vulnerabilidad y la exclusión. Otros autores como Tezanos (1999: 48) añaden una zona de asistencia entre la vulnerabilidad y la exclusión.

De mismo modo que hay un gran consenso respecto a la definición de exclusión social (Renes *et al.* 2007: 5) también hay un alto grado de acuerdo al calificarla como un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial,

---

<sup>28</sup> Para ampliar información sobre el concepto de ciudadanía social y su relación con el de exclusión e integración ampliar en Laparra, M y Pérez, B (coord.) *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Cap. 3 del VI Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en España. Foessa (2008: 177-194)

multidimensional y heterogéneo, que incluye un componente individual y que es abordable desde las políticas públicas (Hernández 2008: 38-47).

Tal y como se apuntaba anteriormente los cambios y transformaciones sociales que han acaecido respecto a la familia, a las relaciones sociales, al mercado laboral y al propio Estado de Bienestar, han generado sociedades menos inclusivas<sup>29</sup>. No obstante, este carácter estructural de la exclusión social debe ser valorado teniendo en cuenta la necesidad de incluir las variables espacio y tiempo. Es decir, dependiendo de qué sociedad, en qué momento y cómo valore la integración/exclusión esa sociedad en concreto.

La exclusión social es dinámica porque no es vista como algo estático, es procesual. Sus barreras son cambiantes. Se trata de un itinerario no lineal y consecutivo, con avances y retrocesos, que afecta de modo diferente a cada persona. Aunque hay elementos comunes en los procesos o itinerarios de exclusión, cada persona es única en la vivencia de su propio proceso, este es el componente subjetivo (individual) de la exclusión social. La exclusión es politizable, esto significa que es abordable desde las políticas públicas y que por tanto, cada sociedad es responsable de las acciones, procesos, servicios y demás instrumentos e instituciones que promueven o generan exclusión. De hecho, la inclusión (como reverso de la exclusión social) se ha convertido en elemento más importante de todas las políticas en el S.XXI<sup>30</sup>.

Antes de continuar con la descripción y contenido del término exclusión social, es importante señalar que la línea de análisis anglosajona sobre la pobreza sigue utilizando el término pobreza para hablar de esta nueva realidad que trata de atrapar el término “exclusión social” y que como se decía un poco

---

<sup>29</sup> La Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, tiene una importante colección de estudios que han sido consultados con el objetivo de esta tesis doctoral. En concreto: Exclusión y desarrollo social (2012); Desigualdad y derechos sociales (2013); Empleo precario y protección social (2015); Precariedad y Cohesión Social (2014); Expulsión social y recuperación económica (2016); Desprotección social y estrategias familiares (2017); Exclusión estructural e integración social (2018); Distancia social y derecho al cuidado (2020); Sociedad expulsada y derecho a ingresos (2021); VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2019); VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2014) y VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2008).

<sup>30</sup> Para ampliar sobre los conceptos de exclusión e inclusión, véase: Aquin, N. (2011) “Los avatares de los conceptos de exclusión e inclusión” *Revista de Extensión Universitaria*, 1, pp. 14-20.

más arriba, tiene su origen en la cultura francesa. Ahora bien, se habla de *nueva pobreza* o de *pobreza multidimensional*, para diferenciarla de la pobreza meramente económica. Una de las primeras concepciones de la pobreza como fenómeno multidimensional fue la aportada por Townsend<sup>31</sup> en su libro *Poverty in the Kingdom* (1979: 31) definió la pobreza como “aquella situación de privación relativa, según la cual son pobres los individuos que, por la escasez de sus recursos materiales, se ven imposibilitados de participar en los patrones de vida, en los hábitos y actividades consideradas como normales en una sociedad”. La crítica quizá más consistente de esta definición es la de establecer una línea divisoria entre las personas pobres y las no pobres, considerando además que las no pobres son las que tienen los hábitos *considerados normales* (Laparra *et al.* 2007: 9). Otros autores como Estivill (2003: 80) señalan que la pobreza no sólo se define en términos de ingresos, sino también en términos de consumo y de recursos no materiales (nivel de escolarización, vivienda, salud y participación social).

A modo de síntesis, el siguiente cuadro resume las principales diferencias entre la pobreza y la exclusión social.

**Cuadro 1. Diferencias entre pobreza y exclusión social.**

	<b>Pobreza</b>	<b>Exclusión Social</b>
<b>Dimensiones</b>	Unidimensional	Multidimensional
<b>Carácter</b>	Personal	Estructural
<b>Situación</b>	Estado	Proceso
<b>Distancias sociales</b>	Arriba-abajo	Dentro-fuera
<b>Tendencias sociales asociadas</b>	Desigualdad social	Duplicación y fragmentación social
<b>Noción</b>	Estática	Dinámica

<sup>31</sup> Townsend realizó una crítica al planteamiento que hacía Rowntree al considerar la pobreza como la imposibilidad de acceso a la cobertura de necesidades básicas. Townsend planteó que los seres humanos somos seres sociales y que por tanto nuestras necesidades no son solo fisiológicas sino también de acceso a bienes y servicios esenciales provistos por y para la comunidad. Corbelle, F. (2017:13) señala que Sen (1992) llamó al enfoque de Rowntree enfoque de subsistencia, centrado sólo en las necesidades biológicas. Townsend sustituyó este enfoque por el de necesidades básicas en el que además de la subsistencia se consideran las necesidades que los seres humanos tienen como seres sociales.

<b>Momento histórico</b>	Sociedades industriales/ tradicionales	Sociedades Postindustriales / postmodernas
<b>Afectados</b>	Individuos	Colectivos sociales

Fuente: Jiménez, M. (2008: 176) tomando como referencia a Tezanos, J. F. (1999: 32).

En la exclusión social o pobreza multidimensional encontramos tres planos superpuestos; el individual, el micro sociológico y el macro sociológico. En el plano individual estarían los factores biológicos (físicos) y subjetivos<sup>32</sup> (la vivencia), en el mico sociológico estaría la herencia social, muy vinculada a la transmisión generacional de la pobreza dentro de la unidad social básica (la familia)<sup>33</sup>. En el plano macro sociológico se ubicarían las estructuras e instituciones sociales que gobiernan las respuestas. Los tres planos están en constante interacción. Tener en cuenta estos tres planos es importante en tanto nos permite revisar dos modelos de abordaje que cuestionan quién o qué genera la exclusión. ¿Son los sujetos los que se excluyen, son las instituciones las exclusógenas, o ambas?

La dificultad de la exclusión social es su medición, hacerla operativa. En esta línea, y puesto que la exclusión está asociada a la ruptura del vínculo social y a el concepto de ciudadanía<sup>34</sup>, el antídoto a la exclusión social es el ejercicio pleno de derechos de ciudadanía. Por tanto, en su análisis encontramos tres dimensiones básicas; la económica, la política y la social, en consonancia con las distintas generaciones de derechos.

El siguiente cuadro muestra las dimensiones básicas de la exclusión social, así como sus implicaciones en el ejercicio de los derechos:

<sup>32</sup> Véase Barudy, J (2003) *Los patitos feos: la resiliencia. Una infancia infeliz no determina la vida*. Barcelona: GEDISA.

<sup>33</sup> Véase Ayllón, S., Brugarolas, P. y Lado Franco, S. (2022) *La transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades en España*. Girona: Universidad de Girona y también: Barinaga, R. (2013) "Desigualdad, pobreza y futuro" *Zerbitzuan*, 53, pp. 57-67.

<sup>34</sup> Para ampliar sobre la tensión entre ciudadanía nacional y ciudadanía universal y sobre el concepto de justicia social para Rawls y Sen, véase Beas Miranda, M. (2009) "Ciudadanía y procesos de exclusión", *XV Coloquio de Historia de la Educación*, Pamplona, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, pp. 21-32.

**Cuadro 2. Dimensiones básicas de la exclusión.**

<b>Dimensión Económica</b>	Participación en la producción	- Exclusión de la relación salarial normalizada.
	Participación en el consumo	- Pobreza económica.
<b>Dimensión Política</b>	Ciudadanía política	- Acceso efectivo a los derechos políticos. - Abstencionismo y pasividad política.
	Ciudadanía social	- Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda, educación y prestaciones sociales.
<b>Dimensión Social (relacional)</b>	Ausencia de lazos sociales	- Aislamiento social, falta de apoyos sociales. - Integración en redes sociales "desviadas".
	Relaciones sociales perversas	- Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica).

Fuente: Cuaderno Europeo 4. Fundación Luis Vive (Fresno 2007)

Cada dimensión incluye diferentes planos y a cada uno se le atribuyen los efectos más significativos. Además, la exclusión social está atravesada por los cuatro ejes de la desigualdad<sup>35</sup> : género, raza, edad y clase social.

Las dimensiones de la exclusión social se concretan en ámbitos de la vida de las personas. Los ámbitos de la exclusión ampliamente consensuados son <sup>36</sup>: el económico, el laboral, el formativo o educativo, el sanitario, el de vivienda, el relacional, y dependiendo de autores, el digital y el contexto espacial<sup>37</sup>. El ámbito económico sigue teniendo un peso decisivo a la hora de hablar de pobreza y exclusión social, aunque no todas las personas pobres están en situación de exclusión ni todas las excluidas son pobres (Estivill 2003: 20). Algunos autores como Joan Subirats (2004: 29-30) consideran que la dimensión

<sup>35</sup> Véase, el concepto de interseccionalidad en: Platero Méndez, R. (Lucas) (2013) *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

<sup>36</sup> Estos ámbitos sobre los que existe un amplio acuerdo son los que empezó a utilizar el VI Informe FOESSA en 2008.

<sup>37</sup> Raya (2006) incluye el digital y Subirats (2005), el contexto espacial que identifica con los sistemas de protección social.



relacional es relevante en el modo de vida y el sistema de Bienestar mediterráneos.

En definitiva, la exclusión se mide por la acumulación de barreras u obstáculos en los diferentes espacios vitales<sup>38</sup> (dimensiones y ámbitos), por su intensidad, por su persistencia y por la falta de oportunidades para superarlos.

Hay autores que señalan que la exclusión extrema no existe en tanto que nadie está fuera de la sociedad, o que estar fuera es un modo de estar. No se puede hablar en términos binarios (se está o no se está excluida o excluido) sino más bien en términos de desplazamiento por un eje que va en dos direcciones. La mayoría de las casuísticas estarían dentro de la denominada vulnerabilidad social<sup>39</sup>.

“La vulnerabilidad social delimita toda una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante un proceso de intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión que pueden o no estar relacionados con el resto de factores preexistentes”<sup>40</sup>

Este planteamiento nos ayuda a identificar diferentes usos del concepto exclusión social de modo que pueda utilizarse en un sentido amplio o enfocarse a una parte de la población (García, A. y Zayas, S. J. 2000: 6), a aquellas personas o grupos que sufren pobreza severa y que podríamos identificar como población marginada (Subirats *et al.* 2009: 114).

En el eje inclusión-exclusión, la vulnerabilidad ocupa prácticamente la totalidad del espacio, identificándose principalmente con la precariedad laboral y/o con la fragilidad de los vínculos sociales. La siguiente figura refleja esta idea en la que tanto la inclusión total como la exclusión más extrema estarían ubicadas en el inicio y en el final del eje de modo simbólico.

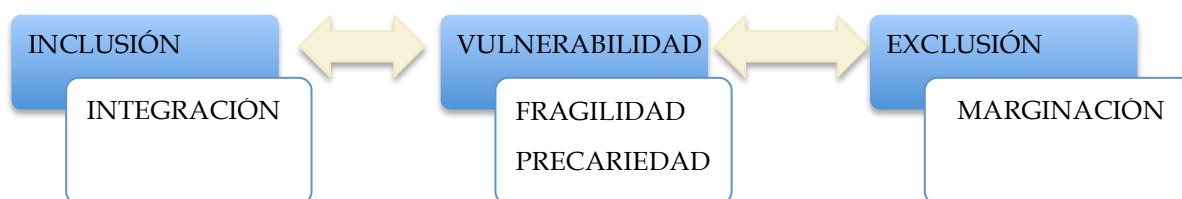
---

<sup>38</sup> Un factor añadido de valoración de situaciones de exclusión social por la administración inglesa es el de la acumulación de factores.

<sup>39</sup> Además del concepto de vulnerabilidad social, otros autores como Castel (2011) hablan de la precariedad o fragilidad de la vida social actual. Una nebulosa de situaciones inestables que apuntan a una incertidumbre constante.

<sup>40</sup> Véase Subirats, J (dir.) (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundación La Caixa.

**Figura 1. Eje inclusión-exclusión**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de clasificación de Castel (2011)

Después de este acercamiento a los conceptos de pobreza y exclusión, en el siguiente apartado voy a abordar la pobreza infantil ¿Su análisis es similar al que utilizamos para las personas adultas? ¿Hablamos de niños y niñas en situación de pobreza y/o exclusión social o utilizamos otros conceptos? Veamos los que señalan los tres principales paradigmas teóricos que están presentes en el estudio de la pobreza infantil; el económico, el de los derechos y el de las capacidades.

## I.2. Los principales paradigmas de análisis

Los paradigmas de análisis de la pobreza infantil enunciados y sobre los que vamos a reflexionar en este punto no son excluyentes entre sí sino que aportan perspectivas complementarias que enriquecen el campo de estudio.

Desde la perspectiva económica y como se planteó en el primer punto de este capítulo, el indicador AROPE es un indicador agregado que permite análisis comparados y evolutivos de la situación de riesgo de pobreza o exclusión social en nuestro entorno. Este indicador está compuesto por tres sub-indicadores: la tasa de riesgo de pobreza, la privación material severa y la baja intensidad en el empleo.

En España, es el Instituto Nacional de Estadística (en adelante el INE) es el organismo responsable de elaborar la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de donde se extraen los datos<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> La nota metodológica dice textualmente: "La ECV es una operación estadística anual dirigida

La tasa de riesgo de pobreza infantil identifica el porcentaje de personas (en este caso menores de 16 años) que viven en hogares cuyos ingresos están por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de las unidades de consumo de su entorno (pobreza relativa). Si el porcentaje es del 40% hablamos de pobreza severa. Los umbrales varían, por economía de escala, en función de la estructura familiar. Dada la importancia de la vivienda, tal y como se ha venido señalando, este indicador puede calcularse con o sin alquiler imputado. Para algunos estudiosos del tema, la pobreza relativa no es la pobreza real, es una *invención estadística* que desvía el análisis (Alaya *et al.* 2009: 63-70). Así, Comas Arnau, D. (2009: 63) nos recuerda el texto de David Matza titulado *Los pobres despreciables* (1964). Según Matza, cada 15 o 20 años las ciencias sociales aportan un nuevo concepto que genera la necesidad de realizar nuevas exploraciones y así sucesivamente para, según él, eludir la verdadera pobreza, la pobreza real.

Desde Reino Unido también se despertaron críticas respecto a cómo medir la pobreza infantil y el índice más apropiado para hacerlo. De un indicador meramente económico se planteaba pasar a otro más multidimensional, aunque en este supuesto algunas voces señalan que se corre el riesgo de confundir las causas con las consecuencias de la pobreza (Joyce 2014: 86).

Volviendo al indicador AROPE, en consonancia con la evolución del concepto de pobreza al de exclusión social, a la tasa de pobreza económica se sumaron la privación material severa y la baja intensidad en el empleo. La privación material severa señala las dificultades de acceso a cuatro bienes de una lista preestablecida de nueve:

“pagar el alquiler o una letra; mantener la casa adecuadamente caliente; afrontar gastos imprevistos; poder realizar una comida de carne,

---

a hogares que se realiza en todos los países de la Unión Europea. Es una estadística armonizada, respaldada por el Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de octubre de 2019 por el que se establece un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y hogares, basadas en datos individuales recogidos a partir de muestras.” La ECV se realizó por primera vez en 2004. Proporciona información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social en España y permite la comparación con otros países de la Unión Europea. Se recogen los ingresos del año natural anterior a la entrevista. Además, se recogen otras muchas preguntas sobre condiciones de vida que se refieren al momento de la entrevista. Por ello las variables sobre ingresos de la encuesta de 2021 se refieren a 2020 mientras que las demás preguntas se refieren a 2021.”

pollo o pescado al menos 3 veces por semana (o sus equivalentes vegetarianos); poder pagar unas vacaciones al menos una semana al año; poder disponer de coche; de una lavadora; un televisor en color; un teléfono (fijo o móvil).”

El listado no está específicamente pensado para menores sino para la unidad de consumo en su conjunto (el hogar), pero con el seguimiento, a través de la ECV anual, de alguno de estos ítems podemos acercarnos a las condiciones de vida de los niños y las niñas que viven en estas unidades familiares.

La baja intensidad en el empleo, identifica los menores que viven en hogares cuyos adultos en edad y condiciones para trabajar no lo hacen o lo hacen con una intensidad muy baja, por debajo del 20% de su potencial.

En la ECV\_2021, la tasa AROPE presenta modificaciones de acuerdo con los Objetivos de la Estrategia Europea 2030. Se define como aquella población que está al menos en alguna de estas tres situaciones: riesgo de pobreza (se mantiene la misma definición), carencia material y social severa (cambio respecto de la definición anterior porque se añade carencia social) y baja intensidad en el empleo (también cambia su definición respecto de la anterior).

Este *nuevo* indicador AROPE se modifica en dos de sus tres componentes. Se considera que una persona está en riesgo de pobreza o exclusión social si se encuentra, al menos, en una de las tres situaciones que lo definen. Los componentes de la tasa AROPE pueden solaparse configurando espacios de intersección en los que, como situaciones más extremas, se encuentren hogares y personas en las que se dan a la vez los tres componentes. Estar riesgo de pobreza, padecer una carencia material y social severa y estar en situación de baja intensidad en el empleo.

Según la nueva definición, se considera que una persona está en situación de carencia material y social severa si declara tener carencia en al menos siete elementos de trece de la siguiente lista de aspectos que se preguntan en la encuesta a nivel de hogar y a nivel individual o personal.

A nivel de hogar:

## Capítulo I: La Pobreza Infantil

- 1- No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2- No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3- No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4- No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos ( de 700€)
- 5- Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6- No puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7- No puede sustituir muebles estropeados o viejos.

A nivel de persona<sup>42</sup>:

- 1- No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva.
- 2- No puede permitirse dos pares de zapatos en buenas condiciones.
- 3- No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.
- 4- No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio.
- 5- No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.
- 6- No puede permitirse conexión a internet

Respecto al componente o subindicador de baja intensidad en el empleo<sup>43</sup>, se precisa un poco mejor la definición quedando como la situación de los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar ( personas de 18 a 64 años, excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o retirados, así como las personas inactivas entre 60 y 64 años cuya fuente principal de ingresos del hogar sean las pensiones) lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia.

El enfoque monetario (y de privación) de la pobreza infantil<sup>44</sup> está siendo

---

<sup>42</sup> En el caso de los menores de 16 años no se dispone de los seis conceptos enumerados anteriormente a nivel de persona. Para estos menores los valores de esos elementos se imputan a partir de los valores recogidos para los miembros de su hogar con 16 o más años (Nota metodológica ECV 2021).

<sup>43</sup> Esta variable no se aplica en el caso de las personas de 65 y más años.

<sup>44</sup> Para ampliar sobre el enfoque monetario y de privación de la pobreza en la infancia, véase Ayala et al. (2006) *Familia, Infancia y Privación Social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Madrid: Caritas Española.; Cantó y Ayala (2020) *¿Cómo reducir la pobreza infantil en España? Análisis y recomendaciones*. Madrid: UNICEF España.; Capuano (2015) *Consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la medición de la pobreza infantil*. Buenos Aires: CLACSO.; Del Moral Blasco, C. (Coord) (2020) *Familias en riesgo. Análisis de la situación de pobreza en los hogares con hijos e hijas en España*. Madrid: Save the Children España.

superado por el enfoque de derechos y el de las capacidades (Munijin et al. 2006: 9-14). Tanto el paradigma de los derechos, como el de las capacidades en la infancia se asientan en las necesidades de los y las menores, aportando cada uno diferentes pero complementarias miradas. Ambas confluyen en la teoría de las necesidades humanas como base de su construcción (Ayala *et al.* 2009: 70).

El paradigma de los derechos tiene su marco referencial fundamental en la Convención de los Derechos del Niño, 1989 , ratificada por España en 1990<sup>45</sup>. Los derechos de los niños, las niñas y adolescentes recogidos en la Convención pueden clasificarse en lo se ha dado en llamar las 3Ps: Derechos de Protección, Derechos de Participación y Derechos de Provisión (Ayala *et al.* 2009: 47).

Para *Save The Children* (Rodríguez y Escorial 2013: 8-9) hay derechos de la CDN que pueden verse *comprometidos* en situaciones de pobreza:

“Su derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual y social (art.27). Su derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (art.24). Su derecho a la educación (arts. 28 y 29). Su derecho a ser protegidos frente a toda forma de violencia, negligencia, abandono o explotación (arts. 19, 32 y 34). Su derecho al descanso y el esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a participar libremente en la vida cultural y en las artes (art.31).”

Sin dudar del avance que supuso la CDN, sobre todo en el reconocimiento de derechos para la infancia y en la consideración del menor como sujeto de protección, en las últimas dos décadas han empezado a proliferar análisis y reflexiones que identifican algunas *fisuras*<sup>46</sup> en la protección de los derechos de la infancia. Para Gaitán, L. (2018: 9-15) si realmente los menores fueran sujetos de derechos no hubiera sido necesaria la Convención ya que los derechos humanos son para todas las personas. Para constatarlo hace una comparativa entre los derechos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los que contempla la CDN. La diferencia, según la autora, es que en la CDN no queda tan claro el reconocimiento de los menores como sujetos de

---

<sup>45</sup> La CDN está ratificada por 196 países

<sup>46</sup> En consonancia con el trabajo de Picontó Novales, T. (2016) “Fisuras en la Protección de los Derechos de la Infancia” *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 33, pp. 133-166.

derechos, son “otros” (tutores o Estado) los que actúan por ellos<sup>47</sup>. La CDN sigue mostrando la tensión existente entre la consideración de los menores como sujetos autónomos o como sujetos incapaces<sup>48</sup>. Un planteamiento similar es el que adopta Cardona (UNICEF 2021: 123-132) al señalar que queda mucho por hacer para el pleno reconocimiento de los niños como sujetos. Para esta finalidad son fundamentales, dice el autor, los arts. 3 y 12 de la CDN y la Observación General n° 12 y n° 14<sup>49</sup>. Y añade que los niños son ciudadanos de hoy y deben poder ejercer sus derechos hoy, no mañana.

Para Picontó (2009, 2016) la efectividad de los derechos de la infancia está atravesada por la Globalización y lo que ello implica; diferentes infancias, en diferentes contextos en los que se identifican distintas interpretaciones en el desarrollo y aplicación de los derechos de la infancia. Distintos ejes de desigualdad entre los que destaca la desigualdad de género que obstaculiza no sólo los derechos de las mujeres, también los de los niños, niñas y adolescentes.

Las diferencias en perspectiva temporal del lugar social de las infancias implican una de las principales fisuras en sus derechos. Si como ciudadanos a futuro o ciudadanos en el hoy y el ahora. Es lo que se identifica con la construcción de la lógica de los niños y las niñas como ciudadanos del futuro (Casas 2010: 22-23)<sup>50</sup>. La sociedad se ocupará de su bienestar futuro: *well-becoming* en lugar de su *well-being*.

Esbozados algunos de los posibles retos pendientes en el avance de los derechos de la infancia en el marco de la CDN, retomemos su funcionalidad para analizar la pobreza infantil. La CDN ha sido la guía que orienta los criterios de selección para evaluar la efectividad de los derechos de la población

---

<sup>47</sup> Según esta autora, esto se debe a que el Pacto Social actual es un pacto entre adultos y mayores. La CDN presenta una visión adultocéntrica de los menores. Es necesario, según la misma autora, un pacto entre niños, adultos y mayores (Ayala *et al.* 2009: 52).

<sup>48</sup> En consonancia con la cuestión de la ciudadanía de los niños y las niñas (Gaitán 2018: 26-27).

<sup>49</sup> La Observación General 12: el derecho del niño a ser escuchado (2009) y la Observación General 14: el principio del interés superior del menor (2013).

<sup>50</sup> Esta lógica está en relación con la formulación del *Estado inversor* en la que se corre el riesgo de que el Estado diseñe sus políticas de infancia pensando exclusivamente en capital humano y social a futuro y no incluya el bienestar de la infancia en el presente.

infantil dando así cumplimiento al art.4 de la propia CDN<sup>51</sup>.

En 2008, a partir de la recomendación del Comité de los Derechos del Niño<sup>52</sup>, se desarrolló un proyecto que inicialmente surge de la colaboración entre UNICEF y el Observatorio de la infancia de Asturias con el fin de elaborar una batería de indicadores con los que poder monitorizar la efectividad y evolución en la implementación de los derechos de la infancia. A la par, posibilita el análisis comparado entre CCAA (en España) y entre países (González-Bueno y Bello 2014: 11-16). El resultado fue la Escala de Bienestar Infantil que consta de 7 dimensiones, 28 componentes y 49 indicadores. En el Anexo del Documento titulado: *Propuesta de Indicadores sobre el Bienestar Infantil en España*, (UNICEF, mayo 2010) se establece la relación de cada uno de los indicadores con el o los derechos de la CDN a los que se vincula cada dimensión.

Antes de continuar es necesario hacer una breve reflexión sobre este nuevo concepto: *bienestar infantil* y su relación con la pobreza. Para Gaitán, L. (UNICEF 2007: 46) el bienestar de la infancia es la cara opuesta del *malestar* cuya máxima expresión la constituye la pobreza. Pérez Moreno y Bárcena Martín (UNICEF 2021: 17) definen el bienestar infantil como todo aquello que es verdaderamente importante en la vida de los niños, las niñas y los adolescentes. El bienestar infantil promueve la mejora de la calidad de vida, y rompe con la lógica de intervenir cuando las cosas van mal. Tiene una filosofía preventiva (González Bueno y Bello 2014). Pero tal y como se puede intuir, pobreza y bienestar infantil no tienen una correlación absoluta y menos cuando se aborda la pobreza desde un paradigma meramente monetario.

En la valoración del Bienestar infantil uno de los factores a considerar es la percepción que tienen los niños y las niñas de su situación. Algunas

---

<sup>51</sup> "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

<sup>52</sup> En las Observaciones del año 2002, el comité mostró su preocupación por la fragmentación de los datos en España, algo que ya había señalado en 1994.



conclusiones de los pocos estudios realizados incorporando esta percepción señalan que *pueden estar aprendiendo a ser pobres* (Ayala et al. 2009: 55).

La Red Europea de Lucha contra la pobreza y la exclusión social (en adelante EAPN)<sup>53</sup> y *Eurochild*<sup>54</sup> (2013: 12) identifican siete ventajas del paradigma de los derechos para abordar la pobreza infantil y fomentar su bienestar:

“Si todos los derechos de los niños y niñas se respetaran será difícil que vivan situaciones de pobreza. Es un enfoque preventivo; Sitúa las necesidades de niños y niñas en el centro de la creación de las políticas; Pone el foco en la atención específica de las necesidades del niño/a aquí y ahora; Proporciona un marco útil para el desarrollo de una estrategia integral para prevenir y reducir la pobreza infantil; Conecta el bienestar del niño/a con el bienestar de sus padres-familias, y sitúa el apoyo a las familias en el centro de la lucha contra la pobreza infantil; Pone el foco en la importancia de adoptar una legislación antidiscriminatoria; Pone el énfasis en el derecho de los niños y niñas a ser escuchados y participar de sus decisiones.”

Junto a los paradigmas económico y de los derechos, el paradigma de las capacidades, cuyo máximo representante es el economista premio Nobel Amartya Sen que posteriormente fue desarrollado por Martha Nussbaum, plantea la necesidad de una justicia social mínima que promueva el desarrollo humano mediante la promoción, por parte de los Estados, de una vida digna para todas las personas. Es un enfoque complementario al de los derechos, centrado en la persona como fin en sí mismo y alternativo a la medición del desarrollo de los pueblos mediante indicadores meramente cuantitativos que equiparen unidireccionalmente el desarrollo y bienestar con la riqueza material

---

<sup>53</sup> EAPN (European Anti Poverty Network) es una coalición independiente de ONG y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembro de la Unión Europea. Creada en diciembre de 1990, trabaja para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, buscando permitir que aquellas personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan ejercer sus derechos y deberes. ([www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)). En España, EAPN-ES (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español) nace en 1991 y se refunda en 2004 como red de ONG comprometidas por la inclusión social de personas que sufren pobreza y exclusión social. Está compuesta por 19 EAPN autonómicas y 21 entidades de ámbito estatal, todas ellas de carácter no lucrativo y con un componente común: la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

<sup>54</sup> Eurochild es una red europea de organizaciones de infancia que aboga por situar los derechos y el bienestar de la infancia en las políticas públicas. Es una red de más de 170 organizaciones.

(Gómez 2013: 19-28). Tanto Amartya Sen como Martha Nussbaum consideran que el desarrollo humano tiene que mirar más a la creación de las condiciones de posibilidad para superar la pobreza y la inequidad<sup>55</sup>.

Para comprender la pobreza, Amartya Sen parte de un análisis crítico a la teoría de la justicia de John Rawls (1971) que consideraba que en una sociedad justa todos los ciudadanos tienen que tener cubiertas unas necesidades mínimas. Esto se realiza mediante un contrato social en el que todas las partes, en posiciones de igualdad, e igual racionalidad, llegan a un acuerdo social que beneficia al bien común, a la sociedad en su conjunto (Urteaga 2012: 270-272) Sen considera, igual que Nausbaum, que la teoría contractualista de Rawls no tiene en cuenta que las condiciones de partida de las personas no son iguales, son distintas y merman las oportunidades de las personas. Además, el supuesto marco negociador del contrato social de Rawls, excluye a de la posición negociadora a las mujeres, los niños y las niñas y a las personas mayores. También queda excluida la familia por ser considerada como esfera privada (Di Tullio 2012: 51-55).

En la teoría de las capacidades son esenciales los funcionamientos, las capacidades, el agente y la agencia. Para Sen (2000: 99) los funcionamientos son las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Vethencourt (2008: 27) equipara el concepto de funcionamientos al de realización. Las capacidades son las oportunidades reales de elegir y alcanzar los funcionamientos valorados. El agente es la persona que actúa y la agencia es el poder de elegir. La agencia da un sentido protagónico a las personas como promotoras de su propio bienestar y su libertad de decidir responsablemente. Según la teoría de las capacidades las políticas públicas deberían centrarse en

---

<sup>55</sup> Véanse Nussbaum, M. (2011) *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Massachusetts: Belknap Press; Nussbaum, M. (2014) "Una revisión de "Liberalismo político" de Rawls" *Revista Derecho del Estado*, 32, pp. 5-33; Nussbaum, M. y Sen, A. (1993) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press. Observatorio del Voluntariado (2022) *¿De qué hablamos cuando hablamos de colectivos excluidos? Un enfoque desde los Derechos Humanos*. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España; Castells, C. (2003) "¿Quién teme a Martha Nussbaum?" *Lectora: revista de mujeres y textualidad*, 9, pp. 113-123; Cejudo Córdoba, R. (2007) "Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen" *Revista Internacional de Sociología*, 47, pp. 9-22. Y Colmenarejo, R. (2016). "Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum." *Ideas y Valores*, 65 (160), pp. 121-149.

las agencias, pero suelen hacerlo en los funcionamientos. Esta aclaración explica que para Sen (2000: 114) la pobreza es una privación de capacidades. La falta de renta es una de las principales causas de la pobreza.

Sen, al contrario que Nussbaum, siempre fue reacio a establecer un listado de capacidades básicas a las que todas las personas deberían acceder. Planteaba que cada sociedad debía acordar su propio listado. Por su parte, Nussbaum, heredera de la obra de Rawls al que consideró el teórico más convincente al realizar la mejor versión del contractualismo moderno, sí que elaboró una lista de diez capacidades como requisitos básicos para una vida digna<sup>56</sup>. El enfoque de las capacidades desarrollado por Nussbaum es presentado como base filosófica para una teoría de los derechos básicos de los seres humanos que deben ser respetados y aplicados por los gobiernos de todos los países, como requisito mínimo del respeto por la dignidad (Di Tullio 2013: 54).

En definitiva, la teoría de las capacidades con el desarrollo de Nussbaum, se propone como una teoría mínima de justicia social que pretende un consenso transcultural<sup>57</sup>. Como expone Gálvez Muñoz (2016: 249), el enfoque de las capacidades aplicado a la infancia, supone que el bienestar de los niños, las niñas y las adolescentes depende de sus capacidades y de sus funcionalidades, de lo que puedan lograr y de la libertad para alcanzarlo. Por ello en la infancia hablamos de capacidades en evolución. Este enfoque permite ver a la infancia no como adultos en proceso sino como sujetos específicos. Niños *becoming* que

---

<sup>56</sup> El listado de las 10 capacidades es: 1. Vivir hasta el final una vida humana completa. 2. Tener buena salud. 3. Evitar el dolor innecesario y tener experiencias placenteras. 4. Usar los cinco sentidos y poder imaginar, pensar, razonar. 5. Tener vínculos con personas y cosas distintas a nosotros mismos, amar a quienes nos aman y cuidan, penar por su ausencia, sentir amor y gratitud. 6. Formarse una concepción del bien y comprometerse en una reflexión crítica sobre la propia vida. 7. Vivir para y con otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, involucrarse en formas variadas de interacción familiar y social. 8. Vivir con preocupación por y en relación con animales, plantas y el mundo de la naturaleza. 9. Reír, jugar, disfrutar de actividades recreativas. 10. Vivir la propia vida y no la de ninguna otra persona, en su propio contexto y ambiente.

<sup>57</sup> Para Moreno, L *et al.* (2014), en el análisis de la pobreza se identifican dos tradiciones. La que representa Rawls que considera la pobreza como falta de oportunidades y la que representa Sen para quien la pobreza es un estado social de privación de opciones vitales para asegurarse el bienestar y alcanzar un nivel de funcionalidad adecuado.

no niños *being*<sup>58</sup>.

Tomando como referencia el listado de capacidades de Nussbaum (2011), y el que planteó Robeyns (2005) para las mujeres, Biggeri *et al.* (2006) elaboraron un listado específico de 14 capacidades para la infancia en el que, después de contrastarlo de modo participativo, adquieren una importancia preferente la educación y el amor y el cuidado.

El listado es el siguiente:

1. *Vida y salud física: estar físicamente sano y disfrutar de una vida de duración normal.*
2. *Amor y cuidado: poder amar y ser amado por aquellas personas que cuidan de nosotros y poder ser protegido. Y poder cuidar y ser cuidado sin que esto implique anulación.*
3. *Bienestar mental: poder gozar de buena salud mental.*
4. *Integridad corporal y seguridad: poder estar protegido de toda forma de violencia.*
5. *Relaciones Sociales: poder disfrutar de redes sociales y ofrecer y recibir.*
6. *Participación: poder participar en la vida pública y social y tener influencia y poder recibir información objetiva.*
7. *Educación: poder recibir educación de calidad y libre de prejuicios*
8. *Libertad de la explotación económica y no económica: poder estar protegido de la explotación económica y no económica.*
9. *Cobijo y medioambiente: poder tener cobijo y vivir en un ambiente sano y agradable.*
10. *Actividades de ocio: poder participar en actividades de ocio.*
11. *Respecto: poder ser respetado y tratado con dignidad*
12. *Religión e identidad: poder elegir si vivir o no vivir bajo una religión e identidad.*
13. *Autonomía temporal: poder ejercer autonomía al disponer del tiempo y desarrollar proyectos.*
14. *Movilidad: poder desplazarse*

Con las bases teóricas que aporta el análisis de la pobreza infantil en el marco de la exclusión social y de los tres paradigmas que acabamos de revisar,

---

<sup>58</sup> Con el enfoque del Estado inversor a futuro, con centralidad en la independencia personal mediante el trabajo remunerado, se corre el riesgo de sobrecargar a los responsables de los niños y niñas frente a un modelo de Estado inversor que prioriza el bienestar de la infancia hoy (Del Moral Espín, L y Gálvez Muñoz, L 2016: 237-277).

el objetivo del siguiente apartado es acercarnos a la definición de la pobreza infantil o en la infancia.

### I.3. Qué es la pobreza infantil

Entonces, teniendo en cuenta los diferentes paradigmas y la dificultad de su medición ¿de qué hablamos cuando nombramos la “pobreza infantil”? Además de las diferencias entre los términos pobreza y exclusión social, y muy especialmente en los últimos años, hemos asistido al enunciado de complementos que se han ido sumando al término pobreza: *pobreza energética*, *pobreza habitacional*, *pobreza menstrual*. En general son expresiones que nos ayudan a centrar el análisis desde un plano o una perspectiva concreta para profundizar desde ahí.

Cuando hablamos de la feminización de la pobreza, de la pobreza que afecta a nuestros mayores o en este caso, de la pobreza infantil, estamos además *humanizando* el análisis. Poniendo especial atención en el cómo les afecta de modo específico y particular la pobreza como grupo social concreto dentro de la sociedad.

En este sentido, y para abordar la pobreza infantil, algunos estudios entienden que la pobreza infantil es aquella que experimentan los niños y las niñas que viven en hogares que son pobres. En mi opinión, esta afirmación, siendo cierta, es excesivamente simplista por varias razones. En primer lugar, porque reduce la pobreza infantil a la dimensión la económica que como hemos visto es solo uno de los paradigmas desde los que puede abordarse su comprensión. Es cierto que se trata de una dimensión con mucho peso dentro de los análisis de la pobreza, pero no es la única si, tal y como venimos señalando, la pobreza exige un análisis multidimensional. Y, por otra parte, muestra una visión adulto céntrica en la que el niño-a no aparece sino a través de los adultos. Queda subsumido en el contexto familiar. Además, no contempla los bienes y servicios que no pueden ser comprados en el mercado y

responsabiliza principalmente a los padres o tutores de las situaciones de pobreza (Minujin *et al.* 2006: 42). No obstante, dentro de las organizaciones sociales especializadas en infancia no existe consenso sobre si hablar de pobreza familiar o pobreza infantil específicamente. Cáritas habla de pobreza familiar y *Save The Children*, Cruz Roja y Unicef de pobreza infantil (Rodríguez 2014; Centro de Documentación y Estudios SIIS 2013).

Lógicamente la pobreza infantil en los denominados países ricos no significa malnutrición o hambruna. Es una pobreza que impide, limita y dificulta el acceso a determinados bienes o servicios obstaculizando el adecuado desarrollo de la población infantil.

UNICEF, en su informe Estado mundial de la infancia 2005, define la pobreza infantil del siguiente modo:

“Los niños y niñas que viven en la pobreza (son los que) sufren privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad” (Minujin *et al.* 2006: 33).

*Save the Children* (2003: 3) también define la pobreza infantil como un problema multidimensional que afecta a la infancia de modo específico y que necesita ser abordado desde un enfoque de derechos humanos.

EAPN y Eurochild en *Hacia un Bienestar infantil en Europa. Guía de la Pobreza Infantil en la Unión Europea, 2013*, acordaron la siguiente definición de pobreza infantil:

“El niño o la niña vive en pobreza si los ingresos y los recursos disponibles para su educación son insuficientes para disfrutar de un nivel de vida considerado como aceptable en la sociedad en la que vive y que garantiza su bienestar y desarrollo social, emocional y físico. Debido a su situación de pobreza, el niño/a pueden experimentar múltiples desventajas a través de una vivienda y ambiente inadecuados, a una atención sanitaria insuficiente y obstáculos a la educación. El niño/a está habitualmente marginado/a y excluido/a de actividades sociales, deportivas, recreacionales y culturales, que son una práctica normal para los demás niños y niñas. El acceso a los derechos fundamentales puede ser limitado, pudiendo experimentar discriminación y estigmatización”.

Esta definición contempla una pobreza multidimensional desde una perspectiva holística que interrelaciona los tres paradigmas de análisis expuestos previamente. Unas páginas más adelante, este mismo documento, advierte de que pobreza y bienestar infantil no son lo mismo. Bienestar infantil es más amplio y aparece definido como:

“...la consecución del potencial único de cada niño o niña a través del desarrollo físico, emocional, mental y espiritual...en relación con uno mismo, con los demás y con su entorno” (Centro de Documentación y Estudios SIIS 2013: 28-29).

La relación entre pobreza y bienestar infantil es compleja. No todos los niños y niñas pobres tienen un nivel de bienestar bajo, especialmente si viven en contextos familiares seguros y con relaciones afectivas sanas. Sin embargo, es mucho más probable que niños y niñas que viven en hogares con rentas bajas encuentren mayores dificultades para conseguir bienestar.

En *La infancia en España*, un documento de UNICEF publicado en 2014 se expone: “...la pobreza infantil es un significativo indicador de en qué medida el Estado y la sociedad están protegiendo (o no) a los niños y garantizando sus derechos y su igualdad de oportunidades.” (González-Bueno y Bello 2014: 17).

Ciertamente, la incidencia de la pobreza infantil es el resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales y aquellos elementos relacionados con la intervención pública, donde juega un papel esencial el diseño y la intensidad protectora de los sistemas de protección social. Citando textualmente el informe de UNICEF (2005): “los niveles de pobreza infantil no son inevitables ni inmutables y reflejan las distintas políticas nacionales que interactúan con los cambios sociales y las fuerzas del mercado”.

En consonancia con la ONU, la mayoría de las entidades y organizaciones que trabajan con infancia, presentan la pobreza infantil en términos de privaciones, de vulnerabilidad y de exclusión social. Las privaciones no son únicamente de recursos, sino también de servicios, de derechos, de capacidades, de oportunidades y de desarrollo (Espíndola *et al.* 2017: 33).

La *Vulnerabilidad y Exclusión Social en la Infancia* (UNICEF 2014) tiene unas

especificidades propias que se muestran en las cuatro dimensiones<sup>59</sup> que afectan la vida de los niños y las niñas (Lázaro *et al.* 2014: 16-19). Antes de avanzar en la descripción de las dimensiones, conviene definir qué se entiende por infancia en exclusión:

“Por infancia en exclusión (social) debe entenderse el proceso y el conjunto de estados deficitarios, en cantidad y calidad, motivados por el empobrecimiento económico y el deterioro psicofísico y relacional de los niños y de su entorno, que les impide el acceso a recursos y entornos necesarios para su desarrollo integral y adecuada socialización, con la consiguiente pérdida de posibilidades de participación y movilidad en la sociedad” (Lázaro *et al.* 2014: 21).

La exclusión social de la infancia sería la forma en la que los niños y las niñas experimentan la pobreza en las diferentes dimensiones de su vida (Minujin *et al.* 2006; Espíndola *et al.* 2017).

Adentrándonos en las dimensiones en las que aparecen esos *estados deficitarios* de los sé que habla la definición, en primer lugar y, tal y como venimos señalando, con un peso importante estaría la dimensión económica. Más allá de las limitaciones en el acceso a la cobertura de necesidad básicas (incluyendo la vivienda)<sup>60</sup>, están todas aquellas otras que necesidades que en una sociedad de consumo<sup>61</sup> como la nuestra, dificultan el capital social relacional.

La siguiente es la dimensión relativa al ámbito socio familiar. Todos los seres humanos somos interdependientes de los cuidados de los otros<sup>62</sup>. Somos seres sociales que construimos nuestra dimensión social a través de los vínculos

---

<sup>59</sup> Si recordamos, las dimensiones de exclusión social en la infancia están planteadas de modo similar a las de las personas adultas, pero adaptándolas a las necesidades y perspectiva propias de la infancia.

<sup>60</sup> El tema de la vivienda dadas las condiciones del actuales de inflación, de subida de los precios del alquiler y el reducido parque de vivienda pública en España, se ha convertido en un factor determinante en el análisis de la pobreza y exclusión social. Recientemente, *Save the Children* (2023) ha publicado un informe relativo a este problema y su relación con la infancia: *Aquí no hay quién viva. Un análisis de las dificultades para pagar la vivienda en España*.

<sup>61</sup> Véase Bauman, Z. (2010) *Mundo consumo: ética del individuo en la aldea global*.

<sup>62</sup> Véase Gálvez Muñoz, L. (dir.) (2016) *La economía de los cuidados*. Sevilla: Deculturas Ediciones; Herrero, Y. (2011) “Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas” y Gracia Ibáñez, J. (2022) “Derecho al cuidado: un abordaje desde los derechos (humanos)”.



y las relaciones. Los niños y las niñas especialmente en la primera infancia necesitan de cuidados muy intensos y de unas relaciones afectivas sanas (Castro 2017: 9-11). Valoran mucho esta dimensión de su bienestar. El factor desprotección es muy importante en los procesos de exclusión infantil (Coletti y Linares 1997; Gelles 1992; Garbarino y Kosteny 1992; Jiménez et al. 1995; Simón et al. 2000). Los padres/cuidadores se encuentran más irritados, más angustiados y responden mal a las demandas y necesidades de sus hijos e hijas (Escapa 2019: 43-44).

“Nacemos, dice Nussbaum (2007) en un estado de indefensión prácticamente total y para crecer y desarrollarnos necesitamos cuidados y asistencia. Si alcanzamos la madurez sin contratiempos llegaremos a tener necesidades «normales» y actuaremos en una relación «simétrica» con los demás, pero si ocurren accidentes o enfermedades que disminuyan nuestras capacidades requeriremos de nueva cuenta asistencia por encontrarnos en una relación de «dependencia asimétrica». Si vivimos lo suficiente, podemos necesitar nuevamente ayuda para continuar siendo parte de la vida social.” (Villarroel 2019: 7)

El ámbito sociofamiliar no se circunscribe a las relaciones intrafamiliares, sino que incluye la relación con el entorno comunitario, y con el institucional. Dentro de la relación con el entorno, no debemos obviar las relaciones con sus iguales y en su zona; el barrio, la plaza, el parque. La segregación de familias pobres en determinadas zonas de la ciudad implica que los y las menores se relacionen con grupos de iguales con una *cultura* similar. La falta de oportunidades para desarrollar actividades de ocio acordes con sus necesidades y la vinculación con entornos relacionados con acciones (pre) delictivas pueden favorecer este tipo de comportamientos desviados de las normas de integración.

La socioeducativa sería la tercera dimensión a considerar en los procesos o situaciones de exclusión en la infancia. El éxito o el fracaso escolar están muy vinculados a la situación de pobreza económica. El absentismo escolar y el abandono escolar son los dos indicadores básicos de esta dimensión<sup>63</sup>. El nivel educativo de los padres, unido a su inserción laboral y las posibilidades de

---

<sup>63</sup> El absentismo escolar alcanza tal importancia como síntoma de la *cultura de la pobreza* que en ocasiones se plantea como indicador de detección de la pobreza infantil real (Ayala et al. 2009: 70).

apoyo que los adultos puedan ofrecer en el desarrollo cognitivo del menor es fundamental. Por eso algunos especialistas en la materia señalan que los niños y las niñas pobres son aquellas que viven en una subcultura (en una marginalidad) en la que se da nula importancia al desarrollo educativo. Y de otra parte, al hablar de la transmisión intergeneracional de la pobreza, se da mucha importancia a esta dimensión puesto que se considera la opción más factible para conseguir una inserción laboral que genere la movilidad social necesaria para salir de la pobreza. A mayor capacitación y formación mayores posibilidades de acceso a un puesto de trabajo cualificado y mejor retribuido. En esta dimensión, la vivienda vuelve a ocupar un lugar importante. Sin un espacio físico adecuado que disponga de lo indispensable para acompañar o complementar el trabajo desarrollado en el aula es muy difícil el avance educativo. Además, los padres o madres que carezcan de medios, tiempo o de la formación adecuada, estarán siempre en peores condiciones para ayudar a sus hijos e hijas respecto de aquellos otros que si los tengan<sup>64</sup>.

Por último, la dimensión sociosanitaria que está vinculada a una dieta adecuada y a hábitos saludables que promuevan su adecuado desarrollo, pero también que sean elementos de prevención para las enfermedades del mañana.

A estas cuatro dimensiones habría que añadir, en consonancia con el avance en la consideración los menores como sujetos políticos, titulares de derechos y empoderados desde una concepción de ciudadanía social activa alejada del paternalismo, la dimensión de la participación social. La participación de los niños y las niñas en todos los asuntos que les afecten tanto a nivel micro (familia, entorno social) como macro (institucional) es lo que UNICEF llama “la voz de los niños” (UNICEF España, 2012)<sup>65</sup> La participación es un derecho y un principio básico en la intervención social y en la gestión de políticas públicas. este derecho-principio puede hacerse efectivo mediante diferentes estrategias como los consejos infantiles que se configuran como

---

<sup>64</sup> Véase, Educo (2022) *Brechas socioeducativas en los derechos de la primera infancia. Educación y cuidado en la primera infancia en España*.

<sup>65</sup> En este ámbito hay que tener en cuenta que los niños y las niñas tienden a no verse como pobres. Centro de Documentación y Estudios Siis (2013) *Pobreza infantil en Euskadi*. Euskadi: Siis.

órganos de participación y asesoramiento de políticas en distintos niveles de la Administración.

En consecuencia, la pobreza infantil o la pobreza en la infancia requiere ser leída desde la exclusión social en términos de vulnerabilidad social que impactan en las diferentes dimensiones y ámbitos de la vida de los niños y las niñas dejando huella en su construcción como sujetos sociales.

Para prevenir la pobreza infantil y no sólo atender sus consecuencias (que también es un modo de prevenirla) veamos a continuación los factores que originan su aparición.

### I.4. Factores determinantes en su aparición y persistencia

En la actualidad existe un amplio consenso sobre los principales factores que inciden en la pobreza infantil (Ayala *et al.* 2009: 50)<sup>66</sup>. En primer lugar, se identifica la desigualdad en el reparto de la riqueza de un país.<sup>67</sup> Los ejes de la desigualdad dentro de una sociedad son fundamentalmente la renta, el género, la edad y la raza. El análisis de la desigualdad en el reparto de la riqueza o la desigualdad de renta nos habla de dónde está la riqueza en un país, de las clases sociales y del espacio entre ellas. La desigualdad en el reparto de la riqueza es una de las principales causas estructurales de la pobreza y de otros problemas sociales que tienen su sustrato en ella (EAPN y Eurochild 2019). En

---

<sup>66</sup> Autores como Saras y Lupi (2012) hablan de determinantes de la pobreza infantil y señalan los cambios en el mercado laboral y la limitada intervención pública como los principales. Otros, como Flaquer (2009) añaden los cambios en la evolución de la familia.

<sup>67</sup> Véase, Ahmed, N. (2022) *Las desigualdades matan. Se requieren medidas sin precedentes para acabar con el inaceptable aumento de las desigualdades por la COVID-19.* Oxford: Oxfam GB; Caravaca, I. (2022) *El gran Reto de la desigualdad. Impactos socioespaciales.* Sevilla: Observatorio de Desigualdad en Andalucía; Cáritas Española (2013) *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece.* Madrid: Cáritas Española Editores; García López, E. (Coord.) (2022) *La desigualdad no se va de vacaciones. Propuestas para avanzar hacia un país más justo, sostenible y equitativo.* Madrid: Oxfam Intermón; Oxfam Intermón (2023) *Sobra mucho mes al final del sueldo. Señales de una nueva estructura de la desigualdad en España.* Madrid: Oxfam Intermón.

esta línea resuena una frase muy popular: *los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres* o esta otra que es el subtítulo de un estudio de Striglitz, J. (2012): *El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*.

Dependiendo de la anchura del espacio entre ricos y pobres y de las posibilidades de movilidad social hablaremos de una sociedad más o menos igualitaria. De ahí la importancia de las denominadas *clases medias*, como escalón intermedio entre los dos extremos. La foto de una sociedad muy desigual nos dibujaría una sociedad en la que hay ricos, muy ricos, y pobres, muy pobres. Con una clase media casi inexistente y nulas oportunidades/posibilidades para modificar esa situación. Las sociedades muy desiguales tienen la característica de ser sociedades con dificultades de cohesión social y pocas opciones de integración<sup>68</sup>. En este sentido, cuando hablamos de intervención frente a la pobreza se plantean dos planos; el plano de distribución de la riqueza y el de la redistribución de la riqueza. Lo ideal sería que una sociedad tuviera mecanismos de distribución de la riqueza que evitaran la pobreza y que no requirieran de una intervención a posteriori<sup>69</sup>.

Para medir la desigualdad (de rentas) en una sociedad existen diferentes indicadores. Los más utilizados son el índice de Gini y la ratio S80/S20. El índice de Gini es una medida de desigualdad que toma el valor cero en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de máxima desigualdad. El siguiente gráfico muestra una comparativa de la evolución de este indicador, en Aragón, España y Europa.

Tal y como se observa, Aragón arroja el índice de desigualdad más bajo en comparación con el de Europa y España durante toda la serie, aunque Aragón

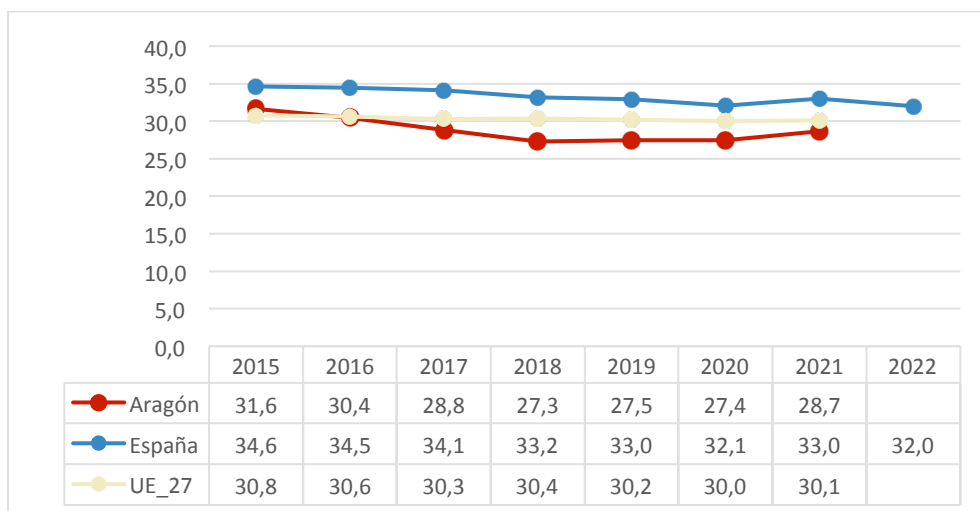
---

<sup>68</sup> Véanse Assiego Cruz, V. y Ferrándiz, J.P. (2013) "Crisis, desafección y empobrecimiento" *IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales entre crisis y post-crisis*. Alcalá de Henares, 6-7 junio 2013. Madrid: Universidad de Alcalá, pp. 1162-1166.; Barinaga, R. (2013) "Desigualdad, pobreza y futuro" *Zerbitzuan*, 53, pp. 57-67.; Fresno García, J.M. y Tsolakis, A. (2010) "Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Unión Europea 2020" *Documentación social*, 157, pp. 29-46; Navarro, V. (2011) "Causas políticas de la crisis y cómo salir de ella." *El Viejo topo*, 281, pp. 8-11.

<sup>69</sup> La subida de los salarios, la mejora de los convenios laborales o el fortalecimiento en la cobertura de los servicios públicos son algunas medidas distributivas previas. En el periodo de análisis de esta tesis doctoral el salario mínimo interprofesional (SMI) ha pasado de 648€/mes a 1.080€/mes.

inició (2015) con un índice mayor que el de Europa. España es la que presenta la tasa más elevada en 2021 con un 33,0 aunque lo ha reducido en un punto en 2022. Los territorios han reducido su índice de Gini teniendo en cuenta los niveles de los que se partía en 2015. A la espera de los datos para 2022, Aragón experimentó una subida de más de un punto en el intervalo 2020-2021.

Gráfico 1. Evolución del índice GINI: Aragón, España, UE\_27



*\*Nota: No está disponible los datos para Aragón y la UE. Fuente: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE.*

Según el IV informe sobre la desigualdad en Aragón<sup>70</sup> (Juliá y Gentile 2022: 26-28) la desigualdad subió en Aragón del 2020-2021 como consecuencia del impacto de la Covid-19. Sin embargo, con los datos que arroja la reciente ECV\_2022 parece que la situación podría ser similar a la que había en 2020. Este mismo informe, en relación con el indicador S80/S20, señala que la desigualdad de ingresos en Aragón disminuyó de forma importante a partir del 2015 hasta el 2018. Desde el 2019 el nivel de desigualdad aumenta hasta llegar al 4,9 en 2021. Esto significa que la renta del 20% más rico es 4,9 veces superior a la del 20% más pobre, mientras que en España es 6,2 veces superior en el año 2021. Según el indicador de desigualdad S80/S20, Aragón en 2021 se sitúa en la segunda posición de las CCAA con menor desigualdad en España (sólo por detrás de Cantabria).

<sup>70</sup> Es un informe que se realiza en el marco del Observatorio de la Desigualdad en Aragón, mediante un acuerdo de colaboración entre la Universidad de Zaragoza y el Gobierno de Aragón.

El segundo factor que incide en la pobreza infantil es la situación del sistema de producción y del sistema laboral<sup>71</sup> de la sociedad en la que viven. Las condiciones laborales de los adultos que tienen que cuidar de ellos. El mercado laboral español es un mercado muy dualizado, precarizado e inestable (Espinosa y Pérez 2021: 37). En esta línea, algunos estudios señalan que la única fórmula para prevenir la pobreza infantil, dadas las características de nuestras sociedades, es que sean los dos adultos los que trabajen y cuiden del o la menor (Ayala *et al.* 2009: 30). Vinculado a este factor está la baja natalidad, asociada a su vez al coste de la crianza, las políticas de conciliación y las políticas de igualdad de género que promueven la incorporación de la mujer al ámbito laboral.

La siguiente tabla muestra la comparación de la evolución de la tasa de paro de Aragón y España. Como puede observarse, en ambos casos la tasa ha descendido progresivamente con la excepción de los datos para el 2020 que muestran una subida respecto del año anterior como consecuencia de la crisis generada por la Covid-19.

**Tabla 2. Comparativa de la tasa de paro Aragón y España por sexo. Serie 2015-2022.**

	ARAGÓN			ESPAÑA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2015	16,29	13,29	19,9	22,06	20,77	23,55
2016	14,74	12,11	17,84	19,63	18,12	21,38
2017	11,65	9,02	14,75	17,22	15,66	19,03
2018	10,63	9,33	12,16	15,25	13,72	17,02
2019	10,03	8,79	11,49	14,1	12,45	15,99
2020	11,7	10,09	13,56	15,53	13,87	17,43
2021	10,16	8,49	12,03	14,78	13,05	16,71
2022	9,40	7,62	11,39	12,92	11,27	14,76

**Fuente:** Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Población Activa del INE.

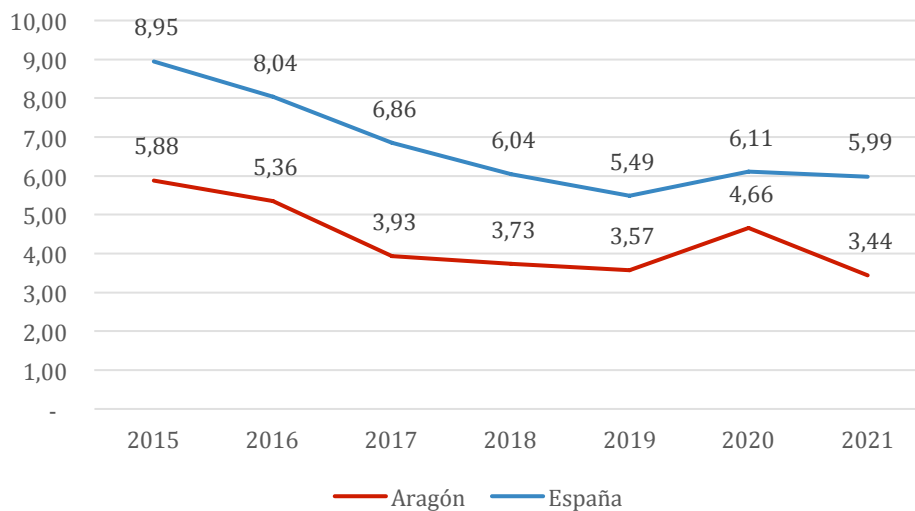
Los datos del 2022 refuerzan la recuperación que ya aparecía en años anteriores y que colocan la tasa de paro para Aragón y para España respectivamente como la más bajas de toda la serie. Para todos los años y tanto

<sup>71</sup> En 2012, el Gobierno realizó reforma del mercado laboral endureciendo las condiciones y en el 2022 el actual Gobierno llevó a cabo su *contrarreforma* a través del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

para Aragón como para España, las tasas de paro en el caso de las mujeres son más altas que las de los hombres.

Otro indicador muy importante respecto al mercado laboral y la pobreza de las familias es el peso de los hogares activos con todos sus miembros en paro respecto del total de hogares. En la siguiente gráfica podemos ver la evolución tanto para Aragón como para España.

**Gráfico 2. Peso de los hogares activos con todos sus miembros en paro, respecto del total de hogares. Serie 2015-2021.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del IAEST.

Tal y como se observa, la evolución ha sido muy positiva sobre todo en el caso de Aragón hasta el intervalo 2019-2020 cuando la situación empeora para volverse a recuperar con mayor intensidad que en caso de España, en el periodo 2020-2021. En estas situaciones es muy importante la cobertura de las prestaciones por desempleo y de las prestaciones no contributivas y asistenciales tanto de la seguridad social, como de servicio público de empleo como de las CCAA con las denominadas rentas de inserción.

El tercer factor es la limitada capacidad para evitar la pobreza infantil por parte del Estado, o lo que es lo mismo, la reducida protección frente a la pobreza infantil que ha desplegado el Estado de Bienestar en España<sup>72</sup>. Lo que

<sup>72</sup> Otros países han llevado a cabo una apuesta evidente por reducir la pobreza infantil. Un ejemplo es Reino Unido en 2010 (Martínez López 2014: 8-9).

algunos estudiosos han enunciado como *el cicatero desarrollo de la política familiar de nuestro Estado de Bienestar* (Espinosa y Pérez 2021: 20-57).

Nuestro sistema de protección (económica) frente a la pobreza infantil, el denominado sistema de garantía de ingresos, ha desarrollado una serie de prestaciones económicas que se inclinan hacia las personas ya jubiladas (pensiones por jubilación) y son más exiguas con otros riesgos en los que son necesarios la protección de las familias con hijos e hijas. Por otra parte, y tal y como han reiterado Cantó y Ayala en numerosas publicaciones<sup>73</sup>, el sistema de impuestos y prestaciones español tiene muy poca capacidad de reducción de la pobreza infantil (González-Bueno y Bello 2014: 22).

**Tabla 3. Tabla pobreza antes y después de las transferencias España/Aragón, años 2020-2021.**

		2021	2020
Tasa de pobreza antes de transferencias	Aragón	42,5%	38,9%
	España	47,9%	43,9%
Tasa de pobreza después de transferencias	Aragón	15,8%	16,0%
	España	21,7%	21,0%
Tasa de pobreza antes de transferencias (se incluyen las pensiones de jubilación y supervivencia)	Aragón	22,80%	19,60%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE y del IAEST.

A estos tres factores algunos estudios añaden dos más de carácter específico para el caso español. La vivienda<sup>74</sup> y la ubicación territorial (urbano/rural). El elevado coste de la vivienda y la inexistencia de un parque público de vivienda hacen que este sea un factor determinante para la

<sup>73</sup> Véanse: Ayala (2010); Ayala y Cantó (2020 y 2022); Ayala y Palacio (2000); Ayala y Ruíz-Huerta (2020); Ayala *et al.* (2006). Y también: Cantó (2010); Cantó y Ayala (2014 y 2020); Cantó y Sobas (2020).

<sup>74</sup> Véase Pobreza Infantil en Euskadi (2013: 59), la nota a pie de la página nº 25 dice: "Desde una perspectiva más cualitativa, un estudio realizado en Cataluña analiza el impacto en la vida diaria de los niños y niñas de la falta de una vivienda estable (Pluj. 2011). El informe refiere efectos negativos de toda índole, como la falta de espacio vital para el crecimiento (que dificulta desde el desarrollo psicomotriz hasta la posibilidad de hacer los deberes), interacciones inadecuadas entre niños/as y adultos/as, derivadas de la necesidad de compartir hasta los espacios y momentos más íntimos, falta de seguridad, o los problemas que se derivan de una movilidad constante. La precariedad residencial tiene también para estos niños un efecto en términos de salud, problemas para dormir, trastornos emocionales, etc."



subsistencia de muchas familias. Por este motivo la tasa de pobreza varía en función de si se obtiene con o sin alquiler imputado. La mayoría de las recomendaciones señalan que las familias no deberían dedicar más de un 30%-40% de sus ingresos a gastos de alojamiento. De los desahucios por impago de hipotecas, nuestro país ha pasado a los desahucios por impago de alquiler, a la ocupación, a la infravivienda y a compartir vivienda a través del alquiler de habitaciones. Los desahucios tienen implicaciones perjudiciales directas en los niños y las niñas que, normalmente tienen que cambiar de barrio, de centro escolar y perder los vínculos con sus iguales. Esta situación es frecuente en las grandes ciudades mientras que en las localidades de menor tamaño la vergüenza por el estigma que genera que todo el entorno lo sepa es también muy dañina para el bienestar emocional del menor.

En la siguiente tabla se muestran los datos de la tasa de pobreza relativa para Aragón y España, desde el 2015-2021, con y sin alquiler imputado.

**Tabla 4. Evolución Tasa de pobreza con o sin alquiler imputado. Aragón y España (umbral de España).**

	Tasa de pobreza sin alquiler imputado		Tasa de pobreza con alquiler imputado	
	Aragón	España	Aragón	España
2015	14,4	22,1	12	19,5
2016	15,7	22,3	15,2	19,8
2017	13,3	21,6	10,2	19,7
2018	14,2	21,5	12,9	19,1
2019	17,9	20,7	15,4	18,6
2020	16	21	14	18,6
2021	15,8	21,7	14,4	19,1
2022	15	20,4	12,7	17,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE y del IAEST.

Tal y como muestran los datos, cuando las familias cuentan con vivienda, la tasa de pobreza baja entre 2 y 3 puntos porcentuales durante toda la serie, tanto en Aragón como en España. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, durante el 2022 en Aragón se realizaron 918 lanzamientos. De ellos, 200 por ejecuciones hipotecarias; 685 por impago de alquiler y 33 por otros motivos. Los lanzamientos por impagos de alquiler están triplicando a los motivados por

ejecuciones hipotecarias.

Además de la vivienda, recientemente se han elaborado estudios que introducen el factor territorial (rural – urbano) como un elemento que también influye en las situaciones de pobreza infantil. En sus conclusiones se señala que las zonas urbanas condensan índices más altos de pobreza infantil en comparación con las zonas rurales. En contraposición, en las zonas urbanas existen más oportunidades para salir de la situación de pobreza que en las rurales<sup>75</sup>.

Junto a estos factores de carácter social, también existe un alto consenso al identificar otros factores respecto a las características de la unidad familiar que también inciden en las situaciones de pobreza infantil<sup>76</sup>. La siguiente tabla muestra la tasa de pobreza relativa en Aragón en función de la estructura del hogar.

**Tabla 5. Personas por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según tamaño de su hogar en Aragón. Año 2021.**

	<b>Personas por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)</b>	<b>Tasa de pobreza</b>
<b>Total</b>	251,9	19,3%
<b>Hogar unipersonal</b>	30,1	19,8%
<b>Hogares sin niños dependientes</b>	63,9	12,8%
<b>Un adulto con al menos un niño dependiente</b>	7,9	33,1%

<sup>75</sup> Véase el documento sobre *Geografía de la pobreza infantil en España* (2021a) publicado en la Web del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil o los estudios de EAPN-ES que hablan de dos Españas. La España del norte donde las tasas de pobreza son más bajas y la España del sur donde son más altas. En la Web del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil se puede consultar un mapa interactivo de la pobreza infantil según teniendo en cuenta el municipio de residencia. Disponible en: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/datos-e-indicadores/pobreza> [Consultado: 25/03/2023]

<sup>76</sup> Véase Consejo Independiente de Protección de la Infancia (2017) *La infancia en España: problemas y soluciones. Informe de una investigación 2017*. Huelva: Universidad de Huelva. Y véase también: Del pino, E., Perna, R. y Cruz Martínez, G. (2021) *Medidas para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas y recomendaciones para la aplicación de la Garantía Infantil Europea en España*. Madrid: UNICEF- España.

## Capítulo I: La Pobreza Infantil

	Personas por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
Dos adultos con un niño dependiente	18,4	9,4%
Dos adultos con dos niños dependientes	59,7	23,0%
Dos adultos con tres o más niños dependientes	19,2	39,6%
Otros hogares con niños dependientes	46,9	39,2%
No consta	5,8	

Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

Las familias numerosas y otros hogares con niños, seguidos de los formados por una persona adulta y al menos un niño o niña son los que presentan las tasas más altas de pobreza. En el otro extremo, los hogares sin hijos o los compuestos por dos adultos con un niño o niña. Todos los estudios apuntan a un mayor riesgo de pobreza entre las estructuras familiares monoparentales y numerosas<sup>77</sup>. Además de la estructura de los hogares, el nivel educativo de los adultos, su situación laboral y su procedencia son otros factores que indican en la tasa de pobreza.

Las tasas de pobreza son más elevadas dependiendo del nivel educativo de los padres. La siguiente tabla muestra las tasas de pobreza relativa en Aragón dependiendo del nivel educativo de los adultos.

Tabla 6. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según nivel de formación alcanzado, en Aragón. Año 2021.

	Adultos* por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
<b>Total</b>	200,2	18,1%
<b>Educación primaria o inferior</b>	41,1	25,2%

<sup>77</sup> Véanse Del Moral Blasco, C. (Coord.) (2020) Familias en riesgo. Análisis de la situación de pobreza en los hogares con hijos e hijas en España. Madrid: Save the Children España; Federación De Asociaciones De Madres Solteras (2021) *Las familias monoparentales en España*. Madrid: Instituto de las Mujeres.

	Adultos* por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
Educación secundaria primera etapa	68,5	23,6%
Educación secundaria segunda etapa o educación superior	90,6	13,8%

\*Nota: Unidades: personas de 16 y más años. Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

La tasa aumenta o disminuye en consonancia con el nivel educativo, de modo que se constata que la formación, la capacitación educativa tiene una relación directa con la pobreza.

Lo mismo ocurre con la situación laboral de los adultos<sup>78</sup>, tal y como se observa en los datos de la siguiente tabla.

Tabla 7. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según situación laboral en Aragón. Año 2021.

	Adultos* por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
Total	200,2	18,1%
Trabajando (asalariado o trabajador por cuenta propia)	82,5	14,1%
Parado	19,9	33,8%
Jubilado, retirado, jubilado anticipado o ha cerrado un negocio	27,8	12,4%
Estudiante, escolar o en formación	20,5	25,0%

<sup>78</sup> Según un estudio de la Comisión Europea (2010) sólo los hogares en los que ambos progenitores están trabajando disfrutan de una protección suficiente frente a la pobreza. Esta situación está relacionada directamente con la situación del mercado laboral y los trabajadores pobres. Respecto a este tema en concreto, véase: Centro de Documentación y Estudios SiiS (2013: 55-57). Para ampliar sobre las familias monoparentales y su relación con la pobreza, véase: Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil del Gobierno de España (2021b) *Madre no hay más que una: monoparentalidad, género y pobreza infantil*. Disponible en: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/madre-no-hay-m%C3%A1s-que-una-monoparentalidad-g%C3%A9nero-y-pobreza-infantil> [Consultado: 04-04-2023].

Véase también: Nieto Morales, C. (2012) " Vulnerabilidad, Desempleo y Exclusión Social en el siglo XXI", en: Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (Coord.) *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*. Toledo: ACMS, pp. 456-468.

## Capítulo I: La Pobreza Infantil

	Adultos* por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
Dedicado a las labores del hogar, al cuidado de niños u otras personas	35,6	35,8%
Otra clase de inactividad económica	14,0	24,0%

\*Nota: Unidades: personas de 16 y más años. Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

La tasa de pobreza es casi el doble para las personas que se dedican a las labores del hogar o al cuidado de niños que para las personas que están trabajando (tanto por cuenta propia como ajena). La tasa de pobreza más baja es para la población jubilada o retirada como consecuencia de la protección a través de las pensiones. La población parada presenta la segunda posición de colectivo con mayor tasa de pobreza. Además de la no retribución salarial, las prestaciones por desempleo son mayores o menores dependiendo del tiempo cotizado por esta contingencia y del tiempo transcurrido sin empleo. Las modalidades de prestaciones por desempleo van desde la prestación contributiva pasando por los subsidios y llegando a prestaciones específicas para parados de larga duración o con grandes dificultades para el retorno al mercado laboral. Entre estas últimas están las prestaciones para mayores de 52 años o la renta activa de inserción (RAI).

Otro factor determinante en las situaciones de pobreza en las familias que inciden en la pobreza infantil es el origen de procedencia de los padres.

Tabla 8. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según lugar de nacimiento. Año 2021.

	Adultos* por debajo del umbral de pobreza (miles de personas)	Tasa de pobreza
Total	200,2	18,1%
España	128,9	13,8%
Extranjero (resto de la Unión Europea -a partir de ECV2020, UE-27, tras la salida del Reino Unido de la UE)	14,0	37,3%
Extranjero (resto del mundo)	57,4	42,0%

*\*Nota: Unidades: personas de 16 y más años. Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.*

Los menores que viven en hogares en los que los adultos proceden de un país extranjero de fuera del UE-27 presentan tasas de pobreza que superan en más del doble a los sus padres son españoles.

A modo de síntesis podemos señalar que los datos nos indican que la pobreza tanto en España como en Aragón es mayor en los hogares en los que hay menores y que en estas unidades familiares la tasa de pobreza aumenta cuando el nivel educativo de los padres o tutores es bajo, su situación laboral es precaria, proceden de países de fuera de la Unión Europea y la estructura familiar está encabezada por un único adulto o se trata de una familia numerosa.

Los factores familiares marcan la herencia social con la que el niño o la niña vienen al mundo, su espacio de crianza y la baza de oportunidades con las que se desarrolla. Tanto los factores sociales como los familiares pueden ser objeto de intervención pública para mejorar la posición de partida y evitar situaciones de desigualdad, pobreza, privación o exclusión social en la infancia.

**Cuadro 3. Síntesis factores causales de la pobreza infantil.**

Factores sociales	Factores familiares
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desigualdad distribución riqueza</li> <li>- Condiciones sistema de producción y laboral</li> <li>- Intensidad intervención Estado en la protección social familias con hijos e hijas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura familiar</li> <li>- Nivel estudios padres/tutores</li> <li>- Situación laboral padres/tutores</li> <li>- Procedencia padres/tutores</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de del Moral Blasco, C. (Coord.) (2020)

En enero del 2020 *Save The Children* publicó un análisis de la situación de pobreza de los hogares con hijos en hijas en España; *la infancia en reconstrucción*. El estudio que ofrece una tipología de perfiles de hogares con menores estableciendo una escala de prevalencia de la pobreza<sup>79</sup>. En total se

<sup>79</sup> El estudio se realizó con los datos de la ECV del 2017 y 2018.

identificaron seis grupos/tipos de familias, y su orden de prelación de mayor a menor pobreza sería el siguiente; en primer lugar, los hogares conformados por madres solas en situación de pobreza; en segundo lugar, hogares conformados por abuelos, padres y nietos en pobreza; en tercer lugar, los hogares de trabajadores de los orígenes extranjeros; en cuarto lugar, los de trabajadores pobres viviendo en las grandes ciudades; en quinto lugar, los denominados clase media; y en sexto y último lugar, los de clase alta.

De todos ellos, la tipología más numerosa es la conformada por abuelos, padres y nietos<sup>80</sup>.

Una vez esbozados los factores causales (determinantes) de la pobreza infantil, en el siguiente apartado se abordarán las consecuencias o el impacto de esta sobre los propios niños y niñas, sobre las familias y sobre la sociedad en general.

### I.5. Consecuencias de la pobreza infantil

La pobreza infantil tiene atributos que comparte con la pobreza en la edad adulta, pero presenta especificidades que hacen que la población infantil sea más vulnerable en las situaciones de pobreza (Hoelscher 2004; Griggs y Walker 2008; *Action for Children* 2009). Esta vulnerabilidad viene determinada por su dependencia de las personas adultas, por ser altamente permeables a todo lo que ocurre a su alrededor, especialmente en su entorno familiar, porque la pobreza tiene un carácter acumulativo y porque para la infancia tiene efectos irreversibles (Espíndola *et al.* 2017: 9).

---

<sup>80</sup> Durante la crisis del 2008-2014, muchas familias se reagruparon con el fin de sostenerse económicamente. La pérdida de empleo y los desahucios estuvieron detrás del retorno de algunas familias a casa de sus padres-abuelos. La desinstitucionalización de las personas mayores de las residencias y su vuelta al domicilio para que toda la familia pudiera hacer uso de la pensión fue otra de las estrategias de las familias para poder afrontar la crisis económica. De hecho, también hoy se señala a las pensiones como malla de protección económica en un contexto familiar que va más allá de las personas titulares.

La pobreza es vivida de modo diferente por los y las niñas que por los adultos y además tiene distintas repercusiones. Lo que cada vez resulta más evidente es que la pobreza infantil tiene un impacto negativo a corto, medio y largo plazo (Hoelscher 2004; Domínguez y González 2012). Que afectan a los niños y las niñas en su día a día y en su proyecto vital a futuro.

En el ámbito de la salud, la pobreza infantil tiene un impacto sobre la salud que se manifiesta principalmente en forma de obesidad infantil y futuras complicaciones sanitarias en la edad adulta<sup>81</sup>. La limitación de recursos económicos dificulta o impide en muchos casos que los menores puedan llevar una dieta equilibrada y acorde a sus necesidades nutricionales y de crecimiento. La preocupación por las altas tasas de obesidad infantil en España, han llevado al Gobierno a elaborar una Estrategia Nacional contra la obesidad en la infancia<sup>82</sup>

Las limitaciones del sistema sanitario para el acceso determinados servicios también pone de manifiesto quienes pueden permitirse acudir al ámbito privado y quiénes no. Este sería el ejemplo de la atención bucodental infantil y en los últimos tiempos, y sobre todo a raíz de la pandemia, se ha puesto de manifiesto la relación entre pobreza y salud mental así como la necesidad de fortalecer la atención a la salud mental infanto-juvenil.<sup>83</sup>

La pobreza también impacta sobre el nivel y desarrollo educativo de los niños y las niñas. Las mayores tasas de absentismo, abandono escolar temprano y de fracaso escolar se dan entre los y las menores que proceden de unidades familiares con limitación de recursos económicos. En este ámbito es necesario

---

<sup>81</sup> Véase: Agencia Española De Seguridad Alimentaria y Nutrición y Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil del Gobierno de España (2022) *Obesidad y Pobreza Infantil: Radiografía de una doble desigualdad. Estudio del rol de los factores socioeconómicos en la obesidad de los escolares en España, Informe breve.*

<sup>82</sup> El plan estratégico nacional puede verse en el siguiente enlace: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/100622-plan-estrategico-nacional-reduccion-obesidad-infantil\\_en-plan-bien.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/100622-plan-estrategico-nacional-reduccion-obesidad-infantil_en-plan-bien.pdf) [Consultado: 10-09-2022]

<sup>83</sup> Véanse EAPN-ES (2019) *La desigualdad en la salud*. Madrid: EAPN España; Benach, J. (coord.) (2023) *Precariedad laboral y salud mental. Conocimientos y políticas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social.; UNICEF España (2022) *La urgencia de un compromiso conjunto con la salud mental y el bienestar emocional de niños, niñas y adolescentes*. Madrid: UNICEF España.



recordar que, si la tasa de pobreza es mayor en hogares con menores y que un factor causal determinante es el bajo nivel educativo de los padres, es evidente que ambas cuestiones inciden en diversos aspectos que van a afectar en las posibilidades del desarrollo educativo de los menores. Por una parte, es difícil que dentro del contexto familiar se transmita el valor social del rendimiento escolar. Bien porque sus padres o tutores no tienen interiorizado ese valor, bien por su propia falta de formación o capacitación académica y/o por disponibilidad<sup>84</sup>. Y por otra parte, tampoco pueden asumir el coste económico de una academia o un apoyo escolar en el mercado privado (González-Bueno y Bello 2014: 22-25).

A continuación, se muestran una serie de indicadores educativos que nos permiten aproximarnos a la situación en Aragón. El logro educativo (alumnado que a los 12 años ha completado la educación primaria) en Aragón se mantiene en una horquilla de entre el 79,0 y el 83,1 %, siempre por debajo del de España. Con lo que queda un margen de mejora para la Comunidad Autónoma.

Tabla 9. Evolución logro educativo, Aragón y España.

	Logro Educativo Aragón	Logro Educativo España
2014-2015	79,0	85,3
2015-2016	81,8	86,1
2016-2017	80,8	85,7
2017-2018	83,1	86,5
2018-2019	82,5	86,2
2019-2020	79,6	86,6

*\*Nota: Alumnado que a los 12 años de edad ha completado la Educación Primaria. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.*

Respecto a la tasa de abandono escolar, los datos que se reflejan en la siguiente tabla, muestran una importante mejoría tanto en Aragón como en España. En ambos casos, la tasa se ha reducido en este periodo de tiempo en

<sup>84</sup> Una baja cualificación condiciona el acceso a un mercado laboral. Normalmente los padres y madres con bajo nivel formativo tienen peores condiciones laborales y salariales y menos disponibilidad para estar con sus hijos e hijas cuando estos están fuera del horario laboral.

unos 7 puntos. La evolución ha sido progresiva y en el caso concreto de Aragón, se ha pasado del 19,5 al 12,4 %

Tabla 10. Evolución de la tasa de abandono escolar, Aragón y España (porcentaje).

	Tasa Abandono escolar Aragón	Tasa Abandono escolar España
2015	19,5	20,0
2016	19,1	19,0
2017	16,4	18,3
2018	15,8	17,9
2019	14,6	17,3
2020	14,2	16,0
2021	12,4	13,3

\*Nota: Población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de secundaria y no sigue ningún estudio o formación postobligatoria. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

El absentismo escolar es otro indicador importante que nos habla de la situación de los niños y las niñas hoy. Tal como se señalaba en páginas anteriores, esta es la pobreza real puesto que está muy en conexión con la marginalidad. En la siguiente tabla podemos ver los datos de dos cursos consecutivos.

Tabla 11. N° de expedientes de absentismo escolar, Aragón y provincias.

	Curso 2019-2020	Curso 2020-2021
Huesca	286	407
Teruel	71	100
Zaragoza	1028	1520
Aragón	1385	2077

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional 2022.

Los datos para Aragón han empeorado en las tres provincias, siendo la provincia de Zaragoza, en términos absolutos, la que presenta un mayor volumen de niños y niñas con expediente de absentismo escolar.

Si revisamos el indicador de idoneidad (el porcentaje de menores que

están matriculados en el curso que les corresponde), encontramos que, para alumnos de 15 años, en el curso 2015-2016, la tasa era del 52,7% y en el curso 2021-2022, del 68,9%. Lo que significa que la situación ha mejorado mucho en estos 6 años, por lo que habría que seguir incidiendo en su aumento.

La pobreza infantil también se manifiesta en el ámbito relacional con sus iguales. Los y las menores que viven en situación de pobreza no pueden costear actividades extraescolares lúdicas o deportivas, ni pueden celebrar sus cumpleaños en locales o espacios destinados a tal fin. Pueden llegar a sentir vergüenza por vivir en espacios que no reúnen condiciones básicas de habitabilidad y a los que no pueden invitar a sus amigas y amigos, o por no poder pagar el coste de las excursiones escolares. Difícilmente pueden irse de vacaciones o costearse la compra de determinada ropa o calzado. Y también es complicado para ellos el acceso a tecnología digital. Este fragmento lo expone muy claramente:

*“En estudios cualitativos sobre la perspectiva de niños y niñas en condiciones de pobreza o desventaja económica en países desarrollados entre 1998 y 2007, se revela, entre otras cosas, que en lo que concierne a los niños no es la falta de recursos por sí sola, sino la exclusión de actividades a la que otros niños tienen acceso y la vergüenza de no poder participar en igualdad de condiciones. Al respecto, este mismo autor plantea que la escuela figura como uno de los escenarios sociales más importantes para los niños que viven en condiciones de pobreza o desventaja económica, en la medida que la falta de dinero limita sus oportunidades de reunirse con amigos fuera del entorno escolar. Sin embargo, la escuela puede ser a la vez generadora de estigmas y exclusión en los casos en que las burocracias propias del sistema escolar permitan identificar sutilmente a aquellos que reciben algún tipo de ayuda económica. En ese sentido, uno de los aspectos que destaca este estudio es que los niños y niñas excluyen a sus pares por medio de intimidaciones y burlas, en donde la diferenciación sobre la base de la clase social está arraigada desde temprana edad.” (Redmond, 2008)*

En definitiva, en una sociedad de consumo y nuevas tecnologías, en la que la integración en el grupo de iguales pasa por el acceso a determinadas marcas y objetos a los que, en determinadas edades, se les concede un enorme valor social porque construyen identidad, es imposible acceder sin recursos económicos. Ya desde muy pequeños van interiorizando las diferencias y las distintas categorías grupales.

En la siguiente tabla se muestran el porcentaje de hogares que no pueden permitirse una relación de bienes y servicios que sirven para analizar la privación material y social severa en la ECV.

Tabla 12. Hogares en Aragón (2021) que no se pueden permitir.

	Hogares que no se pueden permitir (miles de hogares)	% hogares
Pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos es una carga pesada	44,2	8,1%
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno.	41,1	7,6%
Permitirse ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año.	128,0	23,6%
Permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente vegetariano) cada dos días.	15,1	2,8%
Capacidad para afrontar gastos imprevistos.	148,9	27,4%
Disponer de coche.	23,7	4,36%
Sustituir muebles estropeados o viejos. (Nuevo)	103,7	19,1%
Sustituir ropa estropeada por otra nueva. (Nuevo)	57,6	10,6%
Permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones. (Nuevo)	13,1	2,42%
Permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes. (Nuevo)	37,4	6,9%
Permitirse participar regularmente en actividades de ocio. (Nuevo)	58,2	10,7%
Permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo. (Nuevo)	83,3	15,3%
Permitirse conexión a internet. (Nuevo)	12,9	2,4%

\*Nota: el total de hogares (miles de hogares) para el año 2021 fue de 543,2mil. Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

De todos ellos es significativo el porcentaje de hogares aragoneses que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos (27,4%) o ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año (23,6%). Muy preocupante es el 2,8% de los hogares que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado cada dos días.

La pobreza impacta en el sistema familiar en su conjunto y tiene efectos en

la atención y cuidados de los adultos hacia los y las menores y en la interacción relacional entre todas las personas integrantes de la unidad de convivencia (González Gayo *et al.* 2009: 94). La pobreza económica es un factor de estrés muy importante que genera ansiedad y tensiona el clima familiar (EAPN y Eurochild 2013: 22-25). En situaciones de conflictividad, desatención y maltrato infantil, la pobreza aparece como elemento subyacente<sup>85</sup>. No hay una relación unívoca ente pobreza y maltrato infantil pero las investigaciones señalan la relación entre pobreza y familias multiproblemáticas, donde las situaciones de maltrato infantil aparecen como uno de los problemas. Los estudios también señalan que, a mayor cronicidad y persistencia de las situaciones de pobreza familiar, los adultos tienden a desatenderse en mayor grado las necesidades de los menores.

Otra consecuencia o impacto de la pobreza en los y las menores es su posible vinculación con el mundo de la marginalidad y de la delincuencia juvenil. En 2015, 300 menores en Aragón cometieron infracciones penales. Esta cifra, en 2021 subió hasta los 835 menores. No obstante, el número de menores condenados por la justicia de menores es muy similar durante todos los años analizados. En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de menores con medida judicial en Aragón.

**Tabla 13. Menores con medidas judiciales en Aragón.**

	Nº menores
2015	231
2016	250
2017	313
2018	313
2019	328
2020	274

<sup>85</sup> Anualmente el Instituto Aragonés de Servicios Sociales publica una Memoria con los datos menores sujetos a protección y reforma en Aragón. Disponible en: <https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia#anchor2> [Consultado: 09-10-2022]. El número de menores tutelados a 31-12-2015 fue de 368 a 31-12-2022, de 399. En términos absolutos, una leve subida de 31 menores más.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo General del Poder judicial.

Tal y como se observa en los datos registrados en la estadística, el Consejo General del Poder Judicial, la evolución del número de menores (mayores de 14 años) con medida judicial ha ido subiendo y bajando de año a año siendo 2015 el año con datos más bajos y 2021 el más alto. La medida judicial más alta es la libertad vigilada.

Todas las consecuencias de la pobreza para la infancia están interrelacionadas y constituyen el mundo en el que crecen los y las menores que mañana serán adultos. La construcción del yo social se va configurando en un sistema que identifica y diferencia “el nosotros” distinto del “los otros”.

Dependerá de los mecanismos de cohesión e integración que se construyan para que esa identidad sea más o menos compacta. La segregación de familias pobres en determinadas zonas<sup>86</sup> implica también la segregación escolar de los y las menores y la profundización en las diferencias sociales por razones económicas que pueden generar sentimientos excluyentes de uno y otro lado, polarizando la sociedad y generando mayores índices de conflictividad social.

Para Gaitán (1999: 52), *La infancia es un bien colectivo* y por tanto, la pobreza infantil tiene consecuencias sociales. La primera sería el elevado coste económico de la intervención social (a posteriori) sobre las consecuencias que genera la pobreza infantil tanto para los y las niñas como para los y las personas adultas. Costes que pagamos todas vía impuestos y que condicionan los presupuestos de los distintos sistemas de protección social<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Este planteamiento está conectado con la idea de la localización geográfica y territorial de la pobreza infantil. De modo específico dentro de poblaciones urbanas grandes, existente zonas o barrio donde se concentra población en situación de vulnerabilidad social. Los niños y niñas van a los colegios de esas zonas, se relacionan con otros niños y niñas en los parques de esas zonas. En definitiva, se va generando todo un contexto social que favorece la segregación.

<sup>87</sup> Véase un reciente estudio sobre el coste de la pobreza infantil en España, Web Alto Comisionado contra pobreza infantil Disponible en: [https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/AF%20Pobreza%20Infantil%20Resumen%20Ejecutivo%20v5\\_low.pdf](https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/AF%20Pobreza%20Infantil%20Resumen%20Ejecutivo%20v5_low.pdf) [Consultado: 01:04:2023]

Para Esping Andersen (2007), el valor social de la infancia es mucho más que el que abarca el ámbito doméstico. Según este autor, al Estado de Bienestar del SXXI le quedan pocas opciones si no invierte en la infancia y la considera un bien social a proteger (González Bueno y Bello 2014: 9). Invertir en la infancia tendría al menos un triple impacto positivo: generaría bienestar en las personas responsables de los cuidados de los niños y las niñas, se harían efectivos los derechos de la infancia y sería más factible la sostenibilidad de los sistemas de protección social o lo que es lo mismo, de nuestro Estado de Bienestar.

Otra consecuencia social es la disonancia entre el PIB de nuestra sociedad y las tasas de pobreza infantil que tenemos. Las tasas de pobreza no se corresponden con el PIB, lo que demuestra que la riqueza económica no se traduce en mayor bienestar y mayores oportunidades para la infancia (Espinosa 2021:28). Si consideramos las tasas de pobreza como indicador de desarrollo son evidentes las limitaciones de nuestra democracia (Dolz 2021: 143-167), las fallas entre el reconocimiento y la efectividad de los derechos (Zapatero y Garrido 2009; Calvo y Bernuz 2014). Cuando esto ocurre, la solidaridad y la cohesión social pueden verse socavadas (EAPN y *Eurochild* (2013: 16-17).

Finalmente, otra consecuencia no menor es la pérdida de capital humano y social para el futuro. Tal y como se ha planteado, la pobreza infantil es una de las causas de la pobreza de las personas adultas y por ello, hablamos de la transmisión intergeneracional de la pobreza y del círculo de la pobreza como un proceso que se retroalimenta de generación en generación (Minujin *et al.* 2006: 15-19). Los niños y niñas pobres de hoy son las personas adultas pobres de mañana y sus hijos e hijas serán, a su vez, niños y niñas pobres. Un círculo que se retroalimenta<sup>88</sup>. Las primeras experiencias y vivencias dejan una huella crucial en el desarrollo y evolución de todas las personas<sup>89</sup>. Este es el motivo por el que se algunas organizaciones de infancia están señalando que la

---

<sup>88</sup> Véase Sen, A. y Harlem Brundtland, G. (1999) *Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la infancia*. Disponible en: [http://derechosdesdeelprincipio.weebly.com/uploads/9/7/3/7/9737526/invertir\\_infancia\\_a\\_martya\\_sen.pdf](http://derechosdesdeelprincipio.weebly.com/uploads/9/7/3/7/9737526/invertir_infancia_a_martya_sen.pdf) [Consultado: 30-03-2023].

prevención de la pobreza pasa por la intervención en la etapa infantil<sup>90</sup> y prioritariamente antes de los 6 años de edad.<sup>91</sup>

Las consecuencias de la pobreza serán más o menos intensas dependiendo de si hablamos de situaciones de pobreza esporádicas o de pobreza recurrente (Ayala *et al.* 2009: 11). En cualquier caso, las consecuencias de la pobreza infantil nos permiten ir más allá del concepto de pobreza infantil identificada con la insuficiencia de rentas de la familia en la que viven los niños y las niñas para adentrarnos en el concepto de exclusión.

Este planteamiento abre el análisis a los diferentes ámbitos de la vida de los niños y las niñas, más allá de la pobreza económica, centrando la mirada en sus necesidades, sus derechos y las opciones y oportunidades que pueden verse comprometidas. Todas estas consecuencias de la pobreza o ámbitos de la exclusión social en la infancia son las que justifican que hablemos de pobreza infantil específicamente diferenciándola de la pobreza familiar y las que sirven de argumento a la necesidad de intervenir en la infancia (González Bueno 2014 y 2018; González Bueno y Bello 2014). Invertir en la infancia es aplicar los derechos y generar equidad (argumento ético), es una ventana única de oportunidad en tanto que niño/a solo se es una vez, incrementa la productividad y el crecimiento económico, y mejora la cohesión social y la calidad democrática<sup>92</sup>.

Para Marí Klose y Marí Klose (2012) existen tres lógicas que justificarían la fuerza que está adquiriendo la necesidad de intervenir ante la pobreza infantil: la lógica de la justicia y la equidad, en consonancia con los derechos de la infancia, la lógica de la cohesión social y la lógica de la eficiencia y la

---

<sup>90</sup> Véase Cruz Roja Española (2020) *La crianza en la Primera Infancia*. Madrid: Cruz Roja Española. Y Save the Children España (2019) *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años*

<sup>91</sup> Se produce la transmisión de la *Cultura de la pobreza*. Transmisión de normas y valores sociales Aspectos no tangibles de la pobreza-exclusión. Romper con la transmisión de la pobreza es romper con la transmisión de la cultura de la pobreza.

<sup>92</sup> Desde la aprobación de la CDN hay argumentos éticos, de edad, económicos y políticos para invertir en la infancia, que fueron reforzados por la Recomendación europea: “invertir en infancia, romper el ciclo de las desigualdades 2013”.



competitividad.<sup>93</sup>

Para finalizar este apartado, es importante incidir en la necesidad de no visionar la infancia como un bloque compacto y sólido. Dentro de la infancia hay muchas infancias y no solo por los distintos subgrupos que pueden hacerse teniendo en cuenta parámetros evolutivos con necesidades específicas y propias, sino también por los condicionantes familiares y sociales, por la herencia social con la que nacen y que son las cartas de la vida con las que les va a tocar jugar. Oportunidades a ellos y a ellas como sujetos y oportunidades a sus padres o tutores para poder ejercer los roles parentales considerados adecuados según los parámetros que como sociedad nos hemos dado. Tal y como hemos ido analizando, los menores de 5-6 años serían considerados población/grupo de riesgo en el análisis de la pobreza y exclusión social de la infancia porque es en esta etapa evolutiva donde todo empieza<sup>94</sup>, donde los humanos nos construimos como seres sociales en interacción e interdependencia con los otros y esa construcción de nuestro yo social será la estructura básica que nos va a acompañar toda nuestra vida. Por esto, tanto desde la sociología como desde la psicología evolutiva, se da tanta importancia a los procesos de socialización primaria y a los vínculos de apego en la primera infancia. Y por ello, cada vez queda más fuera de dudas que la intervención específica en infancia en situación de pobreza o exclusión social debería priorizar esta etapa<sup>95</sup>.

Una vez definida la pobreza infantil, así como las principales causas que generan su aparición y persistencia y las consecuencias que tiene para los niños

---

<sup>93</sup> Estas tres lógicas estaría en consonancia con la filosofía del *Estado inversor*. "Este nuevo paradigma supone –entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública en relación a la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configura como ejes básicos de este modelo" (Centro de documentación y estudios SIIS 2013: 71-75).

<sup>94</sup> Véase Rodríguez Cabrero, G. (2014) *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales*. España: EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.

<sup>95</sup> Véase Rodríguez Bartolomé, V. y Escorial Senante, A. (2013) 2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión. Madrid: Save The Children España.

y las niñas a nivel individual, familiar y para la sociedad en su conjunto, en el siguiente apartado se realiza un análisis de la situación en Aragón tomando como referencia los principales indicadores consensuados a nivel internacional.

## I.6. La evolución de la pobreza infantil en Aragón

Inicialmente, vamos a conocer cómo han evolucionado los umbrales de pobreza tanto relativa como severa en Aragón en comparación con España. En la siguiente tabla se muestran las cuantías anuales para un hogar unipersonal.

Tabla 14. Tabla: umbrales de pobreza relativa y severa Aragón y España (2015-2022)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>40% de la renta mediana (umbral de Aragón)</b>	6505,5	6300,3	6335,7	6346,5	6896,2	7216,7	7248,5	-
<b>40% de la renta mediana (umbral de España)</b>	5340,6	5472,4	5681,2	5913,3	6006,1	6417,0	6356,7	6725,6
<b>60% de la renta mediana de Aragón (umbral de Aragón)</b>	9758,3	9450,4	9503,6	9519,7	10344,3	10825,0	10872,8	-
<b>60% de la renta mediana (umbral de España)</b>	8010,9	8208,5	8521,9	8869,9	9009,2	9625,5	9535,0	10088,4

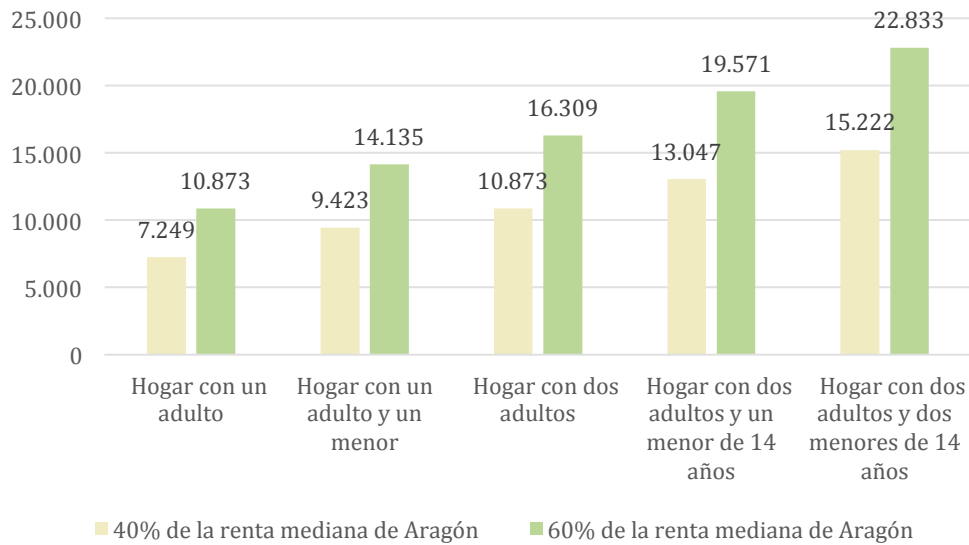
\*Unidades: Euros. Nota: Los datos de la renta mediana para Aragón aún no están disponibles. Fuente: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE.

Tal y como se evidencia los umbrales son superiores en el caso de Aragón durante todo el periodo de tiempo analizado, lo que significa que, si hiciéramos uso de los umbrales autonómicos, en lugar del nacional, las tasas de pobreza en Aragón serían más elevadas.

En la siguiente gráfica se muestran los umbrales de pobreza severa y relativa, según las distintas estructuras de hogar, aplicando la escala de equivalencia y con los umbrales de pobreza de Aragón.

## Capítulo I: La Pobreza Infantil

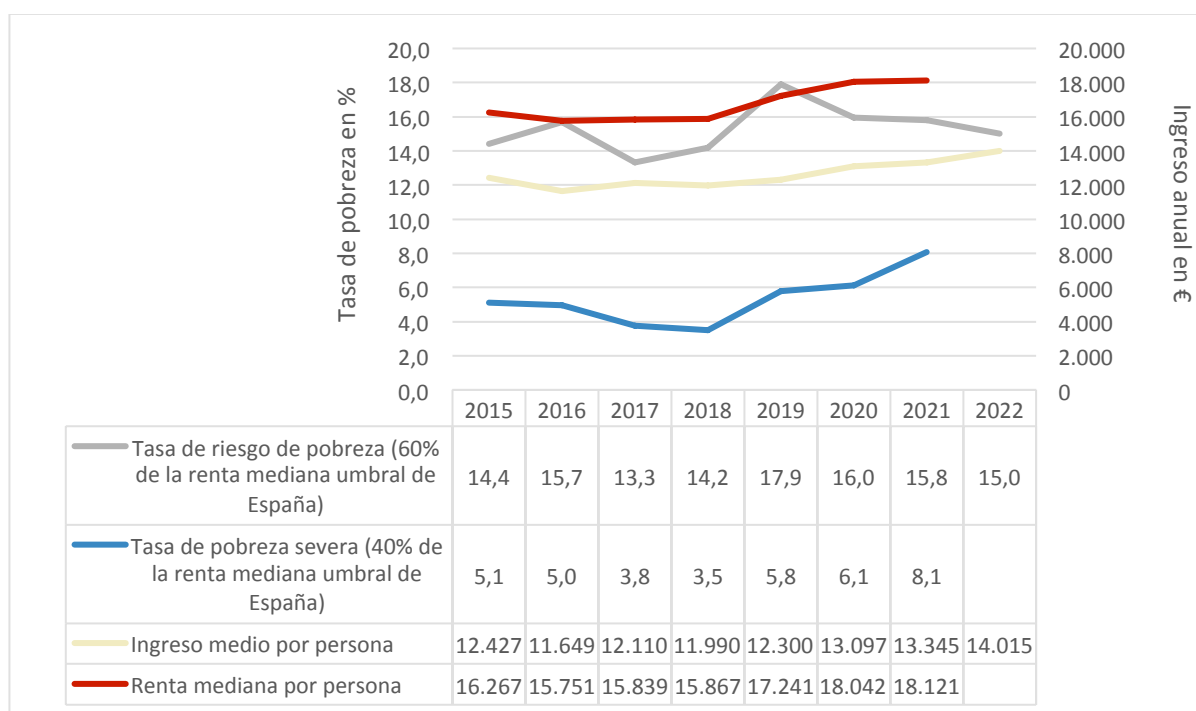
Gráfico 3. Importe de los umbrales de pobreza en Aragón según el tipo de hogar en el 2021.



**\*Unidades: Euros. Fuente: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE.**

Si analizamos los umbrales teniendo en cuenta que el salario bruto en España es de 1.080€/mes con 14 pagas y que el salario medio en Aragón en 2021 fue de 1.650€/mes, tomamos conciencia de la fuerte relación que existe entre las condiciones laborales (salariales) y las situaciones de pobreza en las familias, especialmente cuando hay menores. Se confirma así la necesidad actual de dos salarios como antídoto contra la pobreza infantil. No obstante, los datos sobre renta mediana por persona e ingreso medio por persona en Aragón indican un aumento constante de los ingresos. Tal como muestra la gráfica siguiente, estos dos indicadores han subido progresivamente, con leves variaciones. a la par que, a partir del 2019, ha subido la tasa de pobreza severa.

**Gráfico 4. Evolución de las tasas de pobreza en Aragón, comparadas con el ingreso medio por persona y la renta mediana por persona.**



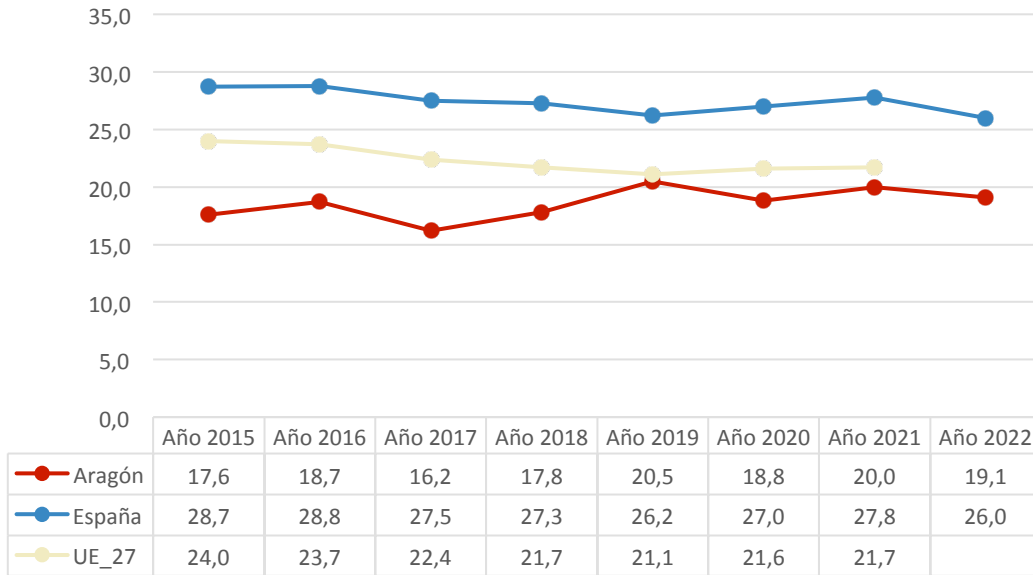
**\*Nota: No hay datos disponibles para el año 2022 de la tasa de pobreza severa ni la mediana por persona para Aragón. Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de Condiciones de Vida INE.**

Con los datos de la ECV\_2022<sup>96</sup>, la tasa de riesgo de pobreza relativa en Aragón es del 15,0%. Ha disminuido en 0,8% respecto del 2021, con lo que sigue por encima del 14,4% que tenía al inicio de la serie analizada, en 2015.

Si miramos la evolución del indicador AROPE en Aragón en comparación con España y Europa, la siguiente gráfica nos señala que Aragón se mantiene con la menor tasa de pobreza o exclusión social, pero es la única que no ha conseguido bajarla a los niveles del 2015 (17,6%). Solo en 2017 presentó la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social más baja de toda la serie (con un 16,2%). Aragón presenta la evolución más irregular de las tres con subidas y bajadas más significativa que el caso de España y Europa. En el último año, la ECV\_2022 (con datos económicos del 2021) se observa una mejoría de la situación con una bajada del indicador AROPE tanto en Aragón como en España, aunque más pronunciada para esta última.

<sup>96</sup> Véase Plataforma de Infancia España (2022) *Análisis de la encuesta de condiciones de vida con enfoque de infancia 2022*. Madrid: Plataforma de Infancia.

Gráfico 5. Evolución AROPE: Aragón, España, UE\_27. Serie 2015-2022.



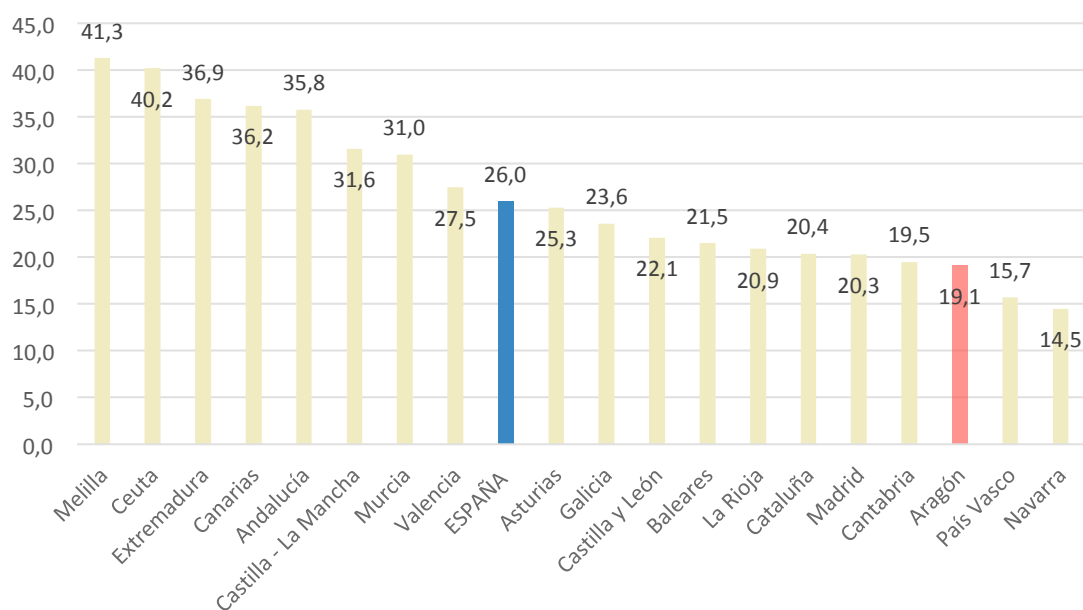
**\*Nota:** Los datos para la UE\_27 aún no están disponibles para el año 2022. Fuente: Elaboración propia con los datos del INE.

Con datos de la ECV\_2022 si analizamos la tasa AROPE en el conjunto de las CCAA, los datos otorgan a Aragón una buena posición, ocupando el tercer puesto de las CCAA con menor tasa AROPE (19,1%). Una posición que viene manteniendo desde hace tiempo. La tasa AROPE para España es del 26,0%, lo que supone una bajada importante respecto del 2021<sup>97</sup>.

Según datos de la ECV\_2021, España era el cuarto país de la Unión Europea con mayor tasa AROPE, solo por detrás de Rumanía (34,4%), Bulgaria (31,7%) y Grecia (28,3%). Si comparásemos Aragón con los países del UE, en ese año, ocuparía la misma posición que Irlanda (20,0%), el quinto país de Europa por debajo de la media.

<sup>97</sup> Hay que recordar que según metodología de la ECV los datos del 2021 corresponden al periodo 2020 muy vinculado al impacto de la Covid-19. Así lo señalan los diferentes estudios relacionados con la pobreza. Véanse, Cruz Roja Española (2021) *El impacto de la COVID-19 en la población atendida por Cruz Roja a través del Plan RESPONDE*. Madrid: Cruz Roja Española; Del Moral Blasco, C. (Coord.) (2020) *Familias en riesgo. Análisis de la situación de pobreza en los hogares con hijos e hijas en España*. Madrid: *Save the Children España*; Espinosa Bayal, M.A. y Pérez Moreno, S. (Coord.) (2021) *La infancia vulnerable en España: riesgos y respuestas políticas ante la crisis de la COVID-19*. Madrid: UNICEF Comité Español; Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (2021) *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: FOESSA.

**Gráfico 6. Tasa AROPE Aragón y resto CCAA (2022)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INE.

Dentro de las CCAA la tasa AROPE (ECV\_2022) se mueve en una horquilla que va desde el 41,3% de Melilla al 14,5% de Navarra. Las posiciones de las CCAA en relación con este indicador, confirman lo que desde hace años se viene señalando al respecto. El mapa de la pobreza en España nos muestra una España del norte, con tasas más bajas y una España del sur con tasas más altas.

Los datos de los tres subindicadores del indicador AROPE más los de la pobreza severa para España y Aragón son los que se muestran en la siguiente tabla. A la espera de los datos sobre la pobreza severa en 2022, todos los subindicadores han mejorado respecto el año anterior (2021). Todos han bajado.

**Tabla 15. Evolución de los tres indicadores del AROPE y la tasa de pobreza severa para España y Aragón.**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>98</sup>
<b>Tasa de Riesgo de pobreza</b>	<b>Aragón</b>	14,4	15,7	13,3	14,2	17,9	16	15,8	15
	<b>España</b>	22,1	22,3	21,6	21,5	20,7	21	21,7	20,4

<sup>98</sup> No hay datos disponibles de la tasa de pobreza severa para el año 2022.

## Capítulo I: La Pobreza Infantil

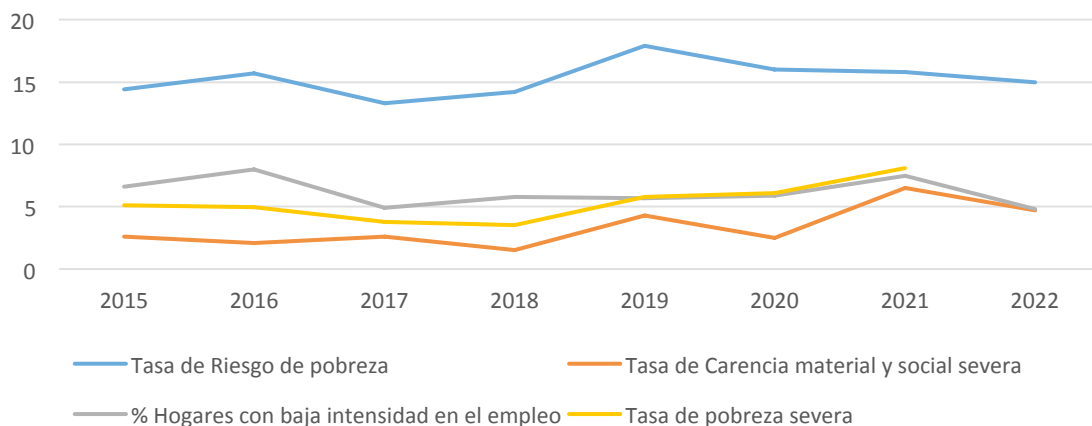
Tasa de Carencia material y social severa	Aragón	2,6	2,1	2,6	1,5	4,3	2,5	6,5	4,7
	España	7,4	8,5	8,3	8,7	7,7	8,5	8,3	7,7
% Hogares con baja intensidad en el empleo	Aragón	6,6	8	4,9	5,8	5,7	5,9	7,5	4,8
	España	15,4	14,9	12,8	10,8	10,9	10	11,6	8,6
Tasa de pobreza severa	Aragón	5,1	5	3,8	3,5	5,8	6,1	8,1	-
	España	11,2	10,7	10,5	9,2	9,2	9,5	10,2	-

Fuente: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE.

No obstante, para la serie temporal completa, la tasa de hogares con baja intensidad en el empleo ha bajado pasando del 6,6% al 4,8% mientras que los otros dos subindicadores han subido.

La siguiente gráfica muestra la evolución de los tres subindicadores del AROPE y el de pobreza severa para Aragón en este periodo de tiempo. En ella se observa una bajada progresiva de la pobreza relativa a partir del 2019. Una subida muy suave, a partir del 2017, de los hogares con baja intensidad en el empleo, con una bajada pronunciada en el último año. Unas subidas y bajadas significativas en la tasa de carencia material y social severa y una subida progresiva, más pronunciada en el año 2020-2021 de la pobreza severa a partir del 2019.

Gráfico 7. Evolución de los tres indicadores del AROPE y la tasa de pobreza severa para Aragón.



\*Nota: No hay datos disponibles de la tasa de pobreza severa para el año 2022. Fuente: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida INE.

La tasa AROPE por grupos de edad en Aragón<sup>99</sup> ofrece resultados que requieren de un análisis específico. El grupo de edad de menores de 18 años, siendo el más alto de los tres, es el único que baja pasando del 26,00% en 2015 al 22,80% en el 2021 (más de 3 puntos de bajada). El grupo de 18 a 64 años sube un 3,30% y el de más de 64 años un 3,40%.

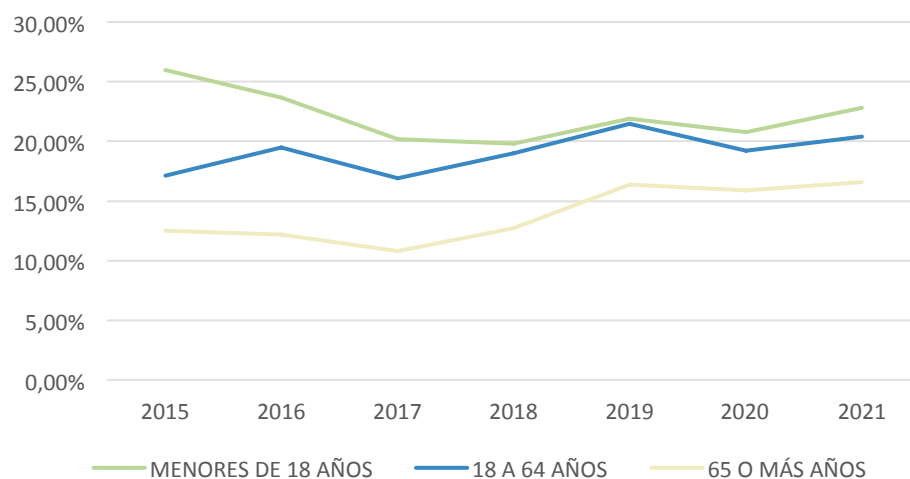
**Tabla 16. Evolutiva del AROPE (AG. 2030) por edad, Aragón.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menores de 18 años	26,00%	23,70%	20,20%	19,80%	21,90%	20,80%	22,80%
18 a 64 años	17,10%	19,50%	16,90%	19,00%	21,50%	19,20%	20,40%
65 o más años	12,50%	12,20%	10,80%	12,70%	16,40%	15,90%	16,60%
Total	17,60%	18,70%	16,20%	17,80%	20,50%	18,80%	20,00%

**Fuente:** Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

Su representación es la que se observa en la siguiente gráfica. En ella se evidencia la bajada de la tasa AROPE en menores de 18 años con dos momentos de subida importante; del 2018-2019 y del 2020-2021.

**Gráfico 8. Evolutiva del AROPE (AG. 2030) por edad, Aragón.**



**Fuente:** Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

<sup>99</sup> Para hacer el análisis de los grupos de edad se ha contado con el apoyo de EAPN-ES. Véanse, European Anti-Poverty Network (2021c) *El mapa de la pobreza severa en España. El paisaje del abandono*; European Anti-Poverty Network (2022a) *10º Informe: El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*; European Anti-Poverty Network (2022b) *El Estado de la Pobreza en España 2021. Avance de resultados*; European Anti-Poverty Network (2022c) *III Informe 2022. El mapa de la pobreza severa en España. Abandonadas*; European Anti-Poverty Network (2022d) *XII Informe: El estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030. 2015-2021*.



## Capítulo I: La Pobreza Infantil

Lo mismo ocurre con el sub-indicador de pobreza relativa por grupos de edad, sólo baja en el grupo de menores de 18 años, pasando del 23,90% en 2015 al 21,90 en 2019. Sin embargo, es el más alto en todos los años de la serie. En contraposición, para los otros grupos de edad, la pobreza relativa sube. En el caso de personas de 18 a 64 años pasa de 12,80% al 14,20% y en el de mayores de 64 años, del 11,60% al 15,30%.

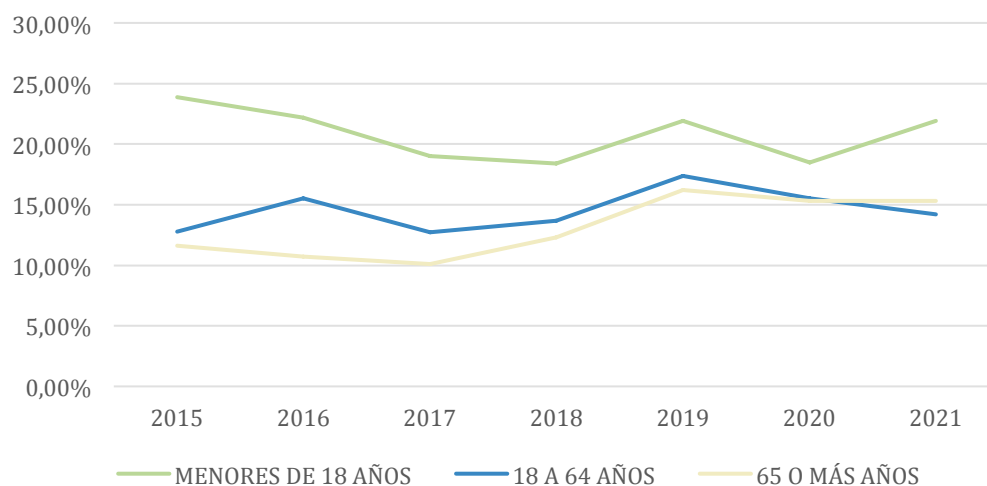
**Tabla 17. Evolución de la pobreza relativa por edad, Aragón.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menores de 18 años	23,90%	22,20%	19,00%	18,40%	21,90%	18,50%	21,90%
18 a 64 años	12,80%	15,50%	12,70%	13,70%	17,40%	15,50%	14,20%
65 o más años	11,60%	10,70%	10,10%	12,30%	16,20%	15,30%	15,30%
Total	14,40%	15,70%	13,30%	14,20%	17,90%	16,00%	15,80%

**Fuente:** Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

La representación gráfica de la pobreza relativa en el grupo de edad de menores de 18 años es similar a la de la tasa AROPE. Con una diferencia significativa, en la pobreza relativa, la distancia con el grupo de edad de 18-64 años es mayor.

**Gráfico 9. Evolución de la pobreza relativa por edad, Aragón.**



**Fuente:** Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

La situación de la tasa de la pobreza severa por grupos de edad requiere de un análisis más detallado puesto que aunque la tasa de pobreza severa para

menores de 18 años supone una bajada de un 1,20% si comparamos el inicio con el final de la serie temporal, su evolución ha dibujado una línea en W pasando del 11,70% en 2015 al 5,00% en 2017 para volver a subir en 2018 al 7,10%, volver a bajar el 4,70% en el 2019, volviendo a experimentar una nueva subida hasta el 10,50% en el 2021. De modo que los dos últimos años ha experimentado una intensa subida de casi 6 puntos.

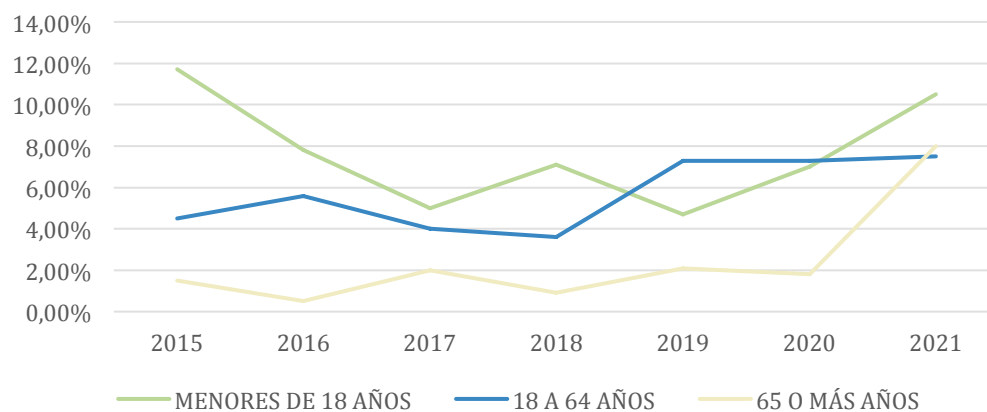
**Tabla 18. Evolución de la pobreza severa por edad, Aragón.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Menores de 18 años</b>	11,70%	7,80%	5,00%	7,10%	4,70%	7,00%	10,50%
<b>18 a 64 años</b>	4,50%	5,60%	4,00%	3,60%	7,30%	7,30%	7,50%
<b>65 o más años</b>	1,50%	0,50%	2,00%	0,90%	2,10%	1,80%	8,00%
<b>Total</b>	5,10%	5,00%	3,80%	3,60%	5,80%	6,10%	8,10%

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

La evolución gráfica para cada uno de los tres grupos de edad es muy diferente, siendo la más variable la de la pobreza severa para menores de 18 años.

**Gráfico 10. Evolución de la pobreza severa por edad, Aragón.**



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España.

La privación material y social severa por grupo de edad en Aragón es del 9,70% para los y las menores de 18 años. La más alta de los tres grupos de edad y la que mayor subida de la serie ha experimentado en este periodo de tiempo, pasando del 3,70% al 9,70%, 6 puntos de subida. En los otros grupos de edad

también se produce una subida para el conjunto temporal pero no es tan intensa.

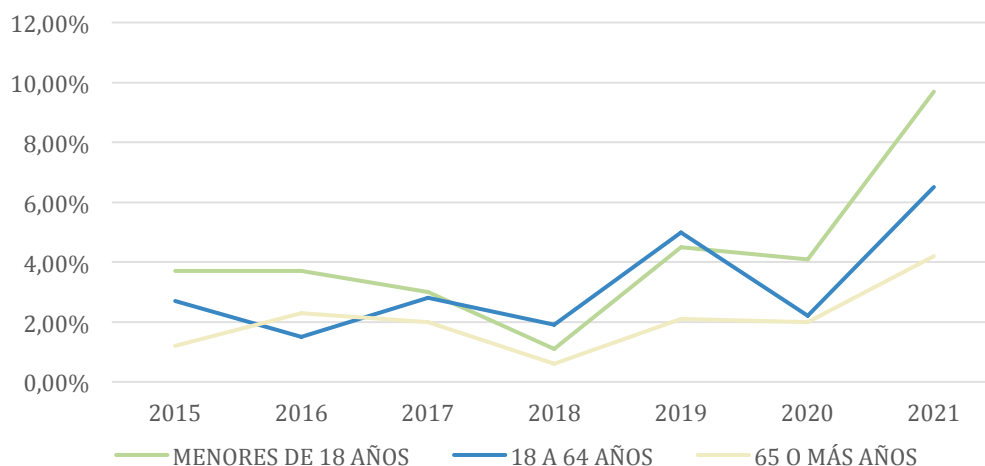
Tabla 19. Evolución de la privación material y social severa por edad, Aragón.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Menores de 18 años</b>	3,70%	3,70%	3,00%	1,10%	4,50%	4,10%	9,70%
<b>18 a 64 años</b>	2,70%	1,50%	2,80%	1,90%	5,00%	2,20%	6,50%
<b>65 o más años</b>	1,20%	2,30%	2,00%	0,60%	2,10%	2,00%	4,20%
<b>Total</b>	2,60%	2,10%	2,60%	1,50%	4,30%	2,50%	6,50%

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España y su XII Informe.

La representación gráfica muestra la subida experimentada en los tres grupos de edad, especialmente a partir del 2020 aunque con mayor intensidad para el grupo de menores de 18 años.

Gráfico 11. Evolución de la privación Material y Social Severa por edad, Aragón.



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por EAPN España.

Los niños y las niñas con discapacidad y los de etnia gitana son identificados como colectivos específicos con mayor vulnerabilidad ante la pobreza (González-Bueno y Bello 2014:27). La discapacidad es un factor de riesgo muy importante a considerar en el análisis de la pobreza y la exclusión social de la infancia puesto que los niños y las niñas con discapacidad requieren de mayores cuidados y posiblemente sus cuidados requieran de servicios o recursos específicos que no siempre son proporcionados de forma gratuita por

el Estado<sup>100</sup>. Por su parte, la pertenencia a la etnia gitana está asociada a un mundo con valores, costumbres y normas propias que en ocasiones presenta tensiones con las normas sociales de la población no gitana<sup>101</sup>.

En un intento de aproximación cuantitativa, con los datos del padrón a fecha 31 de diciembre del 2021, Aragón tenía un total de población menor de 18 años de 219.780 menores. De ellos, aproximadamente 50.109 estaban en situación de riesgo y/o exclusión social (AROPE: 22,8%), 48.131 en situación de pobreza relativa (21,90%) y 23.000 (10,50%) en situación de pobreza severa.

Tras este apartado específico relativo a la situación en Aragón<sup>102</sup>, y después de constatar que el concepto de pobreza infantil debe entenderse como exclusión en la infancia ( o vulnerabilidad), que encuentra sus causas no sólo en las condiciones familiares e individuales de los y las menores sino que también hay que contemplar factores sociales en interacción con ellos. Dentro de los factores sociales, y para el tema objeto de esta tesis doctoral son las respuestas, la protección que se proporciona por parte de los Gobiernos a estos niños y niñas y a sus familias. Los niños y las niñas en situación de pobreza no son sólo los que viven en familias con recursos económicos por debajo del umbral de la pobreza, sino que son aquellos que sufren una acumulación de barreras y limitaciones en el ejercicio efectivo de sus derechos y en la falta de opciones vitales para el desarrollo de capacidades.

La pobreza infantil genera impactos negativos en los niños y las niñas de hoy, en los adultos que serán mañana y en la sociedad en su conjunto. Por ello es muy importante avanzar en las respuestas, empezando por conocer el marco institucional desde el que se diseñan y se implementan. Y eso es lo que voy a abordar en el siguiente capítulo: una aproximación a los Servicios Sociales en Aragón.

---

<sup>100</sup> Véase Campoy Cervera, I (2013) *Estudio sobre la situación de los niños y las niñas con discapacidad en España*

<sup>101</sup> Véase Fundación Secretariado Gitano (2020) *Impacto de la crisis del COVID-19 sobre la población gitana..*

<sup>102</sup> En 2017, dentro del Pacto por la Infancia en Aragón, UNICEF Aragón elaboró un estudio titulado: *La infancia en Aragón 2017: desigualdad, la cara oculta de la crisis*. Muestra el impacto de la crisis 2008-2014 en la población menor de 18 años y en sus familias.

## Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón

La definición de los Servicios Sociales y su relación con la política social, por un lado, y con la intervención social, por otro, es una constante en la historia de este denominado *sistema* para unos, o *rama* de la protección social para otros. De este modo, los servicios sociales se constituyen en la intersección de estos dos ejes: política social e intervención social. En este capítulo, en concreto, y respondiendo a los objetivos de esta tesis doctoral, se pretende analizar la situación de los Servicios Sociales en Aragón con el fin de conocer y comprender el marco institucional desde el que emergen las medidas para prevenir y atender la pobreza infantil.

El capítulo se inicia con una breve introducción sobre el Estado de Bienestar en España, seguida de un acercamiento a la definición y conocimiento de los Servicios Sociales a nivel nacional para dar paso, en una tercera parte, a una revisión de la situación concreta del sistema de Servicios Sociales en Aragón. Todo ello tomando como punto de partida la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*. Las necesidades sociales, a las que el sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta, son el conector del propio sistema con las necesidades, derechos y las capacidades de la infancia.

Ahora bien, tal y como está organizado el sistema de protección social en España, no todas las *necesidades universales* de la infancia son objeto de intervención de los Servicios Sociales. Será necesario discernir e identificar cuáles pueden ser atendidas desde esta rama concreta de la protección social y cuáles lo son desde otros sistemas de protección social.

El capítulo termina con un acercamiento a la inclusión social como el nuevo paradigma, transversal a todas las políticas de protección social, frente a la pobreza y la exclusión.

## II.1. El Estado de Bienestar en España

El Estado de Bienestar en España arrastra, todavía hoy, las secuelas del momento histórico y político que marcó sus inicios: el franquismo. Moreno y Sarasa (1993: 46-49) identifican tres etapas en el modelo asistencial franquista que, en conjunto, abarcan desde 1940 a 1977 y que califican como un modelo *corporativo despótico*<sup>103</sup> en referencia al modelo corporativo conservador que Esping Andersen había identificado para los países europeos continentales. Además de éste modelo, Esping Andersen (2007) incluía el régimen liberal y el socialdemócrata. Esta clasificación, que tomó como referencia la de Titmus (1994)<sup>104</sup>, se basaba en el equilibrio o desequilibrio que se establece entre los tres agentes proveedores de bienestar: la familia, el mercado y el Estado. Más adelante, esta tipología se amplía incluyendo a los países del sur de Europa que fueron los que más tardíamente desarrollaron su Estado de Bienestar. Italia, Grecia, Portugal y España, conforman los denominados países del *régimen mediterráneo* (Ferrera 1995: 80-97).

Pero en este caso, esta tipología no incluía a los países del Este hasta que

---

<sup>103</sup> Para Moreno y Sarasa el modelo asistencial franquista, como preámbulo al Estado de Bienestar en España se caracterizó por: “un insuficiente gasto público, directa financiación del sistema asistencial por patronos y asalariados, establecimiento de los beneficios sociales en relación al principio de mantenimiento de ingresos, inadecuada nivelación vertical, inexistencia de una renta mínima universal para los ciudadanos desprotegidos ( que recurrían a la beneficencia pública), escaso nivel de desmercantilización de los servicios sociales, generalización de los subsidios al sector privado, cobertura reducida de los desempleados, y la seguridad social como un sistema coercitivo de ahorro”. Y añaden: “En síntesis, el franquismo legó un sistema raquítico e inspirado en principios corporativos conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario en parte de la iniciativa privada y de la familia, estuvo más preocupado por incentivar la disciplina laboral de los trabajadores que por procurar la equidad dentro del sistema productivo.”

<sup>104</sup> Titmus estableció tres modelos en función del gasto público destinado a políticas de bienestar social: modelo residual, modelo remunerativo y modelo institucional (1994).

Sapir (2009) los incorpora y establece una nueva clasificación basada en la eficiencia y la equidad. Para ello, analiza la situación del mercado de trabajo (niveles de empleo) y de protección social (niveles de pobreza), llegando a identificar cuatro modelos: el nórdico, el continental, el anglosajón y el mediterráneo. Según Sapir (2009), el modelo mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal y España) no sería ni equitativo ni eficiente ya que tiene un gasto social bajo, muy centrado en pensiones y un mercado laboral muy rígido.

En palabras de Vicens Navarro (2004), *el subdesarrollo social de España*, que se engendró durante el franquismo, tiene entre sus causas: el poder de clase y de género. Un poder de clase caracterizado por un bajo gasto público social<sup>105</sup>, porque los sectores *puddientes* utilizan los servicios privados, y un poder de género que ha generado que los servicios de atención a la familia y a la infancia sean los menos desarrollados dentro de las áreas de la protección social en nuestro país. Nuestra tradición conservadora (de raíces católicas) no favoreció las políticas de igualdad de género<sup>106</sup> y posiblemente por ello, tampoco las de infancia y familia.

Será durante la transición y el primer gobierno socialdemócrata cuando se inicie un proceso de convergencia en gasto social con la Unión Europea (en adelante UE) y un despliegue del modelo institucional de nuestro actual Estado de Bienestar<sup>107</sup>. Un Estado de Bienestar tardío que no conoció la etapa de la edad de oro del modelo de Bienestar Europeo<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Tal y como señala Vicens Navarro, en los años ochenta el gasto público social se incrementó pasando del 15% heredado de la etapa franquista, el más bajo de la UE, al 23,4% (sólo unos 4 puntos por debajo del promedio de la UE).

<sup>106</sup> En esta línea es necesario señalar la confrontación entre políticas de igualdad de género y políticas de protección a la infancia y familia en España y su polarización ideológica (izquierda – derecha) hasta casi nuestros días. Afortunadamente esta dicotomía se está rompiendo con un nuevo discurso centrado en los cuidados y en la sostenibilidad de la vida que hace plenamente compatible la política de igualdad de género con las políticas de apoyo a las familias y a la infancia. Para ampliar sobre este tema, véase: Gálvez, L. (dir.) (2016). *La economía de los cuidados*. Sevilla: Decultura Ediciones.

<sup>107</sup> Para Rodríguez (1989: 79-89), la transición supuso el paso del Estado Autoritario de Bienestar al Estado de Derecho del Bienestar.

<sup>108</sup> Según Moreno (2012) la etapa de oro iría desde 1945 a 1975; la de plata, de 1976-2007; y la de bronce a partir de 2008.

Podemos decir que España comparte con el resto de países integrantes de la Unión Europea los valores del modelo social europeo<sup>109</sup> y tiene un Estado de Bienestar, característico de los países del Sur de Europa (Flaquer 2004; Mingioni y Benassi 2019). modelo marcado por las siguientes características: una subsidiariedad de la familia y del tercer sector; una fragmentación de la protección social según áreas de necesidad y niveles de gestión; una mezcla de programas universales con selectivos; una fuerte inclinación a la protección de las personas mayores; el poco desarrollo de la política familiar; y la inclinación de la protección social (como contraprestación) a la cotización<sup>110</sup>. En lo que respecta a la provisión de servicios, se configura como un modelo de vía media en el que se mezclan las lógicas Beveridgeana y Bismarckiana (Rey 2013: 22-23). Más específicamente, para Rodríguez Cabrero (2016: 273-276), los estados de bienestar del sur de Europa son una mezcla de tres tradiciones: familismo, corporativismo y asistencialismo.

Durante los años ochenta y noventa se desarrollan principalmente la seguridad social (el sistema de rentas en su nivel contributivo y no contributivo), el sistema de salud y el de educación. Los servicios sociales inician entonces su configuración actual. A partir de los años noventa, España vuelve a una contención del gasto público social que se prolonga hasta principios del s. XXI. Tras la crisis de los años 90, España inicia un proceso de crecimiento económico previo a la crisis del 2008, que no se supo aprovechar suficientemente para desarrollar el Estado de Bienestar.

Para Margarita León<sup>111</sup> (2019 y 2021), nuestro Estado de Bienestar presenta

---

<sup>109</sup> En contraposición con el modelo americano, el modelo social europeo comparte la idea de que el Estado deber ser un Estado de Bienestar con los objetivos de cohesión y protección social. La cohesión implica igualdad de oportunidades y la protección social, prevención, atención y reparación de los riesgos sociales (Calero 2021: 459-460). Para ampliar más sobre este tema, véase también: Hernández Pedreño, M. y García Luque, O. (2017) "Modelos sociales en Europa: ¿convergencia o divergencia tras la crisis?" *AREAS-Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 55-71.

<sup>110</sup> Véase: Moreno Fernández, L. (2007) "Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad"". En: Espina Montero, A. (Coord.). *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*. Y véase también: Pardo Fernández, D. (2018) *Análisis comparado de los modelos de bienestar social vigentes en España, Alemania, Suecia y Estados Unidos*.

<sup>111</sup> El 16 de mayo del 2022, la Fundación Giménez Abad, en coordinación con la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y la Fundación Pablo Iglesias organizaron una jornada titulada: "El



unos déficit históricos debidos a su desarrollo tardío, puesto que ya nació en época de crisis, y para converger con los países más avanzados, eran necesarios cambios muy acelerados. Este intento de convergencia se realizó a principios del s.XXI, en los años 2000, cuando se crearon y reconocieron *nuevos derechos*<sup>112</sup>, pero esa etapa expansiva y de inversión y conversión se truncó con la crisis económica 2008-2014. Esta crisis, que terminó siendo una crisis estructural, puso de manifiesto la vinculación de nuestro Estado de Bienestar con nuestro sistema productivo. Y abrió un interrogante que, según esta especialista en la materia, a día de hoy todavía persiste; ¿Qué Estado de Bienestar podemos permitirnos con una estructura productiva tan influenciada por las crisis económicas?

Por una parte, los datos evidencian que nuestro modelo, en épocas de crisis o recesión económica, genera situaciones de pobreza que no es capaz de absorber durante las épocas de crecimiento económico. Por otra, la idea del pleno empleo es hoy una utopía<sup>113</sup>. Nuestro país, aún en época de crecimiento, tiene una tasa de desempleo importante. Por eso, según esta investigadora, cualquier discusión sobre el Estado de Bienestar en España tiene que ir vinculada a su sistema productivo.

A pesar del intento por converger en gasto social y en ampliación de derechos sociales con los países más avanzados a nivel europeo, en 2010, el Gobierno de Rodríguez Zapatero, presionado por la UE, abandona la política expansiva. En 2011 se reforma el art.135 de la Constitución y se ponen en marcha una serie de políticas de austeridad con el fin de contener el impacto de

---

Estado de Bienestar después de la Pandemia”. En ella, Margarita León exponía la relación existente entre el Estado de Bienestar y el sistema de producción en España. Su intervención puede verse en este enlace:

<https://multimedia.cortesaragon.es/watch?id=NGRIYzYxOGItOTg2Zi00OTRiLWI2YzEtZGUwMzVjMjRkOGRk> [Consultado: 14-02-2023]

<sup>112</sup> Algunos de estos nuevos derechos están recogidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

<sup>113</sup> Para ampliar este tema, véase: Lahera, A. (2019). Digitalización, robotización, trabajo y vida: cartografías, debates y prácticas. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37 (2), (249-273). Y véase también: Cabeza Pereiro, J. (2020). “La digitalización como factor de fractura del mercado de trabajo”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 155, pp. 13-63. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7801688> [Consultado 11-04-2023]

la gran recesión. De 2015 al 2019 aparece una etapa de respiro, de recuperación macroeconómica que vuelve a truncarse con la crisis de la Covid-19 primero y con la crisis inflacionista generada por la guerra entre Rusia y Ucrania después.

En la actualidad, España sigue con un gasto en protección social por debajo de la media europea. Y dentro de la protección social, las 2/3 partes del gasto van a parar a cobertura de pensiones y desempleo. El gasto en familia e infancia es del 1,3% mientras que el de la media europea asciende al 2,2% (Calero 2021: 460). El sistema de protección social en España arrastra las características de del *Estado providencia para la vejez*<sup>114</sup> pero con las dudas actuales sobre su sostenibilidad. De forma que, el envejecimiento de la población, la tasa de dependencia y la de fecundidad, ponen en cuestión la financiación de un modelo que cada vez es más dependiente de la población inmigrante<sup>115</sup>.

A estos factores sociales, técnicos y financieros, Calero (2021: 475-477) añade otros problemas de índole político-ideológico. Concretamente este autor se refiere a la polarización del panorama político que dificulta la continuidad de las políticas de protección social (esto se ve muy claramente en el continuo cambio de las leyes de educación); al uso clientelista del Estado de Bienestar; al diseño *aluvión* de las acciones, muchas veces sin coherencia entre sí; así como a los lobbies y grupos de presión que inclinan la acción pública hacia intereses específicos, sin una mirada de conjunto, generando en ocasiones el denominado *non take up*.

Además, el aumento de la desigualdad, especialmente la de renta, ha puesto de manifiesto los retos pendientes del Estado de Bienestar en España frente a los denominados nuevos riesgos sociales: la pobreza y la exclusión social, principalmente.

---

<sup>114</sup> Expresión de John Myles (1984) para los Estados de Bienestar creados al final de la II Guerra Mundial y centrados especialmente en las pensiones.

<sup>115</sup> Concretamente, la población inmigrante que principalmente viene a cubrir el déficit de cuidados de nuestra sociedad (creando lo que se ha dado en llamar las cadenas globales de cuidados) y a realizar los trabajos más precarios como la recogida de la fruta. Para ampliar este tema, véase: Iglesias *et. al.* (2020). *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España*. Fundación Foessa. Colección de Estudios 46.

Es por todo esto que son necesarias políticas predistributivas<sup>116</sup> y no solo redistributivas, dado el aumento de la pobreza laboral y el rejuvenecimiento de la pobreza. Además, es preciso abordar las lagunas detectadas en el actual Estado de Bienestar<sup>117</sup>, como, entre otras, los déficits en la prevención y la atención de la pobreza y la exclusión social; en la disponibilidad de vivienda pública con un acceso acorde a las rentas actuales y en la atención a las infancias y las familias. Lo cierto es que España tiene un grave problema con las generaciones más jóvenes. Me refiero a problemas estructurales que hacen que nuestra sociedad sea cada vez más desigual y con menor capacidad para generar movilidad social<sup>118</sup>, con reducción de los espacios de cohesión y con aumento de otros problemas sociales con los que correlaciona puesto que la desigualdad es cada vez más diversa y multidimensional.

Las medidas del denominado *escudo social* frente a la Covid-19<sup>119</sup> y a la actual crisis inflacionista, nada tienen que ver con las medidas de contención del gasto y austeridad de la crisis anterior y pueden servir de palanca para avanzar en el abordaje de esos retos pendientes que arrastra nuestro Estado de Bienestar. No obstante, las sucesivas crisis y los cambios sociales y políticos han

---

<sup>116</sup> El 16 de mayo del 2022, la Fundación Giménez Abad, en coordinación con la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y la Fundación Pablo Iglesias organizaron una jornada titulada: “El Estado de Bienestar después de la Pandemia”. En ella, Pau Marí-Klose, exponía la importancia de las rentas primarias, el reparto de la riqueza previo a las políticas de redistribución como estrategia de prevención de la pobreza. Su intervención puede verse en este enlace: <https://multimedia.cortesaragon.es/watch?id=NGRIYzYxOGItOTg2Zi00OTRiLWI2YzEtZGUwMzVjMjRkOGRk> [Consultado: 14-02-2023]

<sup>117</sup> Solo se hace referencia a las lagunas o déficits relacionados directamente con la pobreza y la exclusión social en la infancia.

<sup>118</sup> Así Daniel Rodríguez de Blas, en la presentación del Informe Foessa en Zaragoza el 21 de noviembre del 2022, destacaba la diferencia de nacer a un lado u a otro del puente, identificando cuatro brechas de exclusión en nuestra sociedad. La primera, la transmisión intergeneracional de la pobreza. La pobreza se hereda y el ascensor social no está funcionando. No tenemos la certeza de que la infancia de hoy tendrá mejores condiciones de vida mañana. Algo va mal cuando como sociedad no podemos superar esta brecha. Una segunda, la de género, una tercera la de la edad. La pobreza se ha rejuvenecido y es mayor en familias jóvenes que en hogares formados por personas mayores de 65 años. Y finalmente, una cuarta brecha apunta al origen. Ser inmigrante implica tener el 50% de posibilidades de estar en situación de pobreza y exclusión social. Véase el vídeo en el siguiente enlace emitido por Cáritas Aragón titulado: *Exclusión, Pandemia e Inflación: una mirada de Foessa y Cáritas*: <https://www.youtube.com/watch?v=k0M6y8-Edjs> [Consultado: 22-03-2023]

<sup>119</sup> Ver en el siguiente enlace: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/escudo-social/index.htm> [Consultado: 11-04-2023]

evidenciado que las estructuras y las políticas construidas para abordar los viejos riesgos sociales han quedado obsoletas. Todos los países de la UE han iniciado la reinención de su Estado de Bienestar que tiene como meta la inclusión social de la ciudadanía para reactivarlo (Mulas 2010: 53-70).

Por tanto, en la configuración institucional del Estado de Bienestar en España podemos convenir la existencia de tres sistemas de protección social *consolidados* (con sus claroscuros): el de seguridad social, el de salud y el de educación. Y otros sistemas que están en fase de consolidación, entre los que se encuentran los servicios sociales (Casado y Fantova 2017: 55-80). Concretamente de los servicios sociales voy a ocuparme en los siguientes epígrafes.

## II.2. Los Servicios Sociales en España

Lo que hoy llamamos *servicios sociales* tiene sus antecedentes en los diferentes modos y en las etapas en los que nuestra sociedad ha canalizado al binomio entre *necesidades sociales-recursos* en el marco de la acción social<sup>120</sup> (Las Heras y Cortajarena 1979: 43-44). Concretamente, estas cuatro etapas serían: la caridad, la beneficencia, la asistencia social y los servicios sociales. Tomando como referencia a Andrea Garrido (2020: 28-4) y desde una perspectiva histórica, en el Antiguo Régimen, la atención a las necesidades de los más desfavorecidos – pobres, ancianos y enfermos-se realizaba a través de la caridad privada, como *mandato divino*. Los poderes públicos no tenían ninguna intervención. La vinculación de la caridad con la ayuda a los pobres y particularmente con el cristianismo, se asociaba a una visión positiva de la pobreza ya que la limosna a los pobres era un modo de hacer el bien a través de la ayuda al prójimo. En los inicios del Nuevo Régimen es cuando el Estado decide hacerse cargo de las necesidades de esta población, clasificando a los

---

<sup>120</sup> El número 53 de la Revista Documentación Social (octubre-diciembre 1983) está dedicada a la Acción Social. De su lectura se puede deducir la confusión (es su momento) del término acción social con Bienestar Social, Política Social, Servicios Sociales e incluso con Trabajo Social.

pobres en válidos e inválidos. En pobres *falsos* y pobres *verdaderos*. No obstante, no será hasta la primera mitad del siglo XIX que aparece la beneficencia como primer servicio público de carácter asistencial (Álvarez- Uría 1986: 117-146). La beneficencia va a tener una fuerte vinculación con la administración local puesto que tanto Diputaciones Provinciales como Ayuntamientos tienen un importante papel en la atención a los más desfavorecidos<sup>121</sup>. A principios del s. XX se produce el nacimiento de la Asistencia Social con el trasfondo de las reivindicaciones de las mejoras sociales en el marco de la revolución industrial<sup>122</sup>. Una asistencia social muy relacionada en sus orígenes con *las asistentes sociales*, hoy trabajadoras sociales<sup>123</sup>. En España, estas mejoras en las condiciones de vida se inician con el sistema de previsión social<sup>124</sup>, antecedente de los seguros sociales y la seguridad social, mientras que la atención los desfavorecidos continúa en el ámbito de la beneficencia pública orientada por leyes que criminalizan la pobreza y las conductas marginales<sup>125</sup>. Concretamente, la beneficencia venía a cubrir las necesidades de las personas desfavorecidas cuando estas quedaban fuera de los seguros sociales.

En España, el concepto *beneficencia* (que no su práctica) y su sustitución por el de *asistencia social*, se produjo a raíz de una enmienda del senador aragonés Lorenzo Martín-Retortillo<sup>126</sup>, en el proceso de debate del texto

---

<sup>121</sup> En España, la constitución de Cádiz (1821) encomienda a los Ayuntamientos el cuidado de los establecimientos de beneficencia y a las Diputaciones Provinciales la inspección. En 1821 se aprueba la primera Ley General de Beneficencia y en 1849 la segunda. El reglamento de esta última distribuye competencias entre los niveles administrativos central, provincial y municipal (Casado y Fantova 2017: 55-60).

<sup>122</sup> Polanyi, K. (1944) (ed. 2007) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.

<sup>123</sup> Véase: Ariño Altuna, M.E. (1998) "El trabajo social y los servicios sociales" Y véase también: Gil Parejo, M. (2010) "Los inicios de la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social: Unos años prodigiosos, 1978-1988.

<sup>124</sup> En 1963 se aprueba la Ley de Bases la Seguridad Social que abrió la posibilidad de crear prestaciones complementarias a las de la seguridad social a las que denominó "servicios sociales" (Casado y Fantova 2017: 55-60). Este señalamiento es coherente con la aparición del término servicios sociales en el art.50 de la Constitución española de 1978.

<sup>125</sup> La ley de vagos y maleantes primero (1933) y la de peligrosidad y rehabilitación social después (1970) son ejemplos de la orientación represora institucional.

<sup>126</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados nº53, martes 12 de septiembre de 1978, pp. 2.580-2.581.

constitucional. El concepto de asistencia social en la Constitución Española de 1978 pretende dejar atrás el concepto de la beneficencia (más en el plano del deseo que en el de la realidad). Además, el concepto *asistencia social* que recoge la Constitución Española de 1978 es entendido de dos modos distintos: por un lado, como un nivel asistencial de la seguridad social y por otro, como un sistema diferente al de la seguridad social. Por ello, para Demetrio Casado (2007: 101-145), los servicios sociales públicos se configuran a partir de tres componentes institucionales: la beneficencia, la asistencia social y la seguridad social.

Hoy parece existir un amplio consenso en considerar que los servicios sociales son la forma más avanzada de la acción social, que las formas de acción social anteriores persisten (principalmente la asistencia social) y que incluso se proyectan sobre los servicios sociales actuales<sup>127</sup>. Asimismo, a partir de la Constitución Española de 1978, su configuración institucional y la relación entre servicios sociales y la seguridad social no ha estado, y yo diría no está, exenta de tensiones<sup>128</sup>.

Desde sus inicios, los Servicios Sociales se han movido en una disyuntiva todavía pendiente: la de ser un sector de actividad de la protección social residual y subsidiario de los otros sistemas de protección social o; la de configurarse como un espacio propio y específico que los iguale a otros sectores del Bienestar Social. Dicho de otro modo, los servicios sociales ¿se ocupan de aquello que no tiene entrada en los sistemas de protección social *sólidos* o su ámbito de intervención está dirigido a la atención de unas necesidades sociales específicas de toda la población? Y más aún ¿Se encargan de *pobres y excluidos* que han quedado fuera de las redes de protección denominadas *normalizadas* o

---

<sup>127</sup> Véase: Aguilar Hendrickson, M. (2010) "La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales"

<sup>128</sup> Ver la sentencia del Tribunal Constitucional 158/2021, de 16 de septiembre de 2021 sobre el recurso de inconstitucionalidad 1140/2021 interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Concretamente, esta sentencia del Tribunal Constitucional, sobre las competencias en *asistencia social* (Servicios Sociales) y Seguridad Social, señala la constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital (BOE nº 251, de 20 de octubre de 2021).

proporcionan atención a toda la ciudadanía, atendiendo así a un espacio concreto de sus necesidades? Según Gustavo García y José Manuel Ramírez “los nuevos servicios sociales representan un ámbito específico de la Protección Social” (1992: 9).

Por tanto, los servicios sociales actuales nacieron y tienden a ser un *sistema* de protección social al mismo nivel que los denominados sistemas de protección social consolidados, pero tienen todavía un largo camino por recorrer y siguen atendiendo situaciones que no tienen cabida en los otros sistemas de protección<sup>129</sup>. Podríamos decir que los servicios sociales siguen avanzando hacia un objeto propio junto con la atención a situaciones residuales<sup>130</sup>.

Pero, en definitiva, ¿qué son los servicios sociales? ¿de qué se ocupan? ¿Cuál es su objeto? De entrada, podemos decir que el término *servicios sociales* evoca algo muy genérico. Si pensamos y miramos a nuestro alrededor, vemos recursos, equipamientos que prestan servicios a toda la ciudadanía. Son servicios con diferentes funciones, pero destinados a la atención y disfrute de las diferentes necesidades de la población, como centros de salud, colegios, bibliotecas...etc. Todo son *servicios sociales* si entendemos por servicios sociales aquellos equipamientos, servicios o recursos destinados a la comunidad. Sin embargo, dada la clasificación de la que partimos para articular la protección social, nos interesa conocer el ámbito específico y propio de los *servicios sociales* (García y Ramírez 1992). Y aquí nos encontramos con distintas definiciones. Las más utilizadas son las siguientes:

Para Casado, D. (2008: 538-539):

“La rama de actividades denominada servicios sociales tiene como

---

<sup>129</sup> Véase: Alemán Bracho, M.C. (1993) “Una perspectiva de los servicios sociales en España”. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, pp. 195-205.

<sup>130</sup> Este es un debate presente de modo recurrente entre las y los profesionales de la intervención social en los Servicios Sociales. La cuestión también es si, tienen que ser una cosa o la otra o, dependiendo de las necesidades, pueden ser residuales, entendiendo por residuales que prestan atención a personas que requieren de mayores apoyos y pueden, además, para determinadas necesidades, configurarse como un sistema de protección social con un ámbito propio y específico.

objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.”

Para Fantova, F. (2018: 146):

“Se sostiene que la que se denomina interacción es un estado o situación deseable y valiosa, dinámica y cambiante, importante y compleja, como lo son los estados o situaciones de salud, aprendizaje, empleo, alojamiento y subsistencia (objeto de otras ramas de la política social). Prevenir el deterioro de tal situación o estado deseable de (relativa) autonomía funcional y autodeterminación para la vida diaria e integración relacional (familiar y comunitaria), ayudar a las personas a alcanzarlo y paliar las consecuencias de su pérdida total o parcial sería esta propuesta, la responsabilidad universal de los servicios sociales.

Si consideramos que el objeto de cada rama de la protección social está relacionada con las necesidades humanas a las que trata de responder, manifiesto la existencia de dos tendencias, una que parece querer abarcar una parte muy sustancial de las necesidades humanas y otra que plantea que los servicios sociales tienen un objeto propio relacionado con la autonomía funcional y la integración relacional.”

Para Aguilar, M. (2009: 192-193) hay tres grandes tipos de necesidades sobre las que actúan los servicios sociales:

“a) Hay personas que se encuentran con dificultades especiales añadidas para su integración en la vida social...Lo que tienen en común es la necesidad de apoyos específicos para desarrollar su incorporación a la vida social. Estas limitaciones para la incorporación constituyen la exclusión social.

b) Hay ciudadanos que no pueden desarrollarse en las actividades de la vida diaria sin la ayuda de otros....

c) Las personas menores de edad, así como aquellas que padecen determinadas discapacidades o enfermedades mentales, son consideradas en nuestra sociedad como no plenamente autónomas y necesitadas de tutela y protección...Asegurar y facilitar el ejercicio de esa responsabilidad, vigilar su abuso y sustituirla cuando sea necesario es una tercera responsabilidad de los poderes públicos en este campo.”

El intento de definición de estos expertos en la materia, así como las diferencias entre sus definiciones y la complejidad de alguna de ellas, evidencia la dificultad para transmitir a la población qué son y qué hacen los servicios



sociales. En mi opinión, esta *nebulosa* en su definición ha contribuido a una falta de divulgación y de pedagogía sobre este ámbito de la protección social<sup>131</sup>. Además, y como señalaron María José Aguilar y Manuel Aguilar: “de lo que decimos a lo que hacemos, a lo que se entiende que hacemos, hay enormes distancias”<sup>132</sup>. Por lo tanto, podríamos decir que el ámbito de intervención del sistema, su objeto, sigue sin estar muy claro y que hay desfases importantes entre lo que dicen las normas, lo que se hace, y lo que piensa la ciudadanía que se hace.

El elevado número de agentes que intervienen dificulta tanto la función de dirección como la de gestión e intervención. De una parte, están todos los niveles de la administración pública hoy existentes<sup>133</sup> y de otra, las entidades privadas<sup>134</sup>, principalmente sociales, financiadas mayoritariamente con fondos públicos, pero también están presentes las entidades privadas de iniciativa mercantil.

La Constitución Española, en su artículo 148.1.20 habilitó a las CCAA para poder asumir la competencia exclusiva en materia de *asistencia social*. Todos los estatutos de autonomía recogieron esta posibilidad y todas las Comunidades Autónomas elaboraron sus respectivas leyes de *servicios sociales*<sup>135</sup>. A pesar del

---

<sup>131</sup> A lo largo de los más de 30 años de trayectoria profesional, sólo recuerdo una campaña a nivel nacional pero no era tanto para informar sobre los servicios sociales sino sobre la profesión de Trabajador-a Social. Fue una campaña promovida por el Consejo General de colegios de Trabajo Social.

<sup>132</sup> Intervenciones de ambos en las Jornadas tituladas: “Servicios Sociales: Gobernanza, Organización y financiación”, celebradas el 7 de marzo de 2018. Ver en siguiente enlace: <https://multimedia.cortesaragon.es/watch?id=NDZINjU3ZGUtMjMwMy00NDIzLTIIY2EtNjA1OTA1NjA0MTEz> [Consultado: 19-02-2023]

<sup>133</sup> En Aragón, la administración Central, la Autonómica y la Local y dentro de esta última, la provincial, la comarcal y la municipal. Todos estos niveles, a los que se podría añadir el europeo (con sus directivas), tienen competencias en materia de Servicios Sociales (véase anexo 1).

<sup>134</sup> Las entidades privadas que participan en la prestación de servicios sociales, se clasifican en entidades privadas de iniciativa mercantil y entidades privadas de iniciativa social. Las primeras tienen su ámbito de expansión mayoritario en la atención a las personas dependientes. Las segundas, las de iniciativa social, participan en la prestación de servicios sociales financiados a través de subvenciones o mediante contratos o conciertos con las diferentes administraciones públicas. La mayoría de las entidades privadas de iniciativa social se financian por estas vías y algunas como Cáritas, Cruz Roja, UNICEF o *Save the Children* suman a estas vías de financiación, las donaciones de particulares y las cuotas de personas socias.

<sup>135</sup> No todas las leyes de primera generación se denominaron así. En Aragón, por ejemplo, se aprobó la *Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social en Aragón*, llamada entre los

intento, el Gobierno central no pudo elaborar una ley marco de servicios sociales que armonizara el desarrollo de los servicios sociales en todas las CCAA y en su lugar, se elaboró y aprobó el *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales*. Se trataba de un convenio de colaboración entre la Administración Central, la Autonómica y la Local, en el que se acordaba la cooperación en la financiación y el apoyo técnico para la prestación de cuatro prestaciones básicas de servicios sociales por las corporaciones locales. En concreto las prestaciones básicas de: *información y orientación; ayuda a domicilio; alojamiento alternativo y prevención de la marginación e inserción social*<sup>136</sup>. Se otorgaba así un papel fundamental a las entidades locales, sobre todo en el nivel de atención primaria o comunitaria del sistema.<sup>137</sup>

Desde los años ochenta hasta la actualidad, se pueden identificar las fases que coinciden con las leyes de primera generación (años 80), las leyes de segunda y tercera generación (años 2000)<sup>138</sup> y el momento actual. En la primera fase se pusieron las bases del *sistema* y en la segunda, al amparo de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, denominada popularmente como *ley de dependencia* se intentó dar el salto a un sistema más garantista, esto es, de reconocimiento de derechos subjetivos<sup>139</sup>. En la actualidad, los servicios sociales

---

y las profesionales del sector, *la Loas*.

<sup>136</sup> Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales. Ministerio de Asuntos Sociales. 1989.

<sup>137</sup> En Aragón, las prestaciones básicas de servicios sociales se desarrollaron a través de los denominados Servicios Sociales de Base (en adelante SSB). El SSB era y es, un servicio atendido por un o una asistente social (trabajador o trabajadora social) que hacía atención social en un conjunto delimitado de pueblos. Estos pueblos se agruparon para prestar este y otros servicios en mancomunidades. Estas mancomunidades fueron el antecedente de las actuales comarcas. Véase: Matias Solanilla, A. (2019). "El inicio de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón". *Acciones e investigaciones sociales*, 40, pp. 45-65.

<sup>138</sup> Véase: Centro de Documentación y Estudios SISS (2017) *Análisis comparativo de leyes de servicios sociales vigentes en las comunidades autónomas*. Oviedo: Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Gobierno del Principado de Asturias.

<sup>139</sup> Véase: Caravantes López de Lerma, G.M. (2020) *Los Servicios Sociales en España: La apuesta por el derecho subjetivo y su declaración como servicios esenciales y de interés general*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social. Y véase: Casado, D. y Fernando, F. (Coord.) (2009) *Selección de criterios y propuestas del SIPOSO para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: POLIBEA, S.L.

están viviendo un momento de revisión de sistema<sup>140</sup>. En este sentido, vemos como las sucesivas crisis han evidenciado las fragilidades de un sistema que ya era débil<sup>141</sup>, con límites muy difusos en su definición y delimitación competencial. Algunas de estas fragilidades se arrastran desde sus inicios y otras, se han ido incorporando a medida que la propia sociedad ha ido evolucionando y modificando sus necesidades y demandas.

Así, durante los años inmediatamente posteriores a las leyes de servicios sociales de primera generación, todas las Comunidades Autónomas aprobaron leyes de protección a la infancia<sup>142</sup> y leyes de rentas mínimas de inserción<sup>143</sup>. Dos ámbitos de la intervención social que tal y como se entendían entonces, identificaban la pobreza, la marginación y la protección a la infancia, como un ámbitos propios y específicos de los servicios sociales.

Concretamente, en relación al desempleo y la pobreza, la crisis económica de los 90 dejó fuera del mercado laboral a una parte importante de la población. El empleo era un elemento determinante de la integración social en ese momento y las unidades familiares que no contaban con ingresos salariales se quedaban fuera de la red de garantía de ingresos que había constituida<sup>144</sup>. Esa eclosión de leyes de rentas mínimas de inserción por parte de las CCAA no estuvo exenta de polémica que, como señalaba anteriormente, ha estado presente desde el principio respecto a dos cuestiones. La primera de ellas fue si esas rentas debían estar dentro del ámbito de la *asistencia social* o del sistema de

---

<sup>140</sup> Véase: Fantova Azcoaga, F. (2019) "Los nuevos servicios sociales y las profesiones de la intervención social." *RES: Revista de Educación Social*, 29, pp. 11-27 y Fantova Azcoaga, F. (2022) Los servicios sociales en España: ¿reforzamiento, perfeccionamiento, transformación o reinención? *Documentación social*, 11, pp.1-11.

<sup>141</sup> Véase: Fundación Eguía Careaga (2022) *Servicios sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia*. Madrid: Fundación Eguía Careaga. Y véase también: Instituto Nacional de Administración Pública (2020) *Los servicios sociales ante la pandemia: más demandas que atender y más retos ante la complejidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>142</sup> En Aragón, se aprueba la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores.

<sup>143</sup> En Aragón, se aprueba la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

<sup>144</sup> En el sistema de garantía de ingresos, con la Ley 26/990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, se inició el desarrollo del nivel no contributivo de la Seguridad Social.

seguridad social. En realidad, la cuestión era si los servicios sociales eran la parte *asistencial* de la seguridad social o si, por el contrario, configuraban un sistema independiente (Aguilar 2009: 171-188). A este respecto, no sólo las leyes de rentas mínimas suscitaron dudas, sino también las pensiones no contributivas, que son competencia de la seguridad social pero se gestionan por las CCAA dentro de las estructuras de servicios sociales<sup>145</sup>. La segunda cuestión es si los servicios sociales debían/deben cubrir necesidades básicas de la ciudadanía, cuando esto es (o debería ser), atendido desde el sistema de garantía de ingresos<sup>146</sup>.

Paralelamente al desarrollo autonómico del *sistema* de Servicios Sociales, el Gobierno central iba aprobando leyes sectoriales que tenían vinculación con esta área de la protección social. Entre otras, *La Ley 13/ 1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley Orgánica 1/ 1996, de Protección Jurídica del Menor, La Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y la Ley 44/ 2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción*. Pero, sin lugar a dudas, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia marcó un punto de inflexión<sup>147</sup>. Estas leyes fueron un impulso en la aprobación de las leyes autonómicas de servicios sociales de segunda y tercera generación. La llegada del sistema de *atención a la dependencia* (SAD), supuso el reconocimiento, por primera vez, de un catálogo de prestaciones de servicios sociales consideradas como derechos subjetivos.

---

<sup>145</sup> Así, por ejemplo, el Ingreso Mínimo Vital nació como una prestación no contributiva de la Seguridad Social y está siendo gestionado, de momento, por la Seguridad Social.

<sup>146</sup> A este respecto, la propuesta de una renta básica de ciudadanía es, para sus defensores, la solución a un doble problema: la necesidad de dar una cobertura digna a las necesidades básicas de toda la población y la demanda de los Servicios Sociales de ser liberados de tareas de gestión de prestaciones para dedicarse a la intervención social. Véase la Web de renta básica de ciudadanía: <https://www.redrentabasica.org/rb/> [Consultado: 27-04-2022]

<sup>147</sup> En Aragón, recuerdo las tensiones previas entre el ámbito sanitario y el social. Una tensión que se dio a nivel nacional, porque ambos sistemas querían que las prestaciones de la atención a la dependencia dependieran unos, de servicios sociales y otros, de salud. Cuando la ley resolvió a favor de los Servicios Sociales, volvió a surgir un nuevo dilema. Si la atención a la dependencia quedaba bajo el paraguas del sistema de Servicios Sociales o se creaba una estructura organizativa fuera del mismo. Aragón decidió integrar el *sistema de la dependencia* dentro del *sistema de Servicios sociales*, pero esto no fue así en todas las CCAA. Por este motivo, en ocasiones, se confunde la parte (atención a la dependencia) con el todo (Servicios Sociales).

Además, la atención a la dependencia, suponía un paso más en el avance hacia unos servicios sociales destinados a toda la población, puesto que todas las personas dependientes (fueron o no pobres) tienen que acudir a los servicios sociales para acceder a las prestaciones concretas de atención a la dependencia. En Aragón, en el entorno de los Servicios Sociales, se esperaba que la implementación de esta ley sirviera para que la ciudadanía en general conociera los servicios sociales y dejara de asociarlos exclusivamente con población en situación de extrema pobreza y marginación.

Desafortunadamente, sólo dos años después tuvo lugar la gran recesión (2008-2014), los recortes presupuestarios y el intento del Gobierno de *ordenar* el mapa competencial del sistema bajo el lema *una administración, una competencia*<sup>148</sup> con la *Ley 27/ 2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* que modificaba las competencias de atribuidas a las Entidades Locales en esta materia en la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*.<sup>149</sup> No obstante, la ley fue recurrida y las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional<sup>150</sup> declaran la necesidad de mantener las competencias de la Administración Local con el contenido dado por la reforma a partir de la ley de racionalización y que cada Comunidad Autónoma decida, en base a la atribución de la competencia que las CCAA

---

<sup>148</sup> La *Ley 27/ 2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* trató de sacar adelante ese lema modificando, entre otros, el ámbito competencial de la Administración Local en materia de servicios sociales (*art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*). La modificación planteaba la devolución de competencias a la Administración Autonómica, dejando al Municipio con la competencia propia de: "*art. 25.2.e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*". El Gobierno (PP) se encontró con enormes resistencias por parte otros partidos (principalmente el PSOE) y de profesionales de Servicios Sociales como las que contiene este documento del Consejo General de Colegios de Trabajo Social: [https://cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/El%20TS%20ante%20la%20reforma%20de%20la%20Adm%20Local-FINAL\(2\).pdf](https://cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/El%20TS%20ante%20la%20reforma%20de%20la%20Adm%20Local-FINAL(2).pdf) [Consultado: 15-03-2023].

<sup>149</sup> Véase: Aguilar Hendrickson, M. (2013). "Los servicios sociales en la tormenta". *Documentación social*, 166, pp. 145-167

<sup>150</sup> La ley fue recurrida y en 2016, el Tribunal Constitucional emitió dos sentencias: SSTC 41/2016 y 111/2016 que vienen a considerar dejar textualmente el *art.25.2. e) de la Ley de Administración Local*, tal y como lo modificó la *Ley de racionalización y sostenibilidad de Administración Local*, dando autonomía en este tema a las CCAA al entender que son ellas las que tienen la competencia de regulación de su Administración Local.

tienen sobre organización en materia de Administración Local<sup>151</sup>. En definitiva, tras las sentencias del Tribunal Constitucional, las CCAA pueden decidir atribuir más o menos competencias sobre servicios sociales a sus Entidades Locales (Garrido y Míguez 2020: 171-194). En Aragón, esas Entidades Locales, dado el mapa de organización administrativa aragonés, son mayoritariamente las Comarcas.

Un poco antes, en 2013, en un intento de coordinación con las CCAA, el Ministerio competente en materia de servicios sociales, impulsó un acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>152</sup> por el que se consensuó el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales<sup>153</sup>. En él se establece una tipología de prestaciones sociales diferenciando entre prestaciones de servicios, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas. El Catálogo de referencia nacional no entra a concretar si esas prestaciones deben prestarse desde el nivel de atención primario o especializado del sistema, ni quién ni cómo se deben prestar.

Por último, en 2015 se aprueba la *Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social*.<sup>154</sup> Un agente muy relevante, que estaba presente desde los inicios y que había ido ganando espacio principalmente, pero no sólo, en este ámbito de la protección social<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón* establece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su art.71. 5º: "En materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón."

<sup>152</sup> Después del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, este es el siguiente acuerdo relativo al ámbito prestacional del Sistema. Es curioso que sea en el marco de un órgano de coordinación creado a partir de la *ley de dependencia* denominado Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia.

<sup>153</sup> Véase en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/catalogo-referencia.htm> [Consultado: 01-10-2022]

<sup>154</sup> Véase: Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2021). "El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?". *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, pp. 9-41.

<sup>155</sup> Hoy las denominas Entidades Sociales o del Tercer Sector prestan servicios para distintos sectores del Estado: Servicios Sociales, Educación, Empleo, Vivienda y Sanidad. En Aragón, con

## Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón

En líneas generales, la actual rama de la protección social que denominamos servicios sociales ha venido arrastrando una serie de déficits que se han ido acentuado con el tiempo y que podemos detectar en el conjunto de las 17 Comunidades Autónomas, o en el interior de cada una de ellas<sup>156</sup>.

En definitiva, han pasado más de 30 años desde el Plan Concertado y, a la vez que han ido creciendo las desigualdades entre CCAA y en el interior de cada una de ellas, la demanda de una ley marco nacional de servicios sociales nunca desapareció<sup>157</sup>. El actual Gobierno, en 2019, en el marco del *Plan de Recuperación y Resiliencia* (hito 22), inició los trabajos de elaboración del informe con un estudio en profundidad sobre la situación de los Servicios Sociales en España<sup>158</sup>. El resultado se presentó el 18 de octubre del 2022 en un Seminario organizado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 titulado: *Reforma del marco estatal de provisión de los servicios sociales en España*<sup>159</sup>. En el desarrollo del Seminario, el Secretario de Estado de Derechos Sociales hacía un resumen del diagnóstico de situación de los Servicios Sociales en España señalando, como elementos más relevantes del estudio-diagnóstico: la infradotación del sistema durante todos estos años, la falta de clarificación de su objeto y el desempeño de funciones impropias. Además, añadía, la precariedad laboral y los bajos salarios del sector, las desigualdades territoriales con

---

todos ellos, siempre y cuando cumplan los requisitos que se les exigen en cada sector.

<sup>156</sup> Véase: Vicente González, E., Nogués Sáez, L. y Orgaz Alonso, C. (Coord.) (2022) *IV Informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del trabajo social*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social.

<sup>157</sup> En este enlace se puede leer el documento que con motivo de las elecciones generales del 2015 elaboró el Consejo General de Trabajo Social titulado "*Propuestas desde el Trabajo Social*". En sus pp. 5-6 aparece la demanda de una Ley marco de servicios sociales. Disponible en:

<https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/PROPUESTAS%20POLÍTICAS%20DE%20EL%20TRABAJO%20SOCIAL.pdf> [Consultado: 11-03-2023]

<sup>158</sup> Todo este análisis puede leerse en OCDE (2022), *Modernización de los Servicios Sociales en España: diseño de un marco estatal*, Publicaciones OCDE, París. Véase: <https://www.oecd.org/health/Modernizacion-de-los-servicios-sociales-en-Espana.pdf> [Consultado: 15-12-2022] Y también véase: Espiña Dapena, J. y Leal, P. (2021) *Modernización de los Servicios Sociales. Dando respuesta a un nuevo contexto*. Disponible en: <https://www.minsait.com/es/actualidad/insights/modernizacion-servicios-sociales#> [Consultado: 11-04-2023]

<sup>159</sup> El Seminario en los que se presentan los resultados del diagnóstico de los Servicios Sociales en España puede verse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=yaXkvGepWOs> [Consultado: 21-03-2023]

prestaciones consideradas, en algunas CCAA, como derechos subjetivos y en otras no, y la inexistencia de un sistema de información que permita la evaluación y la toma de decisiones coherente. Por tanto, estamos ante unos servicios sociales centrados en sí mismo y no en las personas<sup>160</sup>; muy rígidos y con muchas barreras injustificables en el acceso y muy burocratizados<sup>161</sup>.

Por último, el Consejo de Ministros, el 27 de enero del 2023, aprueba el *Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales*<sup>162</sup>, cuyos objetivos son alcanzar un mínimo común para todas las CCAA en lo relacionado con las ratios de profesionales, el catálogo de prestaciones, los estándares de calidad y los derechos de las personas. Además de poder desarrollar un sistema de información interoperable a nivel nacional, que permita la movilidad de las personas con sus derechos en esta materia, así como el conocimiento y la evaluación del sistema en sí mismo. Otro aspecto que contempla es la promoción de la innovación social como base para el avance.

Aragón, como parte del conjunto, forma parte de esta realidad<sup>163</sup>, a la que además, se añaden las particularidades que se abordan en el siguiente epígrafe.

---

<sup>160</sup> El modelo de atención centrada en la persona es un modelo de intervención social considerado muy favorable. No obstante, es muy complicado, por no decir prácticamente imposible, realizar intervención social centrada en la persona cuando el contexto institucional en el que se enmarca esta intervención social no lo favorece. Se hace así evidente la tensión entre Trabajo Social (o intervención social) y Servicios Sociales. Sobre este tema véase: Nebreda Roca, M. I. y Rodríguez Cabero, G. (2021). "Trabajo Social y servicios sociales: una relación ambivalente". *Cuadernos de relaciones laborales*, 39 (2), pp. 205-209.

<sup>161</sup> Véase Mesa, S. (2019) *Silencio administrativo: la pobreza en el laberinto burocrático*. Barcelona: Nuevos cuadernos anagrama.

<sup>162</sup> La referencia del Consejo de Ministros en el que se aprueba el anteproyecto de ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, puede leerse en el siguiente enlace:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2023/refc20230117.aspx#sociales> [Consultado: 11-02-2023]

<sup>163</sup> Véase: Consejo General del Trabajo Social (Coord.) (2014) "Reflexiones sobre los modelos de servicios sociales en diferentes Comunidades Autónomas." *Servicios Sociales y Política Social*, 106, pp.121-152. Y véase también: European Anti-Poverty Network (2021a) *Análisis de los Servicios Sociales. Las personas atendidas y la perspectiva autonómica*.



### II.3. Los Servicios Sociales en Aragón

Para explicar la situación de los Servicios Sociales en Aragón, resulta de interés tomar como punto de partida las I Jornadas de Servicios Sociales Municipales, que tuvieron lugar en Barakaldo (Bizkaia), en junio de 2014. En ellas se abordaron los modelos de servicios sociales en las diferentes Comunidades Autónomas<sup>164</sup>. En aquella fecha, Aragón ya contaba con una ley de servicios sociales de segunda generación y con un catálogo de servicios sociales en el que se recogían las prestaciones. No obstante, los servicios sociales seguían siendo *un ente abstracto* para el común de los mortales. El sistema contaba con una estructura jurídica (Ley y catálogo) poco desarrollada o su implementación distaba mucho de los objetivos que se recogían en los textos jurídicos. Su estructura organizativa estaba muy fragmentada, tanto horizontal como verticalmente. Además, el modelo competencial estaba basado en una fuerte descentralización en el nivel local, principalmente comarcal. La participación social era de una calidad cuestionable; las prestaciones tenían un nivel de acceso y cobertura muy limitado, además de unos procedimientos muy farragosos y burocráticos. El espacio público-privado era muy confuso. Y los espacios institucionales de coordinación y trabajo en red, no parecían responder a los fines para los que fueron creados. La calidad del sistema era algo existente sólo en el texto de la ley y todavía no se contaba con las estructuras básicas de prestación de servicios en el nivel de atención primaria, los centros de servicios sociales no estaban regulados. Y finalmente, el presupuesto se elaboraba desde criterios economicistas y no de inversión social (Escartín y Mesa 2014: 128-131).

Quizás este sea un análisis muy telegráfico, pero no deja de evidenciar lo que se viene constatando. Los servicios son una rama de la protección social que llega tarde y mal a un sistema de Bienestar Social que, en su conjunto, está subdesarrollado y no ha podido converger con los modelos más avanzados.

---

<sup>164</sup> Fueron unas Jornadas organizadas desde el Consejo General de Colegios de Trabajo Social en un momento en el que la crisis había tenido un fuerte impacto en la población con mayores desventajas, en el propio sistema de servicios sociales por los recortes y por la incertidumbre que generó la reforma de la Administración Local.

Además, desde sus inicios, los servicios sociales quedaron al albur de las CCAA, sin saber muy bien cómo iban a ser, qué objetivos tenían, qué tareas debían desarrollar<sup>165</sup> y, sin una ley marco que permitiera cohesionar y fortalecer su proceso de construcción<sup>166</sup>. Su delimitación (sobre el papel) se ha ido haciendo en muchas ocasiones con *el corta y pega* entre CCAA<sup>167</sup>. Dentro de la protección social de las CCAA<sup>168</sup>, los servicios sociales son la hermana pequeña y Aragón, no es ninguna excepción.

A la pregunta sobre si existe o no un sistema de servicios sociales en Aragón, dos profesionales que participaron en el Grupo de Discusión <sup>169</sup>, oscilan entre una respuesta negativa y una afirmativa, que cuestiona la funcionalidad de sistema. Así lo expresaron:

---

<sup>165</sup> Todavía tengo relación con compañeras de profesión, ahora ya jubiladas, que cuentan como las llamaban las chicas de la seguridad social cuando empezaron a trabajar en los Servicios Sociales de Base de Aragón, allá por los años 80. Dicen que igual gestionaban una incapacidad, que hacían un seguro agrario, que montaban una asociación.

<sup>166</sup> Dentro del colectivo de profesionales esta es *una creencia* ampliamente extendida y compartida. Joaquín Urías, experto constitucionalista que participó en el Seminario organizado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 titulado: "Reforma del marco estatal de provisión de los servicios sociales en España" al que antes hacía referencia, expuso a este respecto que son los Gobiernos Autonómicos los que tienen la competencia exclusiva sobre esta materia y que por tanto, el Gobierno central no puede hacer esa ley marco de servicios sociales (como sí que hay en Sanidad o Educación donde se reservó la legislación básica). No obstante, y en virtud de los arts. 1.2, 39, 47, 49, 50 y del art.149.1. el Estado puede hacer una ley que entre en lo básico sin tocar el modelo que es autonómico. La propuesta que plantea este experto es que las CCAAs acuerden sobre aspectos esenciales para que la rama de los servicios sociales pueda ser realmente un sistema de protección social. Esos acuerdos pueden adquirir el compromiso de ser obligatorios una vez se llegue a consenso. El órgano actual para la coordinación y cooperación es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

<sup>167</sup> Algo que en el caso de Aragón generó una curiosa situación como muy bien describe en su libro *Los nuevos retos de los Servicios Sociales en España*, Ángel Garcés Sanagustín (2012: 66): "Así, hemos copiando normas que se idearon para otros ámbitos territoriales y para otras realidades sociales. De ahí que una enmienda de la oposición a la ley de servicios sociales de Aragón hiciera referencia expresamente a las "administraciones públicas vascas". Nadie, durante la tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón, se percató de ello y se rechazó únicamente por pura aritmética parlamentaria. Hemos estado a un paso de tener que reclamar nuestros servicios sociales al gobierno vasco."

<sup>168</sup> Las CCAA gestionan sanidad, educación y servicios sociales. El sistema de rentas, está vinculado a Seguridad Social cuya competencia recae principalmente en Instituto Nacional de la Seguridad Social.

<sup>169</sup> Este GD1, cuya ficha metodológica puede verse en el anexo 2, ha sido reanalizado para esta tesis doctoral dado su contenido es pertinente. Fue realizado por mí, en el marco de unas Jornadas sobre Servicios Sociales tituladas: "Gobernanza, organización y financiación de los servicios sociales en Aragón". Unas Jornadas organizadas desde el Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón en colaboración con la Fundación Giménez Abad, en 2018.

## Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón

“Desde mi punto de vista no hay un sistema de servicios sociales, ni disfuncional ni funcional. Es decir, lo que estamos en un proceso de construcción de un sistema que se empezó a dinamitar producto de la crisis cuando todavía estaba en construcción, con lo cual difícilmente.” (GD1-H3)

“Todo viene como muy dificultado en este sistema que sí que tenemos, pero es disfuncional. Que sea disfuncional no quiere decir que no exista un sistema. Todo viene porque en su momento no hubo una ley general de servicios sociales y que todo el país unificara. Luego vino a suplir el plan concertado, pero bueno.” (GD1-M3)

En ambos casos, lo que señalan es la disfuncionalidad de lo que hay (configure o no un *sistema*), así como que esta situación tiene su origen en la inexistencia de una ley marco o general de servicios sociales.

Para responder a esta misma pregunta, una estrategia en la respuesta, es comparar el sistema de servicios sociales con otros sistemas de protección social que también son gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón. Uno de los participantes de este mismo GD1, identifica las diferencias. En servicios sociales no se ha sido capaz de construir un sistema, entendiendo como tal, una garantía de prestaciones, de organización, de servicios, con una atención de calidad a los ciudadanos. Los servicios sociales en Aragón cuentan una buena ley pero se ha desarrollado muy poco. Así lo expone:

“Por lo tanto, hemos empezado a construir, que yo pienso que ya había cosas construidas, que estoy con M3, de que, si hubiéramos partido de una ley nacional, orgánica, seguramente otra cosa nos hubiera ocurrido. Pero si es cierto que luego aún en el ámbito autonómico, el sistema sanitario o el sistema educativo han sido capaces de construir un sistema como sistema con una garantía de prestaciones, una garantía de organización, con una garantía de servicios y de atención al ciudadano y de calidad. Entonces en estos momentos la ley del dos mil nueve, sí que es cierto y yo estoy también que es una buena ley, pero el nivel de desarrollo en todos estos años ha sido de un cinco por ciento, y eso dice mucho.” (GD1-H2)

Con estas dudas y reticencias sobre si los servicios sociales en Aragón se configuran como un *sistema*, en las siguientes páginas se aborda la situación actual a través de sus principales dimensiones: la legal, las necesidades sociales a las que responde, su catálogo de prestaciones sociales, la organización y funcionamiento, su distribución competencial, su gobernanza y su financiación

y presupuesto. Todo ello, con una especial atención a su repercusión sobre la situación de pobreza y exclusión social en la infancia.

### II.3.1. Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

La Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón, es una ley de las denominadas leyes de servicios sociales de segunda generación<sup>170</sup>, similar a sus coetáneas (Vilá 2012: 143-155) y que marcó el inicio de una nueva etapa más cercana a la filosofía de la denominada *nueva gestión pública* (Garcés 2012: 167-171).

La ley de servicios sociales en Aragón, en su art.1, reconoce a la ciudadanía el derecho universal el acceso a los servicios sociales. Durante su debate en las Cortes Aragonesas, los grupos de la oposición criticaron su tardanza, la dificultad del momento en el que llegaba (con la gran recesión como trasfondo) y la falta de concreción de su memoria económica. Los grupos en el gobierno replicaron indicando que el Decreto que regulase el catálogo de prestaciones de servicios sociales recogería en una memoria más específica el coste de las mismas<sup>171</sup>.

A su aprobación le siguió todo su desarrollo reglamentario que queda sistematizado en el siguiente cuadro tomando como referencia los periodos temporales coincidentes con las legislaturas<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su Título V, relativo a las competencias, establece en su Art.71 que la Comunidad Autónoma de Aragón ejerce como competencias exclusivas: "34. Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial." Y en el "39. Menores, que incluye la regulación del régimen de protección y tutela de los menores desamparados o en situación de riesgo." En este nuevo Estatuto, la protección a los menores excede al ámbito de los Servicios Sociales.

<sup>171</sup> Diario de sesiones de las Cortes de Aragón. Número 44, Fascículo 1ª. 25 y 26 de junio de 2009.

<sup>172</sup> En el cuadro sólo aparecen las normas relacionadas con la estructura y organización del Sistema de Servicios Sociales en Aragón, que es lo que se analiza en este capítulo. Toda la normativa relacionada con la pobreza y exclusión social de la infancia se verá en el capítulo IV como parte de las respuestas a este problema social.

**Cuadro 4. Desarrollo reglamentario del Sistema de Servicios Sociales en Aragón a partir de la Ley de Servicios Sociales.**

<b>LEGISLATURA VII: 2007-2011</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios sociales de Aragón</li><li>- Decreto 190/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Consejo Aragonés de Servicios Sociales</li><li>- Decreto 191/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales</li><li>- Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón</li></ul>
<b>LEGISLATURA VIII: 2011-2015</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón (2012-2015)</li></ul>
<b>LEGISLATURA IX: 2015-2019</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Decreto 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Aragón.</li><li>- Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario.</li><li>- Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.<sup>173</sup></li><li>- II Plan Estratégico de Servicios Sociales Aragón (2017-2020).</li><li>- Decreto 55/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón.</li><li>- Decreto 212/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la creación, composición, organización y funcionamiento del Comité de Ética en la Atención Social en Aragón.</li><li>- Proyecto de Ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales en Aragón</li></ul>

---

<sup>173</sup> Durante el cierre de esta tesis doctoral, este Decreto se derogó y entró en vigor el Decreto 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales, publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 64, el 03-04-2023. No obstante, en sus disposiciones transitorias y finales se da el plazo de un año para muchos aspectos de su desarrollo. En este sentido, no afecta en nada al contenido de esta tesis doctoral puesto que en la práctica sigue el Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.

- Orden CDS/124/2021 de 22 de febrero por la que se regula la acción concertada en materia de prestaciones de servicios sociales en Aragón<sup>174</sup>.
- Anteproyecto de Ley de ordenación de entidades privadas de servicios sociales (proceso participativo desde octubre del 2021 a junio 2022).
- Decreto 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales.
- Proyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social en Aragón<sup>175</sup>.
- III Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón (2023-2026)<sup>176</sup>.

**Fuente: Elaboración propia.**

Tal y como se desprende de su lectura, tras la aprobación de la ley de Servicios Sociales, el Catálogo y los dos órganos de coordinación y participación de Sistema, completaron la acción del Gobierno. Sin embargo, es durante la IX legislatura (2015-2019) cuando se configura totalmente la estructura legal del Sistema.

Una carencia significativa que, desde antes de la aprobación de la ley de Servicios Sociales, ya venían reivindicando los y las profesionales de los servicios sociales (sobre todo desde los servicios sociales comunitarios o de atención primaria), la falta de regulación de los Centros de Servicios Sociales, el equipamiento que configura la estructura básica del Sistema<sup>177</sup>, ocurrió siete

<sup>174</sup> Esta orden derogó la Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestaciones de servicios sociales. Esta orden fue la primera que se publicó tras la aprobación de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario.

<sup>175</sup> Este proyecto de ley fue calificado por la Mesa de las Cortes de Aragón en su sesión celebrada el 29 de marzo del 2023. Véase: [https://www.cortesaragon.es/bases/boca2.nsf/\(BOCAID\)/84986E5C26F4EEF7C1258983003A15C1?OpenDocument](https://www.cortesaragon.es/bases/boca2.nsf/(BOCAID)/84986E5C26F4EEF7C1258983003A15C1?OpenDocument) [Consultado: 25-04-2023]

<sup>176</sup> El Plan está elaborado, pero en proceso de tramitación previa a su aprobación. Véase: <https://www.aragon.es/-/iii-plan-estrategico-de-servicios-sociales-de-aragon-2023-2026> [Consultado: 01-05-2023]

<sup>177</sup> Sería el equivalente a los Centros de Salud en el Sistema Sanitario. Un centro físico con un equipo de profesionales para realizar intervención social. Después de la aprobación de la ley de servicios sociales, lo más coherente hubiera sido la regulación de los Centros de Servicios Sociales. Sin embargo, se regularon los órganos de coordinación y participación y el catálogo de servicios sociales sin tener previamente la base estructural del sistema. Ahora, con la mirada que da el tiempo transcurrido, creo que, entre otras razones vinculadas con la distribución competencial, el fin de la legislatura fue una variable a considerar para no abordar el tema. El Catálogo ya entró casi en tiempo de descuento y la regulación de los Centros de Servicios Sociales requería del consenso y acuerdo de muchas sensibilidades en un momento nada propicio para ello.

años después<sup>178</sup>. Antes se había aprobado el Catálogo de Servicios Sociales, sin su correspondiente memoria económica. Algo que señaló el Consejo Económico y Social de Aragón y que recoge Garcés Sanagustín (2012: 58-59).

Por otra parte, a fecha de hoy siguen sin estar aprobadas las dos leyes que mandata la propia ley de Servicios Sociales de Aragón<sup>179</sup>; una ley de prestaciones económicas y otra ley de entidades privadas. Si bien es cierto que la ley de prestaciones económicas puede entenderse *sustituida* por la ley que regula la prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital, junto con el Decreto que regula otras prestaciones económicas en el ámbito de los servicios sociales de Aragón<sup>180</sup>, es inexplicable que, después del tiempo transcurrido, no haya una ley que regule el régimen aplicable a las entidades privadas que desarrollan actividades en materia de servicios sociales<sup>181</sup>.

El actual modelo de servicios sociales en Aragón inicia su andadura con una ley de su tiempo, con la finalidad de ser el *paraguas* del sistema de servicios sociales para:

“avanzar en la universalidad del sistema, la garantía de prestaciones sociales, en su calidad y en la óptima articulación de la acción del conjunto de las Administraciones públicas con competencias y responsabilidad en el funcionamiento del sistema público y de la iniciativa de las entidades privadas llamadas a colaborar de forma eficaz en la prevención y atención de las necesidades sociales.” (Preámbulo de la Ley de Servicios Sociales).

Específicamente, el Sistema de Servicios Sociales en Aragón está integrado por el sistema público y el privado acreditado. Por una parte, el público se compone de los servicios sociales de todas las Administraciones públicas que

---

<sup>178</sup> En 1984 se publicó en Aragón el Decreto 114/1983, de 29 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen las condiciones para la concesión de subvenciones a las Corporaciones Locales para la creación de Servicios Sociales de Base. Estos Servicios Sociales de Base debían estar integrados en Centros de Servicios Sociales. La primera ley de servicios sociales (1987) contemplaba y la regulación de los Centros de Servicios Sociales en el art. 10.

<sup>179</sup> Disposición Final Tercera de la *Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios sociales de Aragón*.

<sup>180</sup> Ambas serán objeto de análisis en el capítulo IV.

<sup>181</sup> Tal y como se deduce de la lectura del cuadro del desarrollo reglamentario del sistema de servicios sociales de Aragón, esta ley decayó en la IX legislatura y en la X legislatura se volvió a aprobar como anteproyecto. Dadas las fechas, y la cercanía del final de la legislatura, es seguro que tampoco saldrá adelante.

prestan servicios sociales en Aragón, junto con los servicios sociales de responsabilidad pública. Estos últimos son aquellos que las Administraciones Públicas contratan o conciertan para ampliar la oferta pública. Es decir, son de titularidad privada (iniciativa privada social mayoritariamente) y proveen a la Administración pública. Y de otra parte, estaría la iniciativa privada mercantil, que presta servicios sociales bajo la inspección y autorización del Departamento competente en materia de Servicios Sociales de Aragón<sup>182</sup>.

Tanto los objetivos de las políticas de servicios sociales establecidos en el art.2 de la Ley de Servicios Sociales, como los principios rectores del Sistema de Servicios sociales que se recogen en el art. 5, están en consonancia y coherencia con las necesidades, los derechos y el desarrollo de las capacidades que la infancia necesita tener garantizadas<sup>183</sup>.

La crisis económica que comenzó en 2008 y el cambio de gobierno en 2011, no favorecieron ni el desarrollo ni la implementación de la Ley. En el 2015, año de inicio del periodo de estudio de esta tesis doctoral, se produjo un nuevo cambio de gobierno y el comienzo de una fase de recuperación económica (2015-2019), para volver, durante el periodo 2020-2021, a vivir dos nuevas crisis: la generada por la pandemia (Covid-19) y la provocada por la inflación. Es innegable que estas tres crisis han mermado el desarrollo de los servicios sociales en Aragón, pero yo diría que de modo muy diferente. A grandes rasgos, la primera (2008) puso de manifiesto la fragilidad del sistema<sup>184</sup>. La

---

<sup>182</sup> Para poder prestar servicios sociales, las Entidades tienen que estar inscritas en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social (*Decreto 82/1989, de 20 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social*).

<sup>183</sup> Respecto a los derechos, de especial mención resultan los objetivos b), f), y g): “Art.2. Objetivos de las políticas de servicios sociales. Las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios sociales ha de perseguir, entre otros, los siguientes objetivos: ... b) Promover la autonomía personal, familiar y de los grupos, a través del desarrollo de sus capacidades...f) Atender las necesidades derivadas de la falta de recursos y de las carencias en las relaciones personales y sociales, evitando en lo posible, como solución la institucionalización segregada. g) Prevenir y atender las situaciones de exclusión de las personas o los grupos y desarrollar estrategias que favorezcan la inclusión social.”

<sup>184</sup> Para ampliar sobre esta cuestión ver el monográfico de la Revista de Servicios Sociales y Política Social en el siguiente enlace: <https://www.serviciosocialesypoliticassociales.com/reflexiones-sobre-los-modelos-de-servicios-sociales-en-diferentes-comunidades-autonomas> [Consultado: 01-03-2023]



naturaleza esencial de algunas prestaciones sociales, reconocidas como derechos subjetivos, que tanto se había alabado como insignia de las nuevas leyes de servicios sociales, no impedía sus recortes, tanto a nivel central como autonómico<sup>185</sup>. La segunda, la de la pandemia, sin entrar en su vertiente más cruel con todo el tema de residencias, evidenció dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la complejidad del mapa competencial con una clara ausencia de dirección para todo el sistema<sup>186</sup> y la segunda, una carencia de servicios de conciliación fuera del ámbito escolar (Picontó *et al.* 2017). La última crisis, la energética e inflacionista generada a raíz de la guerra entre Rusia y Ucrania, continúa golpeando a las personas más vulnerables a la par que coincide con un momento de reflexión y revisión del Sistema de Servicios Sociales en su conjunto.

### II.3.2. Las necesidades sociales y su relación con los derechos y las capacidades de la infancia.

Dado que los servicios sociales se ocupan o tienen por objeto la atención de unas necesidades sociales específicas, es importante conocer qué necesidades son y en concreto, cómo las define el propio sistema (Díaz y Fernández 2013). En este sentido, el anexo IV del Catálogo de servicios sociales<sup>187</sup> recoge tanto la definición de necesidad social en general, como la de cada una de las necesidades sociales específicas a las que debe dar respuesta el sistema. Así, la *necesidad social* es “una carencia vivida por las personas y que es definida en el Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón como objeto de atención del mismo”. Más específicamente en Aragón, el Sistema de Servicios Sociales da

---

<sup>185</sup> Para ampliar esta información ver el análisis sobre el índice DEC, relativo al desarrollo de los Servicios Sociales en todas las CCAA, en el año 2014 en el siguiente enlace: <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/01/DATOS-CC-AA-DEC2014-1.pdf> [Consultado: 24-02-2023]

<sup>186</sup> En el siguiente enlace puede leerse un artículo que escribí para la revista online IDIBE en la que constato esa falta de dirección del Sistema en el contexto de la pandemia, cuando el Ayuntamiento de Zaragoza cerró los Centros de Servicios Sociales y el Gobierno de Aragón *no pudo* hacer nada al respecto: <https://idibe.org/tribuna/la-gobernanza-los-servicios-sociales/> [Consultado: 10-02-2023]

<sup>187</sup> Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

respuesta a seis necesidades sociales. La necesidad de *acceso a las prestaciones del sistema*, definida como: “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad de acercamiento y la entrada a las prestaciones”. La necesidad de *integración social*: “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad de formar parte, en igualdad de condiciones con el resto de los miembros, de los grupos y comunidades de pertenencia de las personas”. La necesidad de una *convivencia adecuada*: que se define como la “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad para establecer unas relaciones interpersonales apropiadas en las unidades de convivencia, grupos y comunidades de pertenencia de las personas”. La necesidad de cobertura de las *necesidades básicas*: definida como la “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad de poder proveer por sí mismo las carencias fundamentales para el mantenimiento de la propia persona”. La necesidad de *autonomía personal*: definida como la “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad de poder valerse por sí mismo sin el concurso de otros”. Y, por último, la necesidad de *participación social*: definida como la “Necesidad social, objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, consistente en la dificultad de ser un miembro activo en la construcción de los grupos y comunidades de pertenencia de las personas.” A cada una de estas necesidades se asocian las prestaciones de servicios, económicas o tecnológicas que el sistema considera necesarias para cubrirlas<sup>188</sup>.

Antes de avanzar hacia la vinculación entre necesidades sociales a las que da respuesta el Sistema de Servicios Sociales y las necesidades específicas de la infancia y la adolescencia, es pertinente hacer algunas puntualizaciones. En

---

<sup>188</sup> Dentro del II Plan Estratégico de Servicios Sociales (2017-2020). La Línea Estratégica 2. Contemplaba en su Objetivo 2. 1. Realizar un estudio de necesidades sociales y de demanda potencia de recursos en el seno del Consejo Aragonés de Servicios Sociales. El estudio puede verse en el siguiente enlace:

<https://www.aragon.es/documents/20127/2523480/Estudio+Necesidades+Sociales+%282%29.pdf/f58ab1dc-4faa-77a7-688f-bc887de1acf8?t=1681386924837> [Consultado: 24-02-2023]

primer lugar, respecto al acceso (al sistema y, por tanto, a la posibilidad de cubrir las necesidades) hay que considerar que una cosa es el acceso al sistema en sí y, otra distinta, el acceso a las prestaciones. El acceso al sistema es universal. Esto significa que cualquier persona puede dirigirse a un centro de servicios sociales o a un servicio social de base para ser atendida<sup>189</sup>. Mientras que, el acceso a las prestaciones sociales, requiere cumplir con unos requisitos específicos<sup>190</sup>. En segundo lugar, es muy importante pensar en el carácter evolutivo que presentan las necesidades sociales. Aunque muchas de ellas conservan la misma denominación que les otorgó el Plan Concertado en 1988<sup>191</sup>, lógicamente la realidad social que abarcan hoy es muy distinta. Por poner algún ejemplo, se puede observar que la *necesidad de una convivencia adecuada* es, en mi opinión, una de las necesidades sociales más complejas en tanto que es quizás la que más ha evidenciado los cambios sociales (Finch 1989, Flaquer 2000, Iglesias de Ussel 1984, Marí- Klose et al. 2010). Así, si nos fijamos en la situación social de la familia, de la mujer y de la infancia hace 40 años y en la comparamos con el momento actual, vemos que las familias, la interacciones que se generan entre sus integrantes, su diversidad y los cambios en su estructura, sus necesidades y demandas son muy distintas. La *necesidad de integración social* está muy vinculada a las situaciones de exclusión social (inicialmente se hablaba de marginación) y a los denominados itinerarios de inclusión (acuerdos de inserción, entonces) como una *obligación o contraprestación* para recibir una prestación económica. Hoy, como se mostró en el capítulo I de esta tesis, la pobreza y exclusión social han ampliado su espacio. Así, la cobertura a las de las *necesidades básicas* muestra la vertiente subsidiaria de los servicios sociales dentro del sistema de garantía de ingresos. La *necesidad de autonomía personal* es una necesidad que se introduce como consecuencia del

---

<sup>189</sup> Cualquier persona que acuda a su SSB a su CSS será atendida a través del Servicio de información, valoración orientación y diagnóstico, puede ser atendida.

<sup>190</sup> Requisitos que normalmente vienen regulados. Todas las prestaciones de carácter económico están reguladas y dentro de las prestaciones de servicio y tecnológicas, algunas sí y otras no.

<sup>191</sup> El Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales (1988), establecía cuatro necesidades sociales a las que el sistema tenía que responder: *Información y Orientación; Prevención e Inserción Social; Ayuda a Domicilio; Alojamiento y Convivencia.*

sistema de atención a la dependencia dentro del sistema de servicios sociales en Aragón<sup>192</sup>. Y finalmente, la *participación social* alude a la participación activa en una concepción de la ciudadanía como agente-sujeto y no mera receptora e prestaciones. Muy conectada con la necesidad de integración social.

Por tanto, la evolución y los cambios sociales generados por las transformaciones políticas, sociales, económicas, culturales y demográficas empujan a los sistemas de provisión de servicios, también al de servicios sociales, a readaptarse para poder responder tanto a las viejas necesidades, que se modifican, como a las nuevas, que emergen fruto de todos estos cambios (Buesa y Cantero 2022: 49-69).

Una vez hechas algunas precisiones sobre las necesidades sociales, nos interesa estudiar el lugar que ocupan las necesidades de la infancia en esta tipología de necesidades sociales a las que da respuesta el Sistema de Servicios Sociales en Aragón. Como señalan Ochaita y Espinosa (2012: 25-46), el análisis de las necesidades de la infancia es importante porque ha servido de base para la construcción de sus derechos y de su protección<sup>193</sup>.

En este sentido, algunos investigadores como Hidalgo *et al.* (2008: 85-95), López (1995, 2008) y Amorós y Palacios (2004) coinciden en agrupar las necesidades infantiles atendiendo a los distintos ámbitos del desarrollo. Según estos autores, las necesidades de la infancia se pueden clasificar en: necesidades relacionadas con la seguridad, el crecimiento y la supervivencia; necesidades relacionadas con el desarrollo emocional; necesidades relacionadas con el desarrollo social y necesidades relacionadas con el desarrollo cognitivo y lingüístico. Especialmente significativa es la indicación que realiza Torras (2020:

---

<sup>192</sup> Esta necesidad social no aparecía ni en el Plan Concertado de Prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, ni en la primera ley de servicios sociales de Aragón (Ley de Ordenación de la Acción Social). Aparece en el marco de la segunda y actual ley de servicios sociales de Aragón (2009), posiblemente al incluir el sistema de atención a la dependencia (2006) dentro del Sistema Servicios Sociales en Aragón.

<sup>193</sup> Tal y como plantean estas autoras, la perspectiva del desarrollo humano es la base que han considerado apropiada para la aplicarla al estudio de las necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia. En esta línea, su teoría de las necesidades infantiles se basa en la construida por Doyal y Gough en 1992 para personas adultas. Y señalan que cumple, de acuerdo con Añón (1994) los requisitos que debe reunir una teoría de las necesidades humanas.

17-35) a esta misma clasificación, poniendo una especial observación en los mil días de oro, remarcando así la importancia de cubrir adecuadamente las necesidades de los y las menores en sus primeros años de vida.

Atendiendo a los objetivos de esta tesis doctoral, es especialmente útil el análisis elaborado por Ochaita y Espinosa (2004, 2012) porque permite establecer la relación entre las necesidades de la infancia y la adolescencia con las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta. Según estas autoras, las necesidades universales de la infancia son la salud física y la autonomía. Así, concretamente los bebés son seres sociales inmaduros que requieren del cuidado y la interrelación con otros humanos para su completo desarrollo e integración social en la comunidad (sociedad). Junto a estas necesidades universales, están las necesidades secundarias o satisfactores universales más concretos. Aunque todas las necesidades están interrelacionadas, en el siguiente cuadro puede verse la agrupación de las necesidades secundarias para cada una de las necesidades universales, elaborado por las autoras. La necesidad sexual sería común a ambas.

**Cuadro 5. Necesidades Universales de la Infancia<sup>194</sup>.**

SALUD FISICA	AUTONOMIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentación Adecuada</li> <li>- <del>Vivienda Adecuada</del></li> <li>- Vestidos e higiene</li> <li>- <del>Atención sanitaria</del></li> <li>- Sueño y descanso</li> <li>- <del>Espacio exterior adecuado</del></li> <li>- Ejercicio físico</li> <li>- Protección Riesgos Físicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación activa y normas estables</li> <li>- Vinculación afectiva primaria</li> <li>- Interacción con adultos</li> <li>- Interacción con iguales</li> <li>- <del>Educación formal</del></li> <li>- Educación informal</li> <li>- Juego y tiempo libre</li> <li>- Protección de riesgos psicológicos</li> </ul>

Necesidades sexuales

**Fuente:** Ochaita y Espinosa (2012) tomando como referencia a Doyal y Gough (1992).

En definitiva, todos los niños y niñas necesitan, para un adecuado desarrollo, tener cubiertas las necesidades que aparecen en el cuadro anterior.

<sup>194</sup> En el cuadro aparecen tachadas por ser objeto de atención de otros sistemas de protección social.

Son las familias y los sistemas de protección social, en las sociedades del bienestar, las instituciones responsables de su satisfacción. En este sentido, los servicios sociales, como uno de los sistemas de protección social, tienen un rol a desempeñar en la cobertura de algunas de las necesidades de la infancia. Más concretamente, los servicios sociales tienen un espacio propio o compartido en todas las necesidades universales de la infancia con la excepción de las que aparecen tachadas en color azul en el cuadro anterior, por ser claramente objeto de intervención de otros sistemas de protección social: la necesidad de una vivienda adecuada, la atención sanitaria, la necesidad de un espacio exterior adecuado y la educación formal.

En definitiva, si sacamos de la ecuación las necesidades de la infancia que se cubren desde otros sistemas de protección social, en el Cuadro 6 se establece la relación entre las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta con las necesidades universales de la infancia.

**Cuadro 6. Necesidades sociales del Sistema de Servicios Sociales de Aragón y su relación con las Necesidades de la infancia.**

Necesidades sociales a las que da respuesta el Sistema de Servicios Sociales en Aragón	Necesidades de la infancia
Acceso a las prestaciones	Todas las seleccionas
Integración social	Interacción con iguales, educación informal, juego y tiempo de ocio
Convivencia Adecuada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sueño y descanso, ejercicio físico, necesidades sexuales, vinculación afectiva primaria, interacción con adultos participación y normas estables: necesidad de un cuidado acorde a sus necesidades fisiológicas, psicológicas y sociales.</li> <li>- Protección de riesgo físicos y psicológicos: necesidad de protección.</li> </ul>
Necesidades básicas	Alimentación, vivienda y vestidos e higiene adecuada
Autonomía personal	Todas
Participación social	Participación activa ( y normas estables)

**Fuente: Elaboración propia tomando como referencia a Ochaíta y Espinosa (2012) y la Ley y el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón.**

La necesidad de una convivencia adecuada es la que, tal y como se observa, se relaciona con el mayor número de necesidades de la infancia. En concreto, la necesidad de cuidado, acorde a las necesidades fisiológica, psicológicas y sociales y con la necesidad de protección. Por su parte, la necesidad de participación social, puede ser interpretada como necesidad de participación en las instituciones sociales en general y como la necesidad de participación y normas estables en el contexto más concreto de la familia, en cuyo caso iría asociada a la necesidad de convivencia adecuada (dentro de la necesidad de un cuidado adecuado).

De su análisis se extraen dos planos a considerar. Por un lado, los niños y niñas como sujetos que forman parte de una unidad social que los integra y de la que dependen, la familia. Y, por otro lado, los niños y niñas como sujetos individuales. En ambos, el rol de la familia y el Estado (como proveedor de servicios) están presente. No obstante, dependiendo de unas necesidades u otras, el espacio de uno u otro variable. Así, en las necesidades de cobertura de las necesidades básicas y de una convivencia adecuada, el papel de la familia es prevalente sobre el del Estado (que debe ser complementario<sup>195</sup>). En el caso de la necesidad de acceso a las prestaciones, la necesidad de integración social, la necesidad de autonomía personal y la de participación, el papel del Estado puede estar en una posición de corresponsabilidad con la familia. Esto es así porque en estas necesidades, el plano individual del niño y la niña, como sujeto individual de derechos, tiene un mayor espacio (Archard 2003, Bainham *et al.* 2003, Gauthier 1996) que el de el niño y la niña como sujeto que forma parte de la unidad social familia.

Esta correlación entre las necesidades sociales a las que da respuesta el Sistema de Servicios Sociales en Aragón y las necesidades universales de la infancia es muy importante ya que estas últimas, como se vio en el capítulo anterior, son el fundamento de los derechos y del desarrollo de las capacidades de las y los niños. Y algunos de sus derechos y de la posibilidad de desarrollo

---

<sup>195</sup> Es importante diferenciar entre complementariedad o subsidiariedad. En este caso, el Estado debe complementar, deber apoyar a las familias.

de sus capacidades están comprometidos en las situaciones de pobreza y exclusión social. Esta correlación es, por tanto, el núcleo central sobre el que se va a construir el análisis de la gestión de la pobreza infantil desde los Servicios Sociales en esta tesis doctoral.

De modo más específico, en el siguiente cuadro se muestra la relación entre las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta, con las necesidades universales de la infancia y a su vez, con los derechos y capacidades con los que se vinculan.

**Cuadro 7. Necesidades, derechos y capacidades en relación con las Necesidades sociales del Sistema de Servicios Sociales de Aragón.**

Necesidades del Sistema	Derechos CDN	Capacidades
<p><b>Acceso a las prestaciones:</b> Todas las necesidades de la infancia seleccionadas de la clasificación según Doyal y Gough (1992)</p>	<p>Todos los que aparecen en esta columna</p>	<p>Todas las que aparecen en esta columna</p>
<p><b>Integración social:</b> Interacción con iguales, educación informal, juego y tiempo de ocio.</p>	<p>- Art.31.Derecho al juego y al tiempo de ocio (e interacción con iguales)</p>	<p>- Relaciones sociales - Actividades de ocio</p>
<p><b>Convivencia adecuada:</b> - Sueño y descanso, ejercicio físico, necesidades sexuales, vinculación afectiva primaria, interacción con adultos participación y normas estables: <b>necesidad de un cuidado acorde a sus necesidades fisiológicas, psicológicas y sociales.</b> - Protección de riesgo físicos y psicológicos: <b>necesidad de protección.</b></p>	<p>- Arts.5, 9 y 10 y 18.- Derecho a tener relación con el padre y la madre, vinculación afectiva, normas y educación informal familiar. - Arts. 19, 20 y 21.- Protección del maltrato o abandono familiar. - Arts.32, 33, 34, 35, 36 y 37: Protección contra los restantes malos tratos (trabajo infantil, uso de estupefacientes, explotación sexual, venta, trata y tráfico de niños, tortura y privación de libertad y otros malos tratos).</p>	<p>- Amor y cuidado - Integridad corporal y seguridad - Bienestar mental</p>
<p><b>Necesidades básicas:</b> Alimentación, vivienda y vestidos e higiene adecuada</p>	<p>- Art. 27.Derecho a un nivel de vida adecuado.</p>	<p>- Vida y salud física</p>
<p><b>Autonomía personal:</b> Todas</p>	<p>- Art. 6.Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo</p>	<p>- Respeto - Movilidad</p>



<p><b>Participación social:</b> Participación activa (y normas estables)</p>	<p>- Arts.12, 13, 14, 15, 16 y 17: Derechos de participación y libertades civiles (opinión, libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y religión, de asociación, de identidad y de acceso a la información)</p>	<p>- Participación</p>
--	---	------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Tomando este cuadro como referencia, veamos ahora qué prestaciones sociales contempla el sistema y cómo es su provisión.

### II.3.3. El catálogo de Servicios Sociales y la provisión de servicios.

Como hemos visto en el cuadro nº 4 relativo al desarrollo reglamentario del Sistema de Servicios Sociales, el Catálogo de Servicios Sociales se aprobó dos años después de la Ley de Servicios Sociales<sup>196</sup>. En su estructura, el catálogo incorpora, después del texto normativo, cuatro anexos: uno con el índice de todas las prestaciones, otro con todas las fichas explicativas de una las prestaciones, un tercero con el listado de establecimientos del sistema y un cuarto, con el glosario.

El Catálogo es el instrumento que *informa o indica* a la ciudadanía aragonesa a qué prestaciones, dentro del Sistema de Servicios Sociales, se puede acceder (si se cumplen los requisitos establecidos para *esa prestación*), si las prestaciones son consideradas de naturaleza esencial o complementaria<sup>197</sup> y como acceder a ellas. Las prestaciones de servicios sociales se clasifican en prestaciones de servicio, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas. Y dependiendo del nivel funcional al que han sido asignadas, si corresponden o están dentro de los servicios sociales generales o a los servicios sociales especializados.

<sup>196</sup> Título III de la Ley de Servicios Sociales de Aragón.

<sup>197</sup> La naturaleza esencial significa que el acceso a esa prestación es considerado un derecho subjetivo. Por tanto, debe estar financiada, dentro de las partidas económicas del presupuesto, con crédito ampliable y al ser un derecho, se puede reclamar vía judicial. Las prestaciones complementarias no generan derecho y están sujetas a disponibilidad presupuestaria.

Las razones para considerar esenciales o complementarias unas u otras prestaciones, no respondieron a los resultados de un estudio-diagnóstico previo, ni a una priorización de las necesidades sociales, sino a otros factores, como la distribución de competencias en esta materia entre el nivel Autonómico y Local, tal y como manifestó una de las profesionales participantes en el Grupo de Discusión 1:

“Quiero decir, que está desarrollando la legislación buena que se ha hecho, se está desarrollando mal porque no está respondiendo al objetivo de la ley sino a otros intereses. Y yo creo que el catálogo de servicios sociales se construido no desde un análisis de la realidad, que no ha salido, porque no existe un análisis de la realidad en condiciones, sino de otros condicionantes, políticos, económicos, partidistas. Quiero decir, el catálogo de servicios sociales que se llevó a cabo, y mira que hubo proceso de participación y demás. Ya nació mal, porque tenía que ver con que podía ser esencial o no en función de los presupuestos.” (GD1-M2)

De este modo, es significativo que las ayudas de urgencia, que son prestaciones económicas directas para la cobertura de necesidades básicas de carácter puntual, fueran consideradas por el Catálogo de Servicios Sociales como complementarias, mientras que al Ingreso Aragonés de Inserción, que era un prestación económica vinculada a un proyecto de inserción y de carácter periódico, se la consideró de naturaleza esencial<sup>198</sup>.

El Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, es común a todas las Administraciones Públicas aragonesas con competencia en la materia de servicio sociales. De este modo, las entidades locales que lo consideren, pueden desarrollar sus propios catálogos de servicios sociales complementarios a este, siempre que presten los servicios que se recogen en el catálogo común. En cualquier caso, las prestaciones que se consideren en este catálogo complementario, serán financiadas por las propias Entidades Locales.

---

<sup>198</sup> Las ayudas de urgencia son competencia de las entidades locales de más de 20.000 habitantes y el Ingreso Aragonés de Inserción – ahora ya derogado- era competencia del Gobierno de Aragón. Por su regulación, las ayudas de urgencia son destinadas a cobertura de necesidades básicas. Es decir, una necesidad primaria y prioritaria en cualquier análisis de necesidades. Incluso durante el tiempo de gestión y resolución del Ingreso Aragonés de Inserción o ahora el Ingreso Mínimo Vital, las ayudas de urgencia cumplen una función vital hasta que se accede a una prestación económica periódica. Por eso no se entiende que fueran consideradas como complementarias.

Tras más de 10 años desde su aprobación, el Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, no se ha revisado, aunque, tal y como señala su propia regulación, debería hacerse cada cuatro años<sup>199</sup>. Dos años después de la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales en Aragón, tal y como decía anteriormente, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, fruto del consenso y del trabajo común con las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla, elaboró un Catálogo de Referencia de Servicios Sociales. Su aprobación se realizó por acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia el 16 de enero del 2013<sup>200</sup>. A nivel local, Zaragoza capital ha sido, de momento, la única entidad local que ha aprobado su propio catálogo mediante acuerdo de gobierno del 11 de marzo del 2022<sup>201</sup>.

Desde una perspectiva de género y de infancia, tras una revisión de su contenido se evidencia que el Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, tiene una clara inclinación a los servicios destinados a la población mayor, dependiente o con discapacidad. Podríamos decir que está construido desde una mirada adultocéntrica<sup>202</sup>, ya que, a modo de ejemplo, en su anexo 3 en el que se recogen los equipamientos del sistema, no se incluyen dispositivos para la infancia que, por otra parte, luego se subvencionan a entidades sociales<sup>203</sup>. Aunque todo esto se abordará con mayor detenimiento en el capítulo siguiente, es interesante la valoración de una de las profesionales participantes en el Grupo de Discusión 1 hace al respecto de la población a la

---

<sup>199</sup> Hay prestaciones que han variado su naturaleza como resultado de otras normas, pero eso no ha implicado una modificación legal del Decreto que regula el Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón.

<sup>200</sup> Su texto completo puede leerse en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/catalogo-referencia.htm> [Consultado: 21-02-2023]

<sup>201</sup> Su texto completo puede leerse en: <https://www.zaragoza.es/contenidos/servicios-sociales/catalogo-ser-sociales-22.pdf> [Consultado: 19-03-2023]

<sup>202</sup> Este es un término que se está usando mucho desde la Sociología de la Infancia para señalar la discriminación de la población infantil como sujeto de derechos.

<sup>203</sup> En algunas de las convocatorias de subvenciones que el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales realiza, se financian recursos para infancia como Centros de día, Centros de Tiempo Libre o Ludotecas. Estos recursos no están recogidos como equipamientos de servicios sociales dentro del Decreto que regula el Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón.

que principalmente van dirigidos los Servicios Sociales.

“Yo lo he dicho siempre y lo seguiré diciendo, que esto se lo tenemos que agradecer a la población de edad avanzada. Porque son los que, digamos que eran el foco de voto y entonces, bueno, se ha dotado a los servicios sociales, la mayor parte de los recursos que yo creo que destinamos en todas las comarcas son para servicios de atención de personas mayores, creo ¡eh! Que entre tanto han proliferado las entidades sociales, mucho.” (GD1-M3)

En cuanto a la provisión de servicios, estos pueden realizarse mediante gestión directa, gestión indirecta o concertada<sup>204</sup>. A pesar de considerarse la gestión directa como la preferente (art. 21 de la Ley de Servicios Sociales) esta modalidad de provisión de servicios quedó seguidamente reducida (art. 22 de la Ley de Servicios Sociales) a los servicios de:

“información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico tanto básico como especializado, así como la gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Servicios Sociales. Igualmente serán de gestión directa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los servicios de adopción nacional e internación, la adopción de medidas de internamiento no voluntario, la planificación estratégica, la inspección, el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales y todas aquellas actuaciones que supongan ejercicio de autoridad.” (art. 22 Ley de Servicios Sociales de Aragón).

Respecto de la provisión de servicios, creo que es importante hacer una consideración. Tal y como se desprende del art. 22 de la Ley de Servicios Sociales y de *Ley 11 /2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario*, en lo relacionado con los servicios destinados directamente a la ciudadanía, el Sistema se reserva el Servicio de información, gestión, evaluación, valoración, orientación del nivel básico como del especializado y las valoraciones que dan acceso a la intervención en el resto de prestaciones de servicios (tanto de los servicios sociales generales como de los especializados). Es decir, diferencia, a modo de diseño de procesos, entre la valoración y la intervención, como dos servicios distintos y, en la provisión de servicios, reserva a la administración pública (del nivel que corresponda) la valoración que otorga el acceso. La intervención se

---

<sup>204</sup> Ver capítulo IV de la Ley de Servicios Sociales y Ley 11 /2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

puede contratar o concertar. Obviamente, es una decisión que podría haberse tomado de otro modo. Por ejemplo, dentro de los servicios sociales generales, se podría haber reservado a gestión pública directa las prestaciones de servicios básicas (las que ya se recogían en el Plan Concertado), de modo que el núcleo del sistema fuera de gestión pública directa<sup>205</sup>.

Con relación a las subvenciones<sup>206</sup>, como otra modalidad de financiación para la provisión de servicios sociales, el art. 83 de la Ley de Servicios Sociales considera que las administraciones públicas, con competencia en materia de servicios sociales, podrán subvencionar actividades de servicios sociales, *siempre que no supongan un menoscabo de la prestación pública del servicio*. A este respecto, una participante en el Grupo de Discusión 1 se refería a esta cuestión en los siguientes términos:

“Todos damos subvenciones da el Estado, da la Comunidad Autónoma, dan las comarcas, dan los ayuntamientos. Una entidad puede estar subvenciones por distintos, nadie quiere renunciar a las subvenciones porque políticamente está muy bien dar subvenciones. Las entidades necesitan subvenciones y nosotros mismos nos abastecemos de subvenciones. Algo falla en este sistema por todo, por lo sectorial, porque también son cotas de poder.” (GD1-M3)

En definitiva, si a la prestación de los servicios sociales que contempla el Catálogo de Servicios Sociales unimos las *actividades* subvencionadas desde los

---

<sup>205</sup> En mi opinión esta hubiera sido una mejor opción en tanto que permite configurar un núcleo fuerte. De hecho, posteriormente, el Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón, en su art.7.3 establecía que: “Los Servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación social; de intervención familiar; de promoción de la animación comunitaria y de la participación; y de prevención e inclusión social, son servicios sociales generales de gestión directa que se desarrollaran desde el Centro de Servicios Sociales”. Este desajuste entre la ley y el Decreto que regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales (desde los que se prestan los servicios sociales generales) también se hizo evidente en la *Orden CDS 2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestaciones de servicios sociales*. Esta orden, ahora ya derogada, fue la primera que se estableció en desarrollo de la Ley de Acción Concertada (2016). Pues bien, en ella se contemplaban todos los servicios que podían ser concertados y que eran todos a excepción de los que contempla el art.22 de la Ley de Servicios Sociales. Posteriormente, la nueva orden de acción concertada: *Orden CDS/124/2021 de 22 de febrero por la que se regula la acción concertada en materia de prestaciones de servicios sociales en Aragón*, no considera los servicios de intervención familiar; de promoción de la animación comunitaria y de la participación; y de prevención e inclusión social como susceptibles de acción concertada, en sintonía con el Decreto que regula los Centros de Servicios Sociales.

<sup>206</sup> Véase la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

distintos órganos de gestión de servicios sociales, de la propia Comunidad Autónoma, de las Entidades locales y de los diferentes Ministerios y organismos estatales, se hace muy difícil diferenciar entre lo que el Sistema de Servicios Sociales debe prestar desde las administraciones públicas que lo integran, con lo que puede ser *complementado* por las entidades sociales mediante subvenciones. En esta línea, se pronuncia uno de los integrantes del Grupo de Discusión 1:

“...porque el sistema no define, no defiende y no concreta lo que realmente a nivel de modelo es público. ¡y punto pelota! Entonces acabamos en que nos quedamos en el diagnóstico, en muchas cosas, con una puerta muy abierta, incluso a nivel público lo deja abierto a el ayuntamiento podrá, y como pone podrá, ya me aventuro a hacer tal, incluso al margen de la comarca. Es ambiguo.” GD1-H2.

Otra participante en el Grupo de Discusión 1 iba más lejos y añadía:

“Os voy a poner un ejemplo, Cruz Roja, yo no sé en otras provincias, pero en nuestra comarca ha pedido permiso a distintos ayuntamientos para instalar en el edificio municipal una oficina de Cruz Roja para la atención de las personas de exclusión social o personas mayores y tal. Hay ayuntamientos que lo han permitido y hay ayuntamiento que no porque probablemente no tenían sitio. Pero se han instalado Cruz Roja dentro de un edificio municipal, público, a veces colindante con nuestro despacho. Fijaros lo que os estoy diciendo. Yo he puesto el grito en el cielo, he intentado hablar con mi consejera, por favor vamos a hablar con los alcaldes, vamos a hacer esa tarea pedagógica con los alcaldes, por favor, esto con Cruz Roja.” (GD1-M3)

Por tanto, la cuestión no es sólo si los servicios se prestan desde la administración pública o desde las entidades privadas (entidades sociales) sino también qué servicios se deberían prestar por unas u otras, qué servicios se pueden concertar o contratar y qué actividades subvencionar y sobre todo, cómo se articula esa relación, de modo que no se generen solapamientos, duplicidades o vacíos. Y en este sentido, lo que aflora es que el propio sistema no parece tener establecida esa relación de modo adecuado. Veamos cómo está organizado el sistema.

### II.3.4. Organización y funcionamiento

Según la Ley de Servicios Sociales en Aragón, el sistema se estructura funcionalmente en dos niveles: los denominados servicios sociales generales y los servicios sociales especializados (arts.12-17).

El *Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón*, establece que el Centro de Servicios Sociales (en adelante CSS) es el equipamiento desde el que se gestionan los denominados servicios sociales generales, destinados a toda la población. Dentro de los CSS están los Servicios Sociales de Base (en adelante SSB). En cada SSB hay una o más unidades de trabajo social, como *puerta de acceso*<sup>207</sup> al sistema, que atiende un número determinado de municipios dentro de la delimitación territorial de referencia del CSS, que es el área básica.

El *Decreto 55/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón*, establece la organización territorial del Sistema. Este mapa de servicios sociales es coincidente con el mapa de la organización administrativa, delimitación comarcal, de la Comunidad Autónoma. De este modo, cada comarca se configura como un área básica de servicios sociales al frente de la que hay un CSS. La comarca central, por su extensión, se organiza en cinco áreas y Zaragoza capital en quince. En la tabla siguiente se refleja la organización territorial del sistema, relacionada con la población, con datos del 2021.

Como se desprende de los datos, el tamaño medio de población por Centro de Servicios Sociales y la ratio de trabajador social (como profesional de referencia del sistema) es más del doble en Zaragoza capital que en cada una de las provincias.

---

<sup>207</sup> En teoría, los SSB son la puerta de entrada al Sistema de Servicios Sociales en Aragón. Esta idea-principio se ha ido cayendo a medida que el Sistema se ha ido dotando de más servicios. De modo que, en estos momentos, este planteamiento no es tan claro puesto que hay servicios como la valoración de atención temprana o la atención en mediación familiar, por poner dos ejemplos relacionados con el tema objeto de esta tesis doctoral, que no requieren ser atendidos previamente desde un SSB.

Tabla 20. Organización territorial de los Centros de Servicios Sociales en Aragón, en el año 2021.

Organización territorial	Provincia de Huesca	Provincia de Teruel	Zaragoza provincia	Ciudad de Zaragoza	Aragón
Nº de CSS	11	11	18	15	55
Nº de Servicios Sociales de Base	28	23	28	15	94
Nº Total de UTS en SIUSS con información en el año	31	26	40	33	130
Tamaño medio de población por CSS	21.022	12.231	15.843	45.020	24.114
Ratio Trabajador Social	3.303	2.746	3.034	7.674	4.406

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el IASS en la Memoria de Centros de Servicios Sociales del 2021.

Respecto al porcentaje de población total atendida durante el periodo de análisis de esta tesis doctoral, los datos oscilan entre el 9% en 2019, y el 18% en el 2018. Todos datos de la serie completa se recogen en la siguiente tabla.

Tabla 21. Evolución de la tasa de intervenciones abiertas en APSS en Aragón, en relación a la población total, de 2015 a 2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº personas con intervenciones abiertas en APSS	*	198.056	213.684	231.327	118.886	153.585	177.164
Nº habitantes en Aragón	1.317.847	1.308.563	1.308.750	1.308.728	1.319.291	1.329.391	1.326.261
Tasa de cobertura	*	15%	16%	18%	9%	12%	13%

\*Nota. No está disponible la memoria del año 2015. Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el IASS en las Memoria de Centros de Servicios Sociales del año 2016 al 2021.

Cada entidad local con población superior a 20.000 habitantes es titular de un CSS. En Aragón, tal y como decía anteriormente, la organización territorial del sistema servicios sociales coincide con la organización territorial comarcal<sup>208</sup>.

Por tanto, hay 33 comarcas y los municipios de Zaragoza, Huesca, Teruel y Calatayud como entidades locales titulares de centros de servicios sociales. Sólo hay dos entidades locales titulares de más de un centro de servicios sociales; Zaragoza capital que tiene 15 y la Comarca Central que tiene 5. En total

<sup>208</sup> Esto no es así en el caso del mapa sanitario, ni del mapa educativo.



Aragón cuenta con 55 Centros de Servicios Sociales que cubren todo el territorio. A la delimitación territorial del CSS se le denomina Área de Servicios Sociales. A nivel técnico, dentro de cada CSS están los equipos multidisciplinares que llevan a cabo la intervención social necesaria y la gestión de las prestaciones sociales que corresponden a su nivel, los servicios sociales generales y la gestión e intervención de los servicios sociales especializados que asumen por delegación de competencias.

Respecto al equipo multidisciplinar, cuya composición, funciones y ratios se recogen en los arts. 17-19 del Decreto que regula la organización y funcionamiento de los CSS, es necesario concretar que no todas las comarcas parten de un equipo multidisciplinar compuesto por todos los perfiles profesionales que se contemplan en la mencionada norma.<sup>209</sup>

En cuanto a los servicios sociales especializados, en la práctica, se subdividen en dos niveles<sup>210</sup>. Un primer nivel que se presta en el mismo domicilio y ámbito comunitario donde vive la persona, familia o grupo que recibe el servicio y, un segundo nivel, que requiere de mayor intensidad y especialización. La prestación del primer nivel de los servicios sociales especializados se realiza desde los CSS, mediante los convenios del Gobierno de Aragón realiza con las entidades locales<sup>211</sup>.

Respecto a los servicios especializados del primer nivel, tal y como recoge el Decreto que regula la organización y funcionamiento de los CSS, en su art. 8.6, son cuatro los programas específicos o especializados del primer nivel de

---

<sup>209</sup> Tal y como concreta el art. 19 del Decreto que regula la organización y funcionamiento de los CSS, los profesionales de los CSS de las comarcas de menos de 5.000 habitantes, serán el personal de dirección, trabajador o trabajadora social y personal de administración. En las comarcas de 5.001 a 10.000 habitantes, el CSS estará formado los mismos perfiles y un profesional de la educación social. Y no será hasta llegar a las comarcas de entre 10.001 y 20.000 habitantes que a los anteriores perfiles se añada el profesional titulado en psicología. Es decir, los equipos multidisciplinares de los que habla el Decreto que regulan la organización y funcionamiento de los CSS, no parten de un equipo multidisciplinar completo, con todos los perfiles profesionales.

<sup>210</sup> Esta división no está establecida ni en la ley de servicios sociales ni en ningún documento que aborde la organización y funcionamiento de los servicios sociales en Aragón. Es una división que establezco porque considero que se corresponde con la realidad.

<sup>211</sup> Véase: Sibina Vidal, M.C. (2022) "Delimitación entre contrato, convenio y subvención." *Cuadernos de derecho local*, 58, pp. 118-159.

servicios sociales especializados: *atención a menores (que incluye la gestión del programa de preservación familiar con y sin declaración de riesgo y la gestión del programa de reinserción familiar), la atención a la dependencia, la atención a violencia contra las mujeres, y prevención e inclusión social*<sup>212</sup>. El segundo nivel de especialización, requiere de equipamientos, intervención y/o atención fuera del domicilio habitual<sup>213</sup>.

Respecto a la distribución de competencias, según establece la normativa por la que se rige en Aragón esta materia<sup>214</sup>, el Gobierno de Aragón puede transferir y delegar competencias así como encomendar la gestión de servicios a las entidades locales. Todos centros de servicios sociales, así como los servicios sociales generales que se gestionan desde estos equipamientos, están transferidos a las comarcas o ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

Los programas especializados del primer nivel están delegados mediante convenios y la prestación de algunos servicios especializados, como el servicio de ayuda a domicilio para personas dependientes, se realiza mediante una encomienda de gestión, también a través de un convenio.

De los cuatro programas especializados que son delegados por el Gobierno de Aragón a las entidades locales, el denominado programa especializado de atención a mujeres víctimas de violencia es gestionado desde el Instituto Aragonés de la Mujer (en adelante IAM) y los otros tres, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (en adelante IASS).

A este mapa general hay que hacer dos puntualizaciones. Una es la relativa a Zaragoza capital, que tiene su propia *Ley 10/2017, de 30 de noviembre, del régimen especial del Zaragoza como capital de Aragón*. Y otra, a la comarca

<sup>212</sup> Estos convenios conllevan la voluntariedad de ambas administraciones (local y autonómica) y suponen el refuerzo de profesionales del Centro de Servicios Sociales.

<sup>213</sup> Dentro del nivel de servicios sociales especializados que no se prestan en la misma comunidad podemos encontrar el Servicio de Atención Temprana (las familias llevan a sus hijos e hijas al dispositivo más cercano) o una Residencia de ancianos ubicada en la misma localidad pero que supone salir del domicilio habitual.

<sup>214</sup> *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; Decreto – Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, del régimen especial del Zaragoza como capital de Aragón.*

central de Zaragoza<sup>215</sup>. Respecto a la primera, los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS), además de los servicios sociales generales, gestionan el programa especializado de *prevención e inclusión social* y respecto a atención a menores, realizan la valoración de situaciones de violencia/maltrato infantil y la intervención sólo en los supuestos en los que exista voluntariedad por parte de la familia. Si no hay voluntariedad para realizar el estudio y/o la intervención, los profesionales del CMSS responsables del caso, lo derivan al servicio especializado de atención a menores (en adelante SEM) de la subdirección del IASS en la provincia de Zaragoza. Para la atención a violencia contra la mujer, Zaragoza capital dispone de un servicio especializado específico; *la casa de la mujer*.

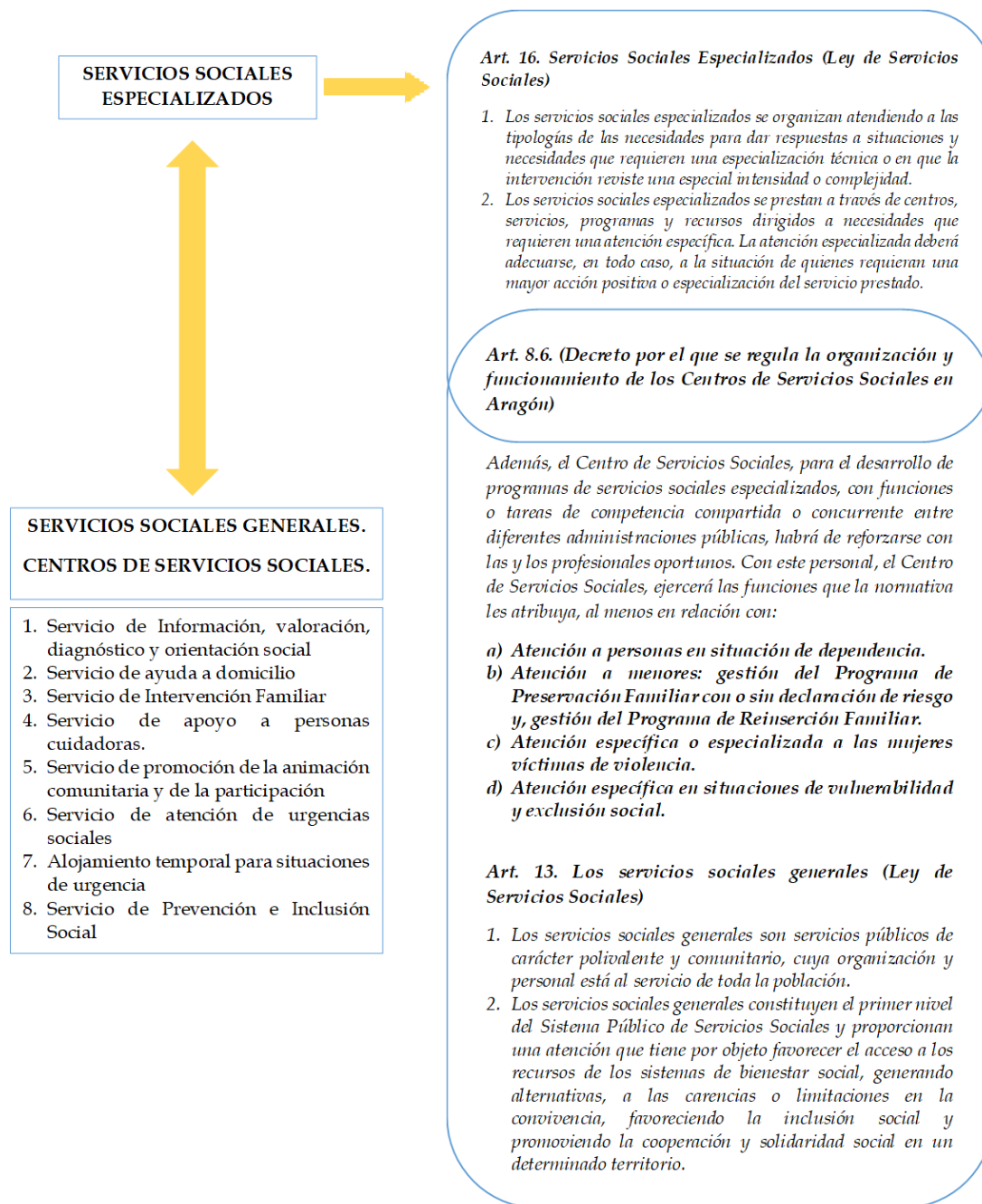
En el caso de la Comarca central, con 5 CSS, tiene delegados los cuatro programas especializados pero su organización es distinta a la cualquier otra comarca. Para atención a violencia contra la mujer dispone de un equipo especializado para toda la comarca (cubre los 5 CSS) y para el programa de menores el convenio contempla el refuerzo de dos profesionales de educación social para la comarca en su totalidad.

En la siguiente figura, puede verse gráficamente toda la organización funcional del sistema de Servicios Sociales que acabo de describir.

---

<sup>215</sup> La comarca central fue la última en crearse. Véase la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la comarca central.

**Figura 2. Organización funcional del Sistema de Servicios Sociales en Aragón.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Servicios Sociales, el Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los CSS y el Decreto por el que se regula el Catálogo de Servicios Sociales.

Este modelo de organización funcional, territorial y competencial es cuestionado por las profesionales del sector, que participaron en el Grupo de Discusión 1, porque genera desigualdad y diferencias con otros sistemas de protección y dentro del mismo sistema, entre las entidades locales:

## Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón

“Yo no creo que sea problema de la financiación sino creo que es problema de la organización. Es decir, si yo me miro en el espejo de sanidad o de educación aparte de que están muchísimo más valorados y muchísimo más organizados que los servicios sociales que dependen de un gobierno autonómico y en teoría los mismos servicios y las mismas prestaciones tanto sanitarias como educativas son para toda la población con muy pequeñas diferencias. Sin embargo, nos vamos a servicios sociales y tenemos el sistema de reinos de Taifas que nos hace que haya muchas diferencias.” (GD1-H1)

Este profesional plantea dos cuestiones muy interesantes. De una parte, la diferencia entre prestar servicios de modo desconcentrado (que es el modelo de Educación y Sanidad) o hacerlo mediante descentralización de competencias (que es el modelo de Servicios Sociales). El modelo desconcentrado, en el que la Comunidad Autónoma de Aragón no ha transferido la competencia a las Comarcas y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, ni tan siquiera a Zaragoza capital, no impide que los servicios (colegios, centros de salud) lleguen a toda la población. La defensa de un modelo descentralizado competencialmente no reporta, en este sentido, mejores resultados<sup>216</sup>. Además, la descentralización de servicios no requería necesariamente la transferencia de la titularidad de la competencia, podría haberse realizado por delegación o mediante una encomienda de gestión. De otra parte, tampoco parece que el modelo descentralizado de competencias, sirva para asegurar la igualdad entre las distintas entidades locales que lo integran. Esta diferencia además se hace muy evidente en el caso de Zaragoza capital y así lo exponen dos de las participantes en el Grupo de Discusión 1:

“¡Ah bueno, perdonad! se me ha olvidado y luego las competencias. No es normal que tengamos unas competencias los de rurales y el Ayuntamiento de Zaragoza tenga otras.” (GD1-M5)

“Pero Huesca también es urbano ¡eh! Y Teruel también es urbano. Toda la comunidad autónoma excepto Zaragoza.” (GD1-M3)

No obstante, una cosa es la autonomía local para la auto organización de sus servicios y otra distinta es que el proceso de transferencias de competencias

---

<sup>216</sup> Véase: Martínez Virto, L., Manzano, M. A., Santos, C., de la Sierra, C., Hernández Echegaray, A. y Aguilar, M. J. (2017). “Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso”. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 63, pp. 5-47.

en materia de servicios sociales, tal y como se deriva del discurso de las personas participantes en el GD1, esté generando situaciones de desigualdad en el acceso y en la cobertura de necesidades sociales entre la población aragonesa, dependiendo de la entidad local en la que viva. En este sentido, una de las participantes en el Grupo de Discusión 1, exponía:

“Por matizar que hablamos de, a mí me parece fundamental en todas las reuniones que ha habido sobre todo que nos juntamos los del medio rural, siempre he dicho que me parece indignante que los derechos de los ciudadanos no fueran los mismo en un territorio que en otro, que esto no podía ser depende de donde vivieras. Pero vamos, dentro de mi propia comarca lo digo, lo he dicho siempre, depende si vives en Alcalá, vivir en Pedrola, que hay dos kilómetros y medio uno paga una cosa y otra paga otra, porque las tasas son municipales. Quiero decir, han decidido que en mi comarca no cobro a los usuarios entonces lo cobra cada ayuntamiento y yo cobro a los ayuntamientos. Aquí ya sabéis que cada comarca decide.”  
(GD1-M5)

Según se desprende, esas desigualdades no sólo se dan entre Zaragoza capital y el resto de Aragón, sino también entre comarcas y entre la población que vive en la misma comarca.

Una vez revisada la estructura (organizativa, funcional y territorial) del sistema, en el siguiente epígrafe se aborda la estructura para su gobernanza.

### II.3.5. El sistema de gobernanza

La gobernanza es un término que hace alusión a la complejidad para gobernar algo, en el caso de los servicios sociales en Aragón, debido al elevado número de agentes implicados en ese gobierno. Para poder articular la deliberación y los acuerdos necesarios en la toma de decisiones, se crean órganos de participación y de coordinación. A veces, es complicado diferenciarlos, bien porque tienen ambos cometidos, bien porque, aunque estén separados, las decisiones tienen que incluir la participación de las personas afectadas directamente. Como sabemos, la participación es un derecho, además de un principio y una metodología en la gestión de las políticas públicas.

Tal y como he indicado anteriormente, en el sistema de servicios sociales convergen los diferentes niveles de la Administración Pública y las Entidades privadas, principalmente sociales. Uno de los participantes en el Grupo de

Discusión 1, señala que este modelo de gobernanza no está claro porque el Gobierno Autónomo, parece centrado en su papel de gestor de las competencias que le son propias y, no asume la función de liderazgo o dirección del todo el Sistema en su conjunto:

“Con relación a la gobernanza, pues es que está muy claro, hay un nivel de administración con un nivel competencial y sobre todo pienso que hay una falta de liderazgo de la entidad que teóricamente tiene la competencia que es el Gobierno de Aragón.....Dice mucho porque de alguna manera de lo que se ha desarrollado, además, si no es una competencia que ha gestionado de forma directa el Gobierno de Aragón se ha desentendido de lo que es competencia de las entidades locales y en este caso locales, hablese de diputación provincial, la diversidad que hay en las tres provincias....Entonces es muy complicado, primero porque siguen dando mucho poder a las entidades locales y luego no quedan claras las competencias.” (GD1-H2)

Por una parte, nadie evalúa o inspecciona<sup>217</sup> la ejecución de las normas que dicta el Gobierno de Aragón en esta materia y que deben ser aplicadas por las Entidades Locales<sup>218</sup>:

“Yo pienso que la autonomía local en estos momentos es negativa. Cualquier centro de salud tiene mucho más poder respecto a su gobernanza que cualquier director de servicios sociales. Hay una ordenanza autonómica que hay que cumplir localmente, no se hace y aquí no pasa nada y me refiero a la ayuda a domicilio del decreto del Gobierno de Aragón del dos mil trece. Se calcula lo que cobra cada usuario, no toda la familia y no se está haciendo. Y no hay ninguna función de supervisión

---

<sup>217</sup> A este respecto, la ley de servicios sociales de Aragón, establece en su art.46.1. las competencias del Departamento competente en materia de servicios sociales. Y concretamente en su letra j) dice textualmente: “Ejercer la función inspectora para garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias ordenadoras de los servicios sociales”.

<sup>218</sup> En esta línea, me parece muy significativo, a modo de ejemplo, lo que está ocurriendo en estos momentos con relación al servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación social, regulado en la *ORDEN CDS/1560/2018, de 30 de agosto, por la que se regula el servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación social* por el Departamento de Ciudadanía y Derechos sociales del Gobierno de Aragón. El Ayuntamiento de Zaragoza ha puesto en funcionamiento un teléfono como primer contacto de atención con los CSS. A criterio del consistorio es un servicio que facilita la tarea de los y las profesionales de trabajo social en el programa de acogida (servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación social de los CMSS) pero los y las profesionales de trabajo social que prestan ese servicio opinan que es contrario a la Orden que lo regula. Ante esta polémica, acudieron a su colegio profesional (el colegio profesional de trabajo social de Aragón) y este, al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón. Pues bien, a pesar de que el Departamento coincide con la valoración al respecto realizada por el Colegio Profesional, no va a tomar ninguna medida para asegurar que se cumpla la Orden que regula el mencionado servicio. Es el propio Colegio Profesional el que ha puesto este asunto en manos de la justicia.

ni absolutamente nada.” (GD1-H4)

Y por otra, otro participante en el Grupo de Discusión 1, señala que las Entidades Sociales estaban antes de la construcción de la red pública servicios sociales. Lo que añade más complejidad al mapa relacional de agentes que participan en el sistema. A la par, se cuestiona la representación de las Entidades Sociales<sup>219</sup> en estos momentos. Así lo verbaliza:

“Yo creo que en muchos momentos todo el papel del tercer sector e iniciativa social es fruto de que ese sector ya estaba allí cuando no había un sistema de servicios sociales. Entonces digamos que no es un modelo que tuviera que desarrollarse desde el inicio, sino que se asumió una realidad que ya estaba.

Es decir, existen algunos mecanismos supuestamente de gobernanza en los que participan entidades muchas veces defendiendo intereses corporativos no tanto intereses globales. A mí cuando hablamos de la sociedad civil no sabes ¿qué es eso de la sociedad civil? No estamos hablando de lo mismo. Yo defendiendo la sociedad civil a muerte, la capacidad de autovalidación de las comunidades y de los individuos, pero creo que muchas veces esta dejación de funciones ha hecho que haya intereses corporativos que están bastante lejos de lo que sería la iniciativa organizada que están ocupando su lugar.” (GD1-H3)

En el siguiente cuadro (Cuadro 5) se muestran los principales órganos de gobernanza en materia de Servicios Sociales (en general) y de pobreza y exclusión infantil en concreto, tanto a nivel estatal como autonómico. Para una mejor comprensión, los he subdividido en tres categorías; órganos de decisión; órganos de participación; y órganos de defensa de los derechos de la infancia. En lo relacionado con los órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón, no existe información pública ni publicada respecto de su actividad<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Por una parte, a finales de marzo del 2023 la Mesa de las Cortes de Aragón calificaron el proyecto de ley del Tercer Sector de Acción Social en Aragón (véase cuadro sobre el desarrollo reglamentario del Sistema de Servicios Sociales en Aragón a partir de la Ley de Servicios Sociales). Esta ley no podrá tramitarse esta legislatura dado que no hay tiempo para su tramitación y decaerá. Por otra, es importante no confundir esta ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales en Aragón.

<sup>220</sup> En concreto, actas publicadas de las reuniones, resoluciones con las decisiones y acuerdos que se toman o memorias de actividad. Sólo la Comisión de seguimiento de la Prestación Aragonesa Complementaria y de la Implantación de los procesos de Inclusión publica actas, tal y como mandata la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital y el servicio público aragonés de inclusión social.



**Cuadro 8. Órganos de Gobernanza del Sistema de Servicios Sociales.**

<b>ORGANOS DE CO-DECISIÓN</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</li> <li>- Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia</li> <li>- Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital</li> <li>- Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales</li> <li>- Comisión interdepartamental para la Infancia y la Adolescencia</li> <li>- Comisión de seguimiento de la Prestación Aragonesa Complementaria y de la Implantación de los procesos de Inclusión</li> <li>- Observatorio Aragonés de Familia</li> <li>- Observatorio de la Desigualdad en Aragón</li> </ul>
<b>ORGANOS DE PARTICIPACIÓN</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Participación de la Infancia y la Adolescencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Aragonés de Servicios Sociales</li> <li>- Consejo de la Infancia y de la Adolescencia de Aragón ( en proceso de elaboración)</li> </ul>
<b>ORGANOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto Comisionado contra la pobreza infantil en España</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisionado para la Infancia del Gobierno de Aragón</li> <li>- Oficina Infancia y Adolescencia (Justicia de Aragón)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con el Boletín Oficial del Estado y Boletín Oficial de Aragón.

A nivel autonómico todos, a excepción del Observatorio de las Familias, que se creó en 2004 y se modificó en 2020, se han creado durante el periodo temporal de análisis de esta tesis doctoral. Y un número importante de estos tienen incidencia específica en o sobre la pobreza infantil (sin incluir el Comisionado para la Agenda 2030<sup>221</sup>). En concreto, dentro del Observatorio de la desigualdad en Aragón<sup>222</sup>, hay un grupo de trabajo sobre pobreza infantil y

<sup>221</sup> La Asamblea General de la ONU adoptó el 25 de septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción con 17 objetivos. El primero de ellos, el fin de la pobreza. Como meta 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. Para conocer más acerca del Comisionado para la Agenda 2030 ver: <https://www.aragon.es/-/aragon-con-la-agenda-2030-comisionado#anchor2> [Consultado: 08-03-2023]

<sup>222</sup> El Decreto 69/2017, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Interdepartamental "Observatorio de la Desigualdad en Aragón" y se aprueba su reglamento, establece en su art.2. relativo a sus funciones: "La Comisión Interdepartamental "Observatorio de la Desigualdad en Aragón" tiene asignadas las siguientes funciones: a) Elaboración del diagnóstico de la

tanto el Comisionado para la infancia del Gobierno de Aragón<sup>223</sup> como la Oficina de infancia y adolescencia del Justicia de Aragón<sup>224</sup> tienen en la pobreza infantil uno de sus ámbitos de intervención.

Parte de este interés por la infancia en Aragón, tiene su origen en el *Pacto por la infancia en Aragón*, promovido por UNICEF en 2013. Todos los partidos con representación en las Cortes de Aragón firmaron ese pacto, que sigue vigente y en el que se contemplan acciones frente a la pobreza y exclusión social de la infancia<sup>225</sup>.

En estos momentos, el Gobierno de Aragón está elaborando, mediante proceso participativo, el Decreto que regulará el Consejo de la Infancia y de la Adolescencia de Aragón<sup>226</sup>.

El conocimiento sobre los Servicios Sociales en Aragón termina con el siguiente apartado, cuyo contenido trata sobre la financiación y los presupuestos del sistema.

### II.3.6. La financiación y los presupuestos

La financiación de los servicios sociales en Aragón está regulada en el Título VIII de la Ley. Los servicios sociales generales son financiados a través de la denominada sección 26 de los presupuestos autonómicos. Una partida

---

*realidad autonómica en relación con las situaciones de desigualdad existentes en Aragón, especialmente en el ámbito de la infancia."*

Para conocer más sobre el Observatorio de la desigualdad en Aragón y el grupo de trabajo sobre pobreza infantil ver: <https://www.aragon.es/-/comision-de-trabajo-sobre-la-pobreza-infantil> [Consultado: 11-03-2023]

<sup>223</sup> La Orden HAP/26/2020, de 30 de enero, por la que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo de la Presidencia del Gobierno, crea el puesto de Comisionado/a para la infancia adscrito al Gabinete de Presidencia.

<sup>224</sup> Uno de los principales ámbitos de la Oficina de infancia y adolescencia del Justicia de Aragón es la defensa de los derechos de este colectivo. Para ampliar más sobre ella ver: <https://eljjusticiadearagon.es/oia/> [Consultado: 11-03-2023]

<sup>225</sup> Para conocer el documento del Pacto por la infancia en Aragón y todo su proceso hasta la actualidad, ver: <https://www.cortesaragon.es/Pacto-por-la-Infancia-UNICEF.2881.0.html> [Consultado: 11-03-2023]

<sup>226</sup> Para conocer más sobre este proceso y el texto del borrador del Decreto, ver: <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/232476640150> [Consultado: 24-02-2023]

específica en la que el Gobierno de Aragón incluye la financiación de todas las competencias transferidas a la comarcas<sup>227</sup>. Lo que implica, que el presupuesto destinado a financiar los servicios sociales generales no es un fondo finalista. Cada comarca gestiona la partida que le llega desde esta sección que incluye todos los servicios y funciones de su titularidad<sup>228</sup>.

Los servicios especializados del primer nivel, los delegados a las comarcas, se financian mediante convenios y las encomiendas de gestión de servicios sociales, como el SAD de atención a personas dependientes también<sup>229</sup>. Por otra parte, están todas las líneas de subvenciones, destinadas principalmente a entidades sociales, pero también hay alguna para entidades locales que se contemplan anualmente en el Plan Estratégico de Subvenciones del Gobierno de Aragón. Y también existen convenios con entidades sociales concretas (como subvenciones directas).

A su vez, la Comunidad Autónoma se nutre en su presupuesto de fondos, en la mayoría de los casos finalistas, que vienen del Gobierno central con diferentes finalidades. Los acuerdos de reparto entre las CCAA se toman, principalmente, en el marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de atención a la dependencia<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Los servicios sociales generales del Ayuntamiento de Zaragoza se financian mediante convenio.

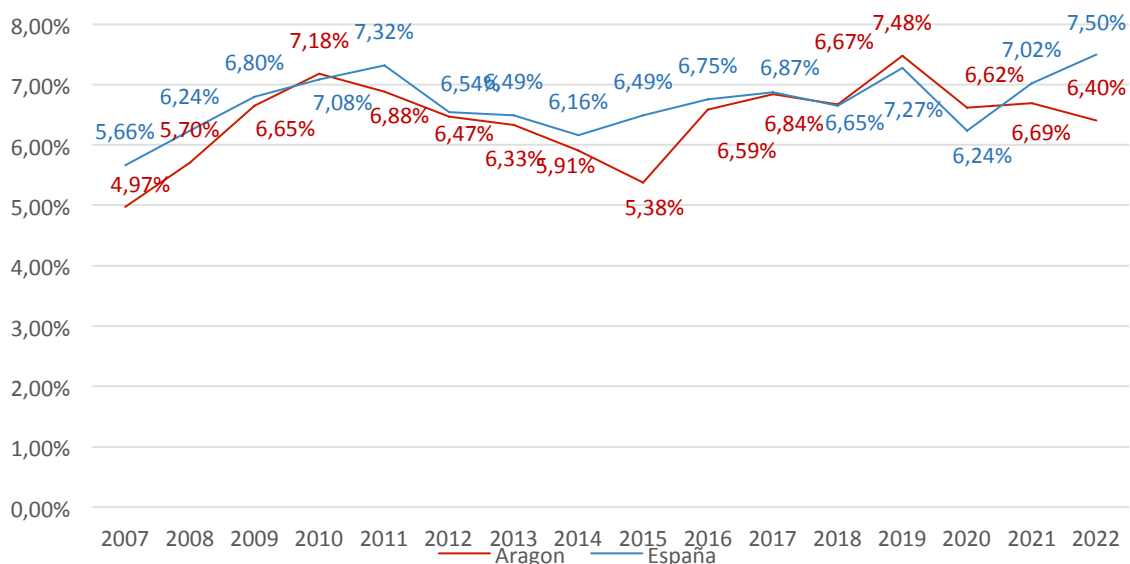
<sup>228</sup> Este ha sido un tema controvertido y con el que los y las profesionales de la intervención social, mayoritariamente de los servicios sociales generales, no están de acuerdo. Principalmente porque de este modo, no se asegura que con el dinero que llega a las Comarcas, desde la sección 26 de los presupuestos, se estén cubriendo las exigencias relativas a los ratios de personal de la estructura básica del Centro de Servicios Sociales que se recogen en art. 19 del Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón. De hecho, en la memoria de los CSS, 2019-2020, todavía había comarcas que no tenían cubiertas las ratios de personal. Véase pág. 18 de la memoria en: <https://www.aragon.es/documents/20127/6523422/Memoria+CSS+Aragon+2019-2020.pdf/50ae5f74-9f0f-9e75-ade9-44d34c760764?t=1647519368543> [Consultado: 23-12-2022]

<sup>229</sup> Hay que considerar que la realización de un convenio requiere del acuerdo de todas las partes implicadas.

<sup>230</sup> Para ver el contenido de los acuerdo puede consultarse el siguiente enlace: <https://imserso.es/web/imserso/autonomia-personal-dependencia/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/el-saad/organos-sistema/organos-cooperacion/acuerdos-adoptados-consejo-territorial-sociales-saad#ancla1> [Consultado: 15-03-2023]. En otras materias, como el fondo de financiación para el derecho a la Asistencia Social Integral de la Ley Orgánica

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del gasto en Servicios Sociales en Aragón y España durante los años 2007 al 2022-

**Gráfico 12. Evolutiva del porcentaje del presupuesto destinado a Servicios Sociales y Promoción Social, entre Aragón y España. Años 2007 al 2022.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del informe: *La inversión social por comunidades*, de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España, del año 2022.

Para el periodo de análisis, vemos que España va progresiva pero lentamente subiendo su presupuesto entre 2015 hasta 2019 para presentar un descenso acentuado en el periodo 2019-2020 y volver a subir con mucha mayor intensidad en los años 2020-2022. En Aragón, el proceso presenta claramente dos tendencias; del 2015- 2019 con una subida bastante acentuada, pasando del 5,38% al 7,48%, y del 2019-2022 con una bajada continuada que coloca a Aragón en el 6,40% mientras que este porcentaje sube hasta el 7,50% en el caso de España.

En las siguientes tablas se muestra el presupuesto en servicios sociales y el gasto por habitante de la Comunidad Autónoma de Aragón, en comparación con todas las CCAA. En ellas se puede ver que Aragón está en el tramo inferior respecto al porcentaje que dedica a servicios sociales y en una posición intermedia respecto a la cantidad que invierte por habitante.

1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, los acuerdos de reparto se toman en el marco de la Conferencia sectorial de igualdad.

## Capítulo II: Los Servicios Sociales en Aragón

Tabla 22. Comparativa por CCAA del porcentaje del presupuesto dedicado a Servicios Sociales y gasto por habitante en el año 2021.

	%		€
ASTURIAS	9,40%	NAVARRA	617,80 €
EXTREMADURA	8,70%	RIOJA	493,75 €
RIOJA	8,40%	ASTURIAS	481,92 €
NAVARRA	8,40%	EXTREMADURA	479,38 €
CASTILLA Y LEÓN	8,40%	CANTABRIA	432,50 €
CANTABRIA	8,20%	CASTILLA-MANCHA	426,33 €
CASTILLA-MANCHA	7,80%	CASTILLA Y LEÓN	394,94 €
VALENCIA	7,50%	VALENCIA	382,87 €
ANDALUCÍA	7,30%	ARAGÓN	353,32 €
MADRID	7,20%	GALICIA	348,38 €
MURCIA	7,00%	CATALUÑA	309,17 €
GALICIA	7,0%	ANDALUCÍA	308,55 €
ARAGÓN	6,70%	PAÍS VASCO	306,64 €
CATALUÑA	6,2%	MURCIA	287,52 €
CANARIAS	5,6%	MADRID	275,30 €
PAÍS VASCO	5,4%	CANARIAS	247,50 €
BALEARES	3,6%	BALEARES	181,50 €
ESPAÑA	7,0%	ESPAÑA	332,80 €

Fuente: Elaboración propia con datos del informe "La inversión social por comunidades" de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España, del año 2022.

En la tabla del presupuesto dedicado a Servicios Sociales en 2021, Aragón ocupa la posición nº 13 de las 17 CCAA, siendo Asturias la Comunidad Autónoma que más porcentaje dedica a Servicios Sociales, con un 9,40% y Baleares la que menos, con un 3,6%. En el caso de gasto por habitante, Aragón aparece por encima de la media, en la posición nº 9. La Comunidad Autónoma que más gasto realiza por habitante es Navarra, con 617,80€ y la que menos, Baleares con 181,50€.

Finalmente, a modo de cierre de este capítulo II, en el siguiente apartado se esbozan las principales características de la inclusión social, como el nuevo paradigma en las políticas sociales contra la pobreza y la exclusión social.

## II.4. La inclusión social como elemento transversal en las políticas sociales

La pobreza, entendida como exclusión social, tiene un carácter multidimensional y supone la acumulación de desventajas en las distintas dimensiones de la vida. Por tanto, *la inclusión social*<sup>231</sup>, como su reverso, también es multidimensional y se convierte en un elemento transversal a todas las políticas públicas de lucha contra la pobreza y exclusión social (IV Plan Vasco de inclusión activa 2017-2021: 119).

Como consecuencia de los cambios sociales y de la aparición de nuevos riesgos social, se está produciendo una reorientación del Estado de Bienestar a través de la denominada *activación, de la inversión social y las políticas redistributivas* (Cabrera 2007). Las políticas pasivas de empleo (las prestaciones por desempleo) van acompañadas de políticas activas que tratan de (re)incorporar a las personas expulsadas del mercado laboral o de incorporar a aquellas otras que tienen un acceso muy difícil. La inserción en el mercado laboral pone en el centro la *activación laboral* como dimensión fundamental de la inclusión social. No obstante, este planteamiento está siendo cuestionado en tanto que las condiciones del mercado laboral han cambiado enormemente y las historias de vida laboral, en estos momentos, están llenas de entradas y salidas. Además, aunque la inclusión laboral es muy importante, hay personas que no van a poder transitar por esos procesos (itinerarios). Por ello, se plantean algunas alternativas diferentes, como otorgar valor social a otras formas de relación social, como la acción comunitaria a través del intercambio de tiempos, el voluntariado, la configuración de grupos de autoayuda o la generación de vínculos comunitarios que puedan sostener a las personas sin que las administraciones deleguen su responsabilidad (Pérez 2016: 47-63). Otra opción

---

<sup>231</sup> Véase: Sandoval, B. (2016). "¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social". *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, pp. 71-108. Y véase también: Rodríguez Cabrero, G. (Coord.) (2011) *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad Centro de Publicaciones.

es la interacción y coordinación fluida entre los servicios de empleo y los servicios sociales para acompañar a aquellas personas con mayores desventajas (Laparra y Martínez 2021: 467- 494). Se ha constatado que hay un porcentaje de personas que pueden ser susceptibles de atención por ambas agencias. En definitiva, se trataría de pasar de la activación (entendida como inclusión laboral) a la inclusión activa (Zalakain 2017; 2021; 2022).

En 2008 la Comisión Europea aprobó la *Recomendación de 3 de octubre sobre la inclusión activa de personas excluidas del mercado laboral*<sup>232</sup>, basada en tres pilares: un apoyo a la renta adecuado, mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios de calidad. Esta Recomendación se vio complementada, en septiembre del 2022, por otra *Recomendación de la Comisión Europea sobre una renta mínima que procure la inclusión activa*<sup>233</sup>. Una renta económica mínima, como política redistributiva digna, basada en criterios objetivo como el umbral de la pobreza y destinada a todas las personas que no dispongan de ingresos económicos para cubrir sus necesidades básicas.

Una de las críticas más importante que se hace al modelo de la *inclusión activa* es que puede estar poniendo el acento en la responsabilidad del individuo a la hora de *hacer todo lo posible para encontrar un trabajo*. Lo que se ha traducido en el paso del *welfare* al *workfare* (Rey 2013: 11-44) y que tiene su traducción en rentas de inserción muy condicionadas y con sanciones ante el rechazo de ofertas laborales. Por otra parte, el acceso a servicios de calidad que permitan hacer más factible la inserción laboral, como serían los servicios de cuidados de infancia y el acceso a formación, están muy poco desarrollados.

Por su parte, *la inversión social*, como segundo elemento de la inclusión social, pone el acento en la inversión en capital humano, en la prevención antes que en la reparación. Trata de igualar las oportunidades para preparar a las

---

<sup>232</sup> Véase la recomendación en el siguiente link: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/active-inclusion-of-people-excluded-from-the-labour-market.html> [Consultado: 14-04-2022]

<sup>233</sup> Véase: Comisión Europea (2022) *Renta mínima: se necesita un apoyo más eficaz para luchar contra la pobreza y promover el empleo*. Disponible en: <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/noticias-ue/1454-renta-minima-se-necesita-un-apoyo-mas-eficaz-para-luchar-contra-la-pobreza-y-promover-el-empleo> [Consultado: 11-04-2023]

personas ante la sociedad del conocimiento (Adelantado 2017: 38-52). Junto a las políticas activas de empleo habría que articular las políticas familiares con especial incidencia sobre medidas de conciliación y con políticas educativas que permitan la formación y capacitación continua. En esta línea, la Comisión Europea aprobó el 20 de febrero de 2013 la Recomendación: invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas<sup>234</sup>, que se apoya en el acceso a recursos adecuados, acceso a servicios asequibles y de calidad, y el derecho de los niños y las niñas a participar. Una de las críticas a esta estrategia del denominado Estado inversor, es que las medidas concretas que desarrolla se construyen sobre la idea de la infancia como sujetos a futuro, como sujetos por hacer (en adultos) y no como sujetos del hoy.

En el marco de la inversión social, los servicios sociales tienen un importante papel en el ámbito de la inclusión social como paradigma actual de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Uribe 2020: 5-17). Fantova (2017), en esta misma línea, sostiene que los servicios sociales tienen una función central de acompañamiento para la recuperación y para el mantenimiento de la interacción social mediante la intervención social. En palabras de Uribe, analizando el planteamiento de Fantova: “La misión de los servicios sociales, es pues, retomando las anteriores citas de Fantova, la de sustituir y mantener la libertad de las personas desde su capacidad de sostener la interacción” (2020: 13)<sup>235</sup>.

La inclusión social e inversión social requerirían a los servicios sociales fortalecer la intersección con otras dimensiones de la protección social (educación, salud, vivienda, empleo) y promover el carácter preventivo puesto que una de las características de los servicios sociales actuales es su prominente vertiente reactiva.

---

<sup>234</sup> Véase la recomendación en el siguiente link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:ES:PDF> [Consultado: 27-03-2023]

<sup>235</sup> Muy en línea, dice Uribe, con la teoría de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum.



La inclusión social que se está impulsando desde Europa, con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) <sup>236</sup> como motor de la política social, desborda con mucho la activación laboral de las personas en edad de trabajar. En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021) <sup>237</sup>, la hoja de ruta a seguir, la pobreza y la exclusión social es un objetivo prioritario que incluye no sólo a la población adulta, sino también a la población infantil. En consonancia con este contexto que orienta las políticas sociales contra la pobreza y la exclusión social, España aprobó, mediante acuerdo de Consejo de Ministros del 29 de marzo del 2019, la Estrategia Nacional de Prevención y Exclusión Social (2019-2023) <sup>238</sup>, que tiene como objetivo prioritario la pobreza infantil.

En definitiva, el Sistema de Servicios Sociales de Aragón, comparte con los de otras CCAA, las características de un sistema configurado desde la disyuntiva de ser la parte asistencial de la Seguridad Social u optar por ser un sistema de Protección Social específico. La inexistencia de una ley nacional ha formado parte de las causas de la situación actual, caracterizada principalmente por la desigualdad entre CCAA.

A nivel interno, el Sistema de Servicios Sociales de Aragón, se configura como un *sistema disfuncional* con una fuerte descentralización en la estructura comarcal y en la capital aragonesa. Un modelo que parece no estar respondiendo a los objetivos que el marco jurídico contiene y que requeriría de una profunda revisión.

---

<sup>236</sup> El Pilar Europeo de Derechos Sociales fue aprobado en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017 y reafirmado en la Cumbre Social de Oporto de 2021. Véase en: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/> [Consultado: 09-04-2023]

<sup>237</sup> El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales aglutina las acciones y medidas en 20 principios que tienen como finalidad hacer que Europa sea justa, inclusiva y llena de oportunidades. Véase en: [https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec\\_trabajo/analisis\\_mercado\\_trabajo/pnr/archivos/semestre2021/Plan-Accion-Pilar-Europeo-Derechos-Sociales-Marzo-2021.pdf](https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/archivos/semestre2021/Plan-Accion-Pilar-Europeo-Derechos-Sociales-Marzo-2021.pdf) [Consultado: 15-04-2023]

<sup>238</sup> Véase la Estrategia en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm> [Consultado: 20-04-2023]

La atención a las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia tienen cabida en la articulación con las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta. Cuestión distinta es cómo y qué respuestas es capaz de generar el propio sistema. Y esto es lo que se va a analizar en los siguientes capítulos.

## Capítulo III: Infancia, pobreza y riesgo: el papel de los servicios sociales

En el capítulo I he revisado el concepto, las causas, las consecuencias y los principales paradigmas para abordar el análisis de la pobreza y exclusión infantil (o en la infancia). El capítulo II se centra en el marco institucional desde el que se ubica esta tesis doctoral, los servicios sociales en Aragón. Ahora, en este capítulo III, es momento de entrar a revisar qué lugar ocupa la pobreza infantil en este contexto. Un lugar en el que se une a otro concepto, el riesgo (Chávarro 2018; Valdés 2021). El concepto de *riesgo*, en la protección a la infancia, se desdobra en dos acepciones relacionadas entre sí. De una parte, el riesgo se utiliza, en el ámbito de la intervención social, para identificar factores (individuales, familiares y sociales) predictores que ayuden a anticipar la intervención social para prevenir el deterioro. De otra parte, el concepto de riesgo se constituye en una situación de maltrato/violencia infantil que no tiene la gravedad para ser considerada como una situación de desamparo pero que exige la intervención de los Servicios Sociales. Además, dentro de esta segunda acepción, encontramos la valoración de las situaciones de riesgo, que evalúa la gravedad de la situación, cuando el daño ya se ha producido, en conexión con la posibilidad (*el riesgo*) de repetición.

Pobreza y exclusión social junto a riesgo en la infancia, presentan diferentes conexiones que pueden dar lugar a varias categorías: *riesgo de desprotección*, *riesgo de maltrato* y *riesgo de desamparo*.

El objetivo de este capítulo III, una introducción que presenta el estado de situación de la infancia y la familia en Aragón, es revisar el lugar que se atribuye a esta relación, en el contexto del Sistema de Servicios Sociales en Aragón, así como su gestión y los procesos de intervención diseñados para su atención.

### III.1. Infancias y Familias en la Sociedad del Riesgo

Si algo caracteriza a la *sociedad del riesgo* en la que vivimos es el alto grado de incertidumbre en el que nos movemos (Giddens 1996; Beck 1998; Luhmann [1991]2006; Bauman 2007). Riesgo, peligro e incertidumbre nos acompañan en el hoy y en el ahora pero también en nuestra proyección como sociedad (Martín y Hormigos 2006: 27-40).

La infancia y la familia no son ajenas al contexto social en el que vivimos. La interdependencia de los *mundos de la infancia* (Gromada *et al.* 2020) es una realidad constatada. Hoy no sabemos si nuestra infancia tendrá mejores condiciones de vida que la que tenemos nosotros<sup>239</sup>. Tener estudios universitarios o un trabajo ya no es el pasaporte para vivir una vida digna. La sostenibilidad del nuestro sistema de pensiones suele estar en entredicho ante la falta de relevo generacional y la precariedad laboral<sup>240</sup>. Ya no tenemos claro que cualquier niño o niña tiene las mismas oportunidades nazca en la familia que nazca<sup>241</sup>. Nada es tan *sólido* como lo era antes. Todo es mucho más complejo, mucho más diverso y lleno de matices. Por eso, es más preciso hablar de infancias y las familias, remarcando así la pluralidad de situaciones y respetando la especificidad de sub-grupos y las diferentes particularidades y situaciones que se encuentran bajo el conjunto anónimo de la población menor de edad<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> Desde la crisis del 2008, diferentes estudios vienen señalando esta situación. Pasamos de considerar que ser *mileurista*, en la crisis del 2008, era una situación precaria y excepcional a considerarla, en las siguientes crisis (Covid-19 y 2021) como una situación generalizada. La consecución de las tres crisis está teniendo un fuerte impacto en la relación intergeneracional. Véase: Laparra y Pérez (2008) y Ayala (2022).

<sup>240</sup> Recientemente en Consejo de Ministros del 16 de marzo del 2023, hemos asistido a la última reforma de nuestro sistema de pensiones.

<sup>241</sup> Véase el discurso del presidente del Gobierno en el acto "Infancia y Futuro. Voces y miradas en tiempo de crisis". Organizado por UNICEF España, el 21 de noviembre del 2022, disponible: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Documents/2022/221121%20TRANSCRIPCIÓN%20DISCURSO%20PG%20EN%20EL%20ACTO%20SOBRE%20INFANCIA%20ORGANIZADO%20POR%20UNICEF.pdf> [Consultad: 28-03-2023]

<sup>242</sup> La CDN considera menor a los menores de 18 años. Este límite entre adultos y no adultos es una frontera variable y movible en otros ámbitos de la sociedad como la edad para trabajar o

Tal y como se viene remarcando a lo largo de esta tesis doctoral, la pobreza y exclusión social constituyen uno de los nuevos riesgos sociales que afecta al conjunto de nuestra sociedad y de modo prioritario, a las familias con niñas y niños. Por eso, antes de pasar a analizar la relación entre pobreza y riesgo en los servicios sociales, es preciso realizar un acercamiento al estado de situación de la infancia y la familia en Aragón. Saber de cuántos niños y niñas estamos hablando y de dónde y con quién viven. Estas y algunas otras cuestiones más son las que se muestran a la largo de este epígrafe<sup>243</sup>.

Aragón cuenta con una extensión territorial de 47.702,3 Km (lo que representa un 9,4% del territorio español) y una población total de 1.326.261 habitantes, distribuida en sus tres provincias de modo muy desigual. Con una densidad poblacional de tan apenas 27,8hab/Km (en Teruel de 9,1hab/ Km, en Huesca de 14,4hab/Km y en Zaragoza, de 55,9hab/Km), se estructura territorialmente en 731 municipios (679 considerados como zona rural, 43 como zona intermedia y 14 como zona urbana)<sup>244</sup>. Entre las tres capitales de provincia suman el 57,66% de la población total, siendo con diferencia Zaragoza capital la localidad que condensa el mayor volumen de población, un 50,9% del total. El dato demográfico más significativo de esta región es su alta tasa de envejecimiento, con un índice de 118,0 (superior a la nacional que es 102,2) y un saldo vegetativo negativo, que en 2022 fue de -7.616, Instituto Aragonés de Estadística (en adelante IAEST).

La edad media de la población aragonesa es de 45,1 años y su distribución poblacional es del 18,5% para la población de 0-19 años; del 59% para la población de 20-64 años y del 21,8% para la población de 65 y más años (IAEST 2023).

Específicamente, para la población menor de 18 y 3 años respectivamente,

---

para ser responsable penalmente (16 años).

<sup>243</sup> Cualquier análisis de políticas públicas debe considerar factores demográficos y poblacionales puesto que estos tienen una enorme incidencia en la organización de las respuestas.

<sup>244</sup> Se consideran zona rural los municipios de hasta 2.000 habitantes, intermedia los de 2001 hasta 10.000 habitantes y zona urbana los municipios de más de 10.000 habitantes.

la situación es la que se muestra en las siguientes tablas.

**Tabla 23. Población total menor de 18 y 3 años y el porcentaje que representan del total de la población por provincias, del año 2021.**

	Total población	Población <18	Población <3	% Población <18	% Población <3
<b>Aragón</b>	1.326.261	219.780	28.965	16,6%	2,2%
<b>Provincia de Huesca</b>	224.264	36.110	4.868	16,1%	2,2%
<b>Provincia de Teruel</b>	134.545	20.954	2.912	15,6%	2,2%
<b>Provincia de Zaragoza</b>	967.452	162.716	21.185	16,8%	2,2%

\*Nota: <18 (sin incluir los 18) y <3 (sin incluir los 3). Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

La diferencia entre provincias, con datos absolutos, es muy pronunciada, siendo Teruel y Zaragoza los extremos. Sin embargo, con datos relativos, los porcentajes son similares, un punto más bajo para la provincia de Teruel.

Si tomamos exclusivamente los núcleos de población de mayor densidad poblacional<sup>245</sup>, encontramos los siguiente datos para la misma fecha:

**Tabla 24. Población total y población menor de 18 y 3 años en los núcleos urbanos de mayor densidad de población en Aragón, del año 2021.**

	Total población	Población <18	Población <3
<b>Huesca capital</b>	53.429	9.726	1.331
<b>Teruel capital</b>	35.994	6.416	868
<b>Calatayud Ayuntamiento</b>	19.870	3.283	415
<b>Comarca Central sin Zaragoza capital</b>	83.238	18.395	2.140
<b>Zaragoza capital</b>	675.301	113.010	14.954

\*Nota: <18 (sin incluir los 18) y <3 (sin incluir los 3). Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

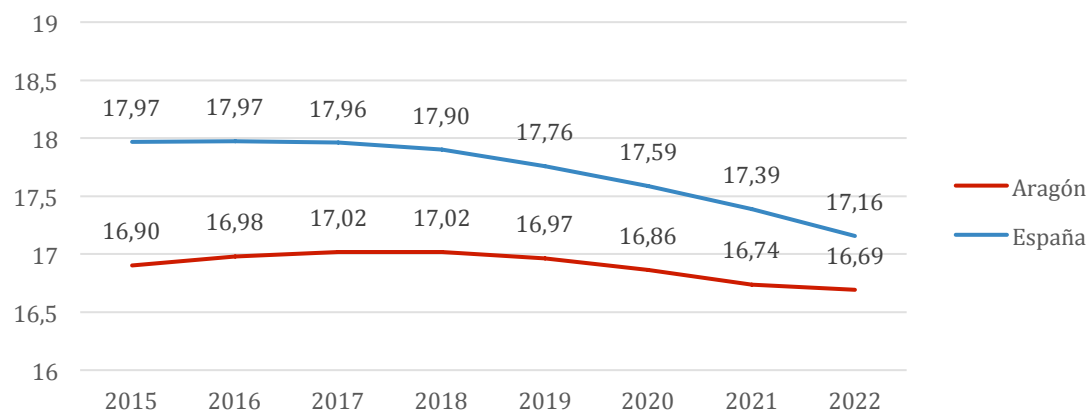
Según los datos de población que refleja la tabla, en las entidades locales que se muestran, se concentran 150.830 menores de 18 años (el 68,62% del total de este grupo de edad) y 19.708 menores de 3 años (el 68,04%). Es decir, casi el 70% de la población menor de 18 años de Aragón está concentrada en el conjunto de esas entidades locales.

<sup>245</sup> Zaragoza, Huesca, Teruel y Calatayud son Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y, por tanto, titulares de Centros de Servicios Sociales.

Según datos facilitados por el IAEST, los valores más altos para este grupo de edad (menores 18 años) los encontramos en la comarca central (sin Zaragoza capital) y en la comarca de Valdejalón. Los más bajos, en la comarca Campo de Belchite, en la provincia de Teruel.

En su conjunto, la población aragonesa, menor de 18 años, viene a representar el 16,6% de la población total, mientras que para el conjunto es del 17,16%. Su evolución, similar a la de España, se ha mantenido constante, con una ligera bajada del 2018-2022, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

**Gráfico 13. Comparativa evolución población de 0 a 17 años, Aragón y España, entre el 2015 y 2022.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los y las menores de etnia gitana y con discapacidad requieren de un análisis específico. En el caso de los y las menores de etnia gitana, el porcentaje de menores de 16 años sube hasta el 33,6%<sup>246</sup> y para los menores con discapacidad, los datos señalan una tasa de discapacidad del 19,88 por mil, para menores de 6-15 años<sup>247</sup>. Los datos oficiales no contemplan a los menores de 6 años con discapacidad, al considerar que los cambios pueden ser constantes en este periodo. No obstante, para tener un dato aproximado, el programa de

<sup>246</sup> Datos extraídos de la Estrategia Integral para la población gitana en Aragón (2018-2020). Véase: Carrón, J. (2015) *La situación demográfica y social de la comunidad gitana. Jornadas sobre Abordaje Integral de la Comunidad Gitana en las consultas de Atención Primaria*. Disponible en: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/La%20situacion%20demografica%20y%20social%20de%20la%20comunidad%20gitana.pdf/977fde6b-4894-781b-a2ed-64b2fb906092> [Consultado: 11-04-2023]

<sup>247</sup> Datos de la Encuesta de discapacidades publicada 2022 (INE).

atención temprana en Aragón atendió a 2.674 niños y niñas menores de 0-6 años en 2022<sup>248</sup>.

En la siguiente tabla se muestra la distribución por género y nacionalidad, de la población aragonesa menor de 14 años. El número de hombres y mujeres es similar, con leves variaciones, a lo largo de los años de análisis, oscilando en torno a unas 500 mujeres menos todos los años, en el caso de menores españoles.

**Tabla 25. Menores de 0 a 14 años residentes en Aragón agrupados por género y nacionalidad (agrupación de países), serie 2015 a 2022.**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Española	H	85078	85068	84866	84181	83107	81703	80046	78311
	M	80050	80113	79911	79263	78265	76757	75263	73747
De Europa sin España	H	5532	5460	5473	5552	5664	5768	5767	5359
	M	5412	5324	5279	5302	5400	5482	5501	5147
De África	H	4665	4496	4238	4321	4561	4831	4982	4954
	M	4162	4082	3866	3957	4033	4189	4326	4414
De América del Norte	H	42	48	58	53	51	72	76	83
	M	44	47	50	54	60	76	70	59
De Centro América y Caribe	H	551	516	540	550	731	1026	1127	1158
	M	510	498	524	566	772	1046	1170	1157
De Sudamérica	H	784	645	643	673	915	1234	1410	1520
	M	741	616	622	661	890	1278	1429	1497
De Asia	H	898	929	975	999	1073	1141	1112	1122
	M	843	858	855	838	902	937	933	909
De Oceanía	H	2	3	3	4	6	5	4	4
	M	3	2	3	4	6	7	7	7
Apátridas	H	3	1	1	2	3	5	4	4
	M	3	3	3	2	5	6	7	5

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En los y las menores de nacionalidad no española, hay que diferenciar entre el número de menores extranjeros procedentes de otros países de Europa, sin España, (Rumanía es la nacionalidad mayoritaria) y los menores de fuera de

<sup>248</sup> La atención temprana en Aragón está integrada en el sistema de servicios sociales, diferenciando entre la valoración de discapacidad (requisito que da derecho al acceso a la atención) y la atención que puede incluir distintas tipologías. La atención temprana está regulada por la *Orden de 20 de enero de 2003*, del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. No hay datos publicados por parte del Gobierno de Aragón. Esta información se ha obtenido de: <https://www.europapress.es/aragon/noticia-broto-gobierno-aragon-duplicado-anos-presupuesto-destinado-programa-atencion-temprana-20230322185518.html> [Consultado: 17-02-2023]



Europa. En este caso, África es origen de procedencia del mayor número de menores. El número de menores de países de fuera de Europa es mayor al de menores procedentes de otros países europeos.

En general, el descenso de la población menor de 18 años se debe principalmente al descenso de la natalidad, al retraso de la edad para tener hijos y a el descenso del número de hijos por mujer. Respecto a la tasa bruta de natalidad en Aragón, para el periodo 2015-2021, ha bajado del 8,59% (2015) al 7,21% (2021). Para el conjunto del territorio, el descenso ha sido aún mayor pasando del 9,02% (2015) al 7,12% (2021).

En la siguiente tabla se muestra la evolución del número total de nacimientos en Aragón, así como su relación con la nacionalidad de la madre.

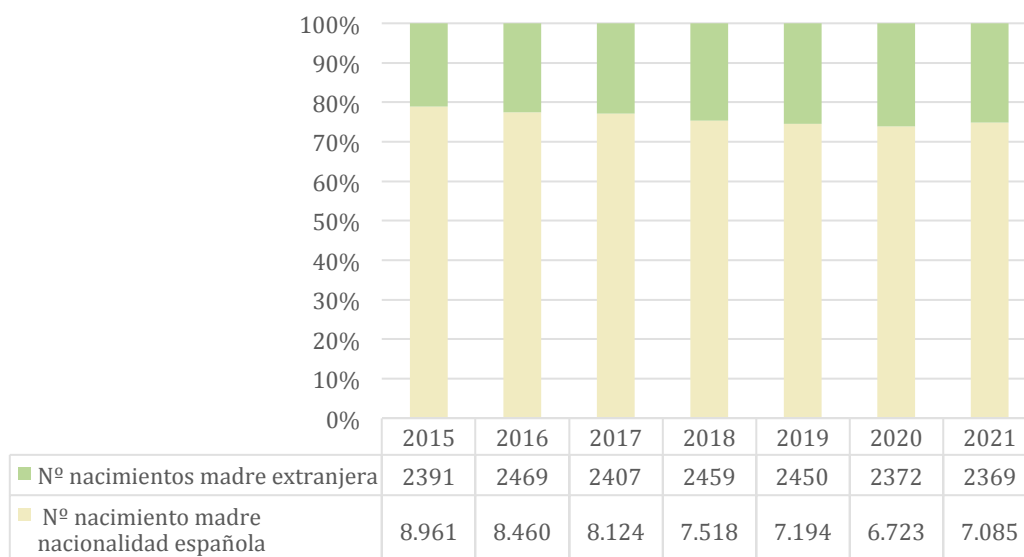
Tabla 26. Evolución nacimientos según nacionalidad de la madre en Aragón, 2015-2021.

	Total nacimientos	Nº nacimiento madre nacionalidad española	Nº nacimientos madre extranjera	% nacimientos madre extranjera
2015	11.352	8.961	2391	21,06
2016	10.929	8.460	2469	22,59
2017	10.531	8.124	2407	22,86
2018	9.977	7.518	2459	24,65
2019	9.644	7.194	2450	25,4
2020	9.095	6.723	2372	26,08
2021	9.454	7.085	2369	25,06

Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST e INE.

Tal y como reflejan los datos, el número de nacimientos en Aragón estaba en los 9.454, en el año 2021. La evolución en el periodo 2015-2021 ha sido negativa, puesto que ha ido disminuyendo, con casi 2.000 nacimientos menos desde el inicio al final del periodo. Esta disminución ha sido menos muy leve, aunque en los nacimientos de menores de madre extranjera, que casi se ha mantenido igual. En consonancia con estos datos, y tal y como se observa en el siguiente gráfico, en torno al 25% de los nacimientos en Aragón, en estos momentos, son de mujeres de nacionalidad extranjera.

**Gráfico 14. Comparativa del nº de nacimientos en Aragón según nacionalidad de la madre.**



**Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST e INE.**

En cuanto a la edad y número de hijos, la edad media en la que las mujeres aragonesas tienen su primer hijo o hija es similar a la del resto de España y ha permanecido prácticamente igual para todo el periodo de análisis, sobre los 31-32 años. El número medio de hijos e hijas por mujer, es levemente superior al del conjunto de España: 1,29 para Aragón y 1,19 para España<sup>249</sup>.

En lo relativo a la configuración de las familias con hijos e hijas<sup>250</sup>, las posibilidades se han ampliado. Ya no es necesario tener una pareja para ejercer la maternidad o la paternidad<sup>251</sup>. No obstante, en la configuración de una familia con hijo-s lo mayoritario continúa siendo la constitución y consolidación previa de la pareja, incluidas las familias reconstituidas conformadas por parejas con hijos e hijas de relaciones anteriores y que a su vez pueden tener hijos en común.

En la conformación de la pareja, la unión puede formalizarse mediante matrimonio o la inscripción en el registro de parejas de hecho. En la siguiente

<sup>249</sup> Estos datos contrastan con la información relativa al número de hijos que se desearía tener. Según la última encuesta de fecundidad (INE) en 2018, las mujeres de entre 18-55 años, incluidas las que ya han tenido hijos o hijas, desearían tener dos hijos.

<sup>250</sup> Las parejas sin hijos e hijas configuran también una familia.

<sup>251</sup> Las madres solas por elección son un ejemplo.

tabla se muestra la evolución del número de matrimonios realizados en Aragón entre personas del mismo y diferente género. El número de matrimonios al año en Aragón, se ha mantenido en torno a unos 4.000 y algo, tal y como muestran los datos, con la excepción de los años 2019 y 2020, donde el número descendió como consecuencia, posiblemente, de la pandemia.

Tabla 27. Evolución del nº de matrimonios en Aragón según el sexo de los contrayentes.

	Diferente sexo	Mismo sexo
2015	4.245	55
2016	4.369	56
2017	4.226	68
2018	4.091	68
2019	3.893	76
2020	2.237	48
2021	4.059	105

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Mayoritariamente los matrimonios se han realizado entre personas de diferente género, tan sólo el 2,50% de los matrimonios realizados en el año 2021 fueron entre personas del mismo género. No obstante, en términos absolutos, y desde una perspectiva evolutiva, el número de matrimonios entre personas del mismo género ha aumentado considerablemente.

Dentro de los matrimonios entre personas de diferente género y en relación a su nacionalidad, la siguiente tabla muestra un descenso generalizado del número de los matrimonios en los ambos son de nacionalidad española y un aumento lento pero progresivo del número de matrimonios entre personas de diferente género y distinta nacionalidad. En torno al 14% de los matrimonios realizados en el año 2021 fueron entre personas de del diferente género y distinta nacionalidad. Este porcentaje sube hasta el 20,95% en el caso de matrimonios entre personas del mismo género y distinta nacionalidad.

Tabla 28. Evolución del nº de matrimonios en Aragón según el sexo y nacionalidad de los contrayentes.

Años	Diferente género				Mismo género			
	Total	Ambos nacionalidad española	Alguno de los miembros extranjero	% Algún miembro extranjero	Total	Ambos nacionalidad española	Algún miembros extranjero	% Algún miembro extranjero
2015	4.245	3.781	464	10,93	55	46	9	16,36
2016	4.369	3.879	490	11,22	56	50	6	10,71
2017	4.226	3.716	510	12,07	68	57	11	16,18
2018	4.091	3.592	499	12,2	68	58	10	14,71
2019	3.893	3.320	573	14,72	76	62	14	18,42
2020	2237	1.844	393	17,57	48	36	12	25
2021	4059	3.484	575	14,17	105	83	22	20,95

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Una de las características actuales de las relaciones de pareja es la posibilidad, siempre presente, de su disolución. *El matrimonio para toda la vida* es algo que quedó en el pasado. Los datos muestran este cambio y con él nuevas situaciones de riesgo para los y las menores que forman parte de estas familias. En la siguiente gráfica se muestra esta tendencia. Para el mismo año, el número de disoluciones alcanza algo más del 50% del número de matrimonios. Y esto es algo que para se mantiene constante para todos los años de la serie.

Gráfico 15. Comparativa en la evolución del número de matrimonios y disoluciones matrimoniales del 2015 al 2021 en Aragón.

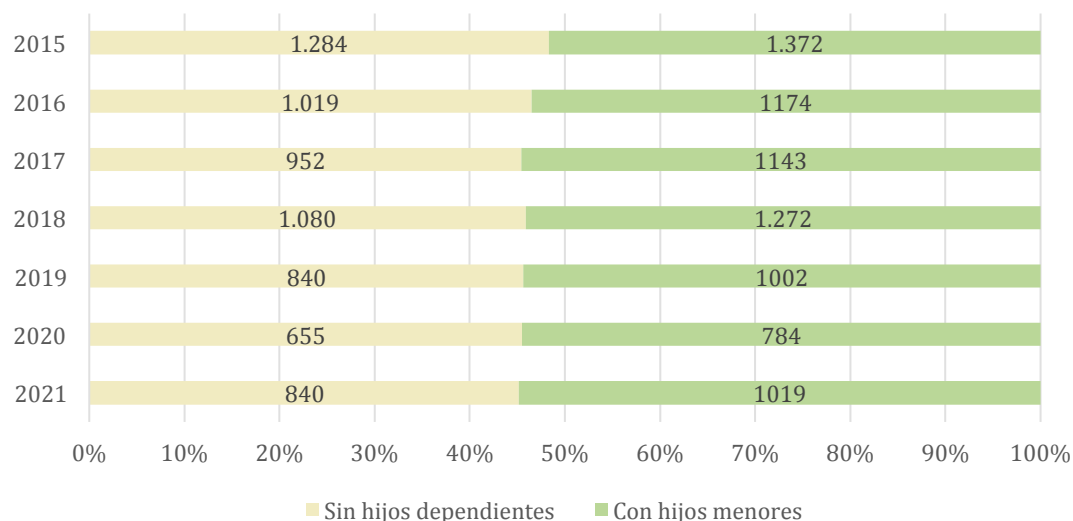


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Según datos del INE, el tiempo medio de duración de los matrimonios es

de unos 16,5 años y en más del 50% de las rupturas matrimoniales hay menores. Una situación que también se ha mantenido más o menos constante durante todo el periodo de análisis, tal y como se muestra en el gráfico.

**Gráfico 16. Número de divorcios y separaciones en Aragón según tipo: con descendencia menor de edad y sin descendencia dependiente 2015-2021.**

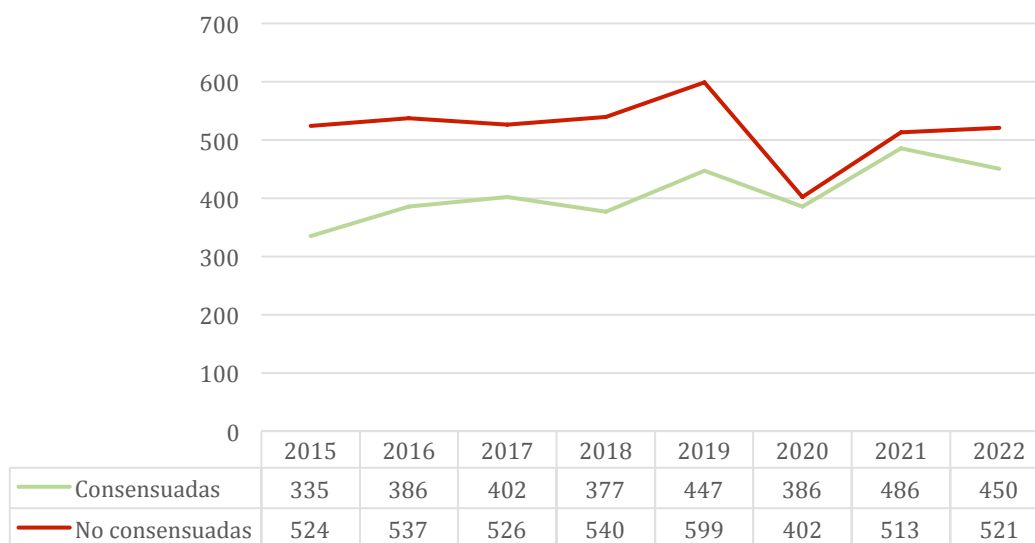


**Fuente:** Elaboración propia con datos INE.

Las situaciones de ruptura de pareja son situaciones de crisis<sup>252</sup> que pueden derivar en conflictos relacionados con los menores. Desafortunadamente, eso ocurre en más del 50% de las ocasiones y así se deduce de la revisión de las resoluciones consensuadas y no consensuadas en uniones no matrimoniales con menores, donde el no consenso prevalece sobre el consenso. Durante toda la serie, el número aproximado de rupturas de pareja no consensuadas, no matrimoniales, en temas vinculados con menores en Aragón, asciende a unos 500 supuestos al año.

<sup>252</sup> Entendiendo por crisis un momento de cambio que requiere de reajustes en las relaciones. La pareja se separa, pero los hijos e hijas siguen siendo hijos e hijas de los dos. La mediación familiar es una de las técnicas de intervención familiar para apoyar a las familias en este proceso. Véase: Merino Ortiz, C. (2019). "La situación actual de la mediación en Derecho de Familia. La gestión de conflictos de carácter familiar en el contexto de la mediación". Y véase también: Vall Rius, A. y Villagrasa Alcaide, C. (2000) *La mediación familiar: Una nueva vía para gestionar conflictos familiares*.

**Gráfico 17. Resoluciones consensuadas y no consensuadas, resueltos en Aragón, en temas de Guarda, Custodia o Alimentos de hijos menores no Matrimoniales.**



Fuente: Elaboración propia con datos INE

En conexión con este tema emerge otro, no exento de polémica: el de la guarda y custodia de los y las menores. Aragón, Comunidad Autónoma con Derecho Foral propio, reguló la custodia compartida con carácter preferente en casos de ruptura y en el supuesto de desacuerdo de los progenitores en la ya derogada *Ley 2/ 2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres*. Esta regulación se incorporó en el art.80.2 del Código de Derecho Foral de Aragón, aprobado por *Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo*, que a su vez fue modificado por la *Ley 6/2019, de 21 de marzo*, de modificación del *Decreto Legislativo 1/2011*, de modo que en los supuestos de desacuerdo ya no será preferente la custodia compartida<sup>253</sup> sino que el Juez procederá a la custodia compartida o individual atendiendo a los factores que establece el punto 2 del art.80 entre los que aparece la valoración del tiempo y dedicación a los hijos durante la convivencia<sup>254</sup>.

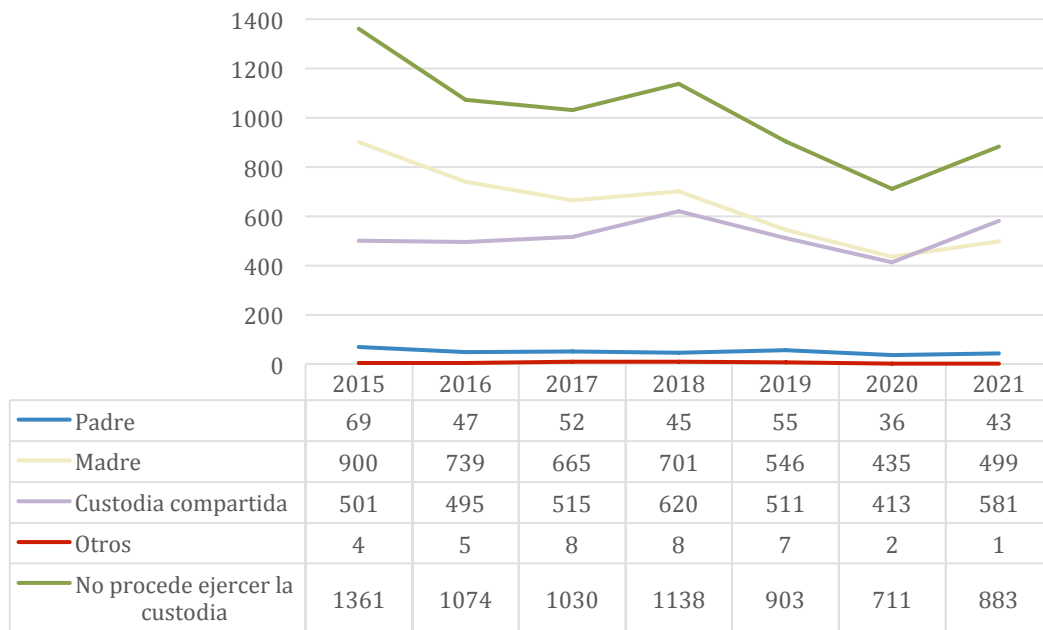
Los datos sobre régimen de custodia en Aragón muestran una variación

<sup>253</sup> Véase: artículo de López Azcona y Picotó en la revista IDIBE: <https://idibe.org/tribuna/breves-reflexiones-cambio-regimen-custodia-los-hijos-menores-derecho-aragones/> [Consultado: 23-02-2023]

<sup>254</sup> Algo muy curioso al respecto es como defensores y detractores hacían alusión al *interés superior del menor*. Véase: Morera Villar, B. (2022) "El interés del menor y su participación en los procesos de familia tras la LO 8/2021 de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia". *Actualidad jurídica iberoamericana*.

importante. De la prevalencia de la custodia otorgada a la madre desde 2015 hasta 2020, en constante descenso durante este periodo de tiempo, se ha pasado, progresivamente, a custodia compartida<sup>255</sup> como la opción mayoritaria<sup>256</sup>, seguida muy de cerca por la custodia a la madre. La custodia al padre ha permanecido prácticamente igual, con datos muy bajos, durante todos los años. Esta evolución es la que se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico 18. Divorcios entre cónyuges de diferente sexo según cónyuge que debe ejercer la custodia en Aragón.**



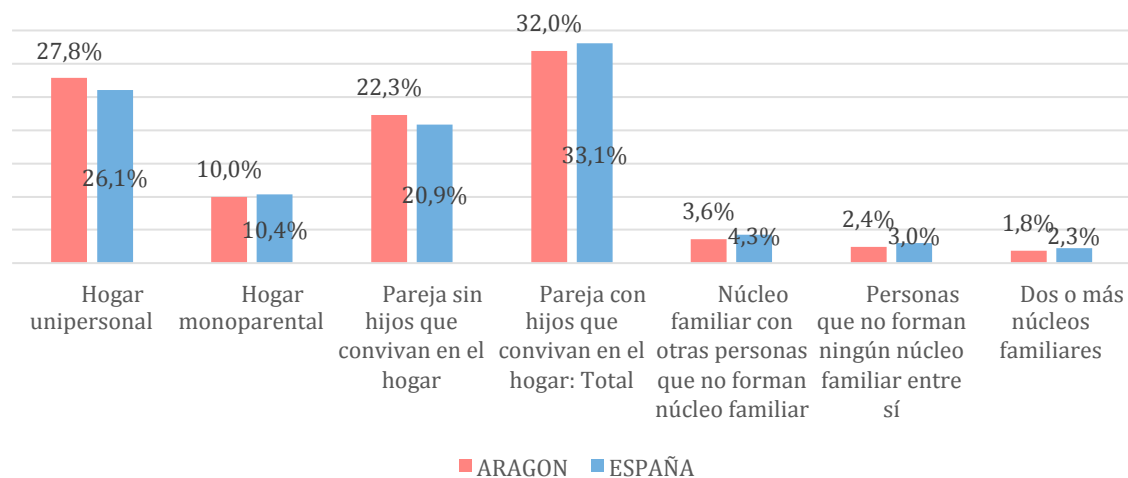
**Fuente:** Elaboración propia con datos INE.

Otro aspecto importante que interesa abordar es el relativo a las estructuras de hogares en Aragón. En el gráfico siguiente se observa que esta estructura es similar a la de España, con leves variaciones muy poco apreciables.

<sup>255</sup> Véase: Picontó Novales, T. (2012) *La custodia compartida a debate*.

<sup>256</sup> Habría que realizar una investigación sobre el impacto de la reforma de la Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de "Código del Derecho Foral de Aragón", el texto refundido de las Leyes civiles aragonesas en materia de custodia.

**Gráfico 19. Comparativa de la estructura de los hogares entre Aragón y España en el año 2020.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos INE

En general, la estructura de hogar con mayor porcentaje de representatividad es la compuesta por parejas con hijos, seguida de la de hogares unipersonales<sup>257</sup> y de la de hogares formados por parejas sin hijos. No obstante, si sumamos las estructuras de hogar en las que hay menores, hogares monoparentales y parejas con hijos, el porcentaje total de hogares en Aragón en los que hay menores asciende al 42%. Posiblemente, este porcentaje habría que añadir parte de los datos que aparecen reflejados para las estructuras: “núcleo familiar con otras personas que no forman núcleo familiar” y “dos o más núcleos familiares”<sup>258</sup>.

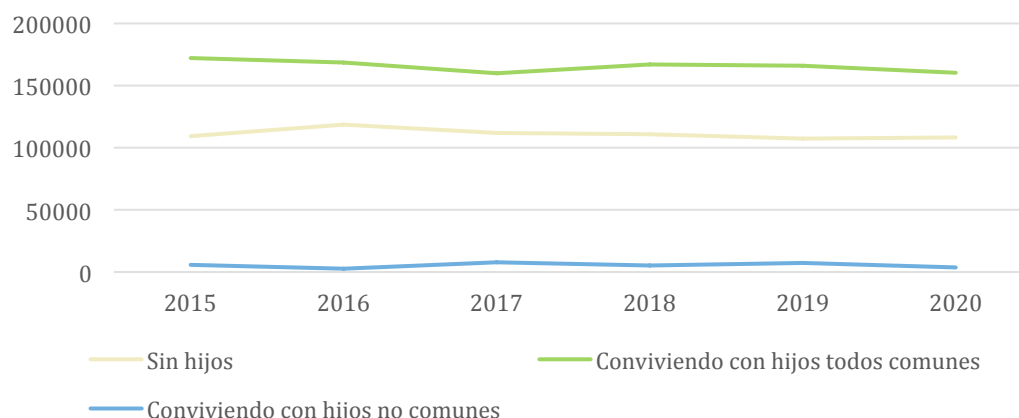
En los hogares compuestos por parejas (casadas o, de hecho) conviviendo con hijos comunes o no comunes, la evolución muestra que en las parejas casadas la tendencia se mantiene bastante constante. El número de parejas casadas con hijos comunes conviviendo es el que predomina a mucha distancia del número de parejas sin hijos o con hijos no comunes, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

<sup>257</sup> Este dato estaría en correlación con el índice de envejecimiento de la región y la preferencia de las personas mayores por vivir en sus propios domicilios, aunque estén solas.

<sup>258</sup> Posiblemente las primeras hacen alusión a familias (unidades familiares) que alquilan habitaciones. Y la segunda a familias (unidades familiares) que comparten vivienda. Ambas situaciones son realidades que se acreditan desde servicios sociales para el acceso al Ingreso Mínimo Vital. En ellas, igual que en infraviviendas como las caravanas, no es poco corriente la presencia de menores.



Gráfico 20. Número de parejas casadas en Aragón según tipo de convivencia con hijos o sin hijos.

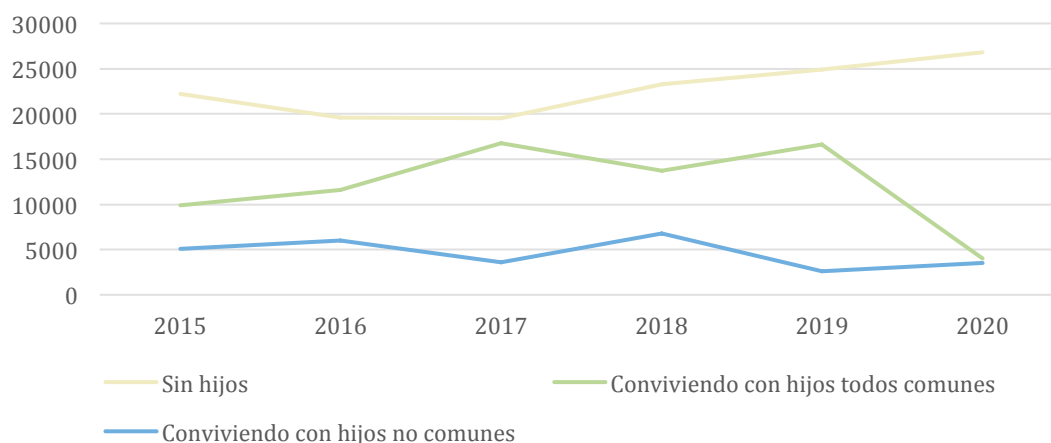


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

En definitiva, en las familias (con hijos o sin hijos) en las que la pareja está casada, la opción mayoritaria es la de convivir con hijos comunes. Después, la convivencia de la pareja sin hijos (esta estructura de hogar representaba el 20,3% de las estructuras de hogar en Aragón, en el 2020) y en último lugar, a una distancia considerable de la anterior, están las parejas casadas con hijos no comunes.

Por el contrario, en el caso de parejas de hecho, la tendencia prioritaria es a la convivencia sin hijos. La convivencia con hijos comunes ha sufrido un fuerte descenso en el periodo 2019-2020 frente a la convivencia con hijos no comunes que se mantiene relativamente estable, con leves variaciones, a lo largo de la serie, tal y como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico 21. Número de parejas de hecho en Aragón según tipo de convivencia con hijos o sin hijos.**

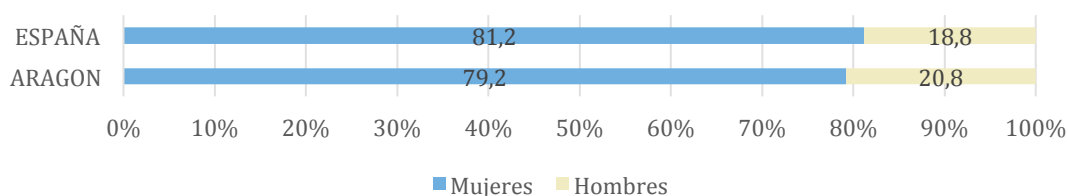


**Fuente:** elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Respecto a la *formalización* o *regularización* de las parejas no casadas, Aragón cuenta con un Registro administrativo de parejas estables no casadas<sup>259</sup> que en 2020 (últimos datos publicados) contaba con 14.152 parejas inscritas, de las cuales 13.671 eran parejas heterosexuales y 481 homosexuales.

Respecto a las estructuras familiares más afectadas por la pobreza infantil, que como vimos eran las familias monoparentales y las familias numerosas, en Aragón hay 54.100 hogares considerados, desde su estructura, como monoparental. De ellos, el 80% están encabezados por una mujer (por ello se utiliza el término monomarental). Un dato un poco menor que el del conjunto de España, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 22. Comparativa del porcentaje de hogares monoparentales según sexo del progenitor entre Aragón y España, año 2020.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>259</sup> Véase: Decreto 203/1999, de 2 de noviembre del Gobierno de Aragón regula la creación y funcionamiento del registro administrativo de parejas estables no casadas.

Un tema importante a considerar es la diferencia entre hogar monomarental y la acreditación de familia monoparental. La distinción entre hogar y familia monoparental opera para diferenciar entre un espacio físico en el que conviven un adulto y uno o más menores que son hijos o hijas de aquel y una situación familiar en la que principalmente se identifica a aquellas familias integradas por una persona adulta como única responsable, a nivel económico y de cuidado, de uno o varios menores<sup>260</sup>. En 2019, últimos datos publicados por la Dirección General de Igualdad y Familias del Gobierno de Aragón, había 1.093 familias acreditadas como familias monoparentales<sup>261</sup> (de un total 54.100 hogares monoparentales). En lo que respecta a familias numerosas, Aragón regula y dispensa el carnet que acredita esta modalidad de familia. En 2020, 18.143 familias disponían de este carnet<sup>262</sup>. En definitiva, hay muchos más hogares monoparentales que hogares compuestos por familias en las que hay 3 ó más menores, familias numerosas<sup>263</sup>, sin embargo, el número de familias numerosas acreditadas es mucho mayor que el de familias monoparentales acreditadas<sup>264</sup>.

Finalmente, respecto a quién cuida a estos menores, aunque se ha avanzado mucho, siguen siendo las mujeres las que principalmente lo hacen, sobre todo cuando son menores de 3 años. Esta dedicación a la crianza de los hijos durante sus primeros años de vida por parte de sus madres

---

<sup>260</sup> Véase: Fernández-Martínez, C.M. y Avilés-Hernández, M. (2020) *Análisis de necesidades en familias monoparentales con jefatura femenina usuarias de servicios sociales de atención primaria en España*. Y véase también: Malgesini, G. (2019) *Estudio sobre las familias monoparentales perceptoras de rentas mínimas*.

<sup>261</sup> En Aragón, la Orden CDS/384/2019, de 4 de abril, por la que se regulan los requisitos para la calificación de familia monoparental y el procedimiento de reconocimiento y expedición del Título de Familia Monoparental de la Comunidad Autónoma de Aragón.

<sup>262</sup> La protección de las familias numerosas está regulada en la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre* y por el *Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la ley*. Por su parte, Aragón reguló el procedimiento para la expedición del carnet individual de familia numerosa mediante la *Orden de 15 de marzo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia*.

<sup>263</sup> También puede darse el supuesto de familias monoparentales numerosas.

<sup>264</sup> Es lógico en tanto que en las familias numerosa la acreditación se sostiene en l número de hijos e hijas y en las monoparentales la acreditación responde a criterios sociales de única persona adulta responsable de los hijos e hijas. Esta acreditación puede resultar difícil de documentar.

(principalmente) sigue teniendo un coste personal y laboral para ellas. Sin los apoyos necesarios, no pueden compatibilizar los cuidados con la inserción laboral, tienen que dejar de trabajar o reducir su jornada laboral. En el mejor de los casos, optar por una excedencia. Los datos vuelven a señalar a las mujeres aragonesas como principales solicitantes de este permiso de cuidados, así se desprende de la lectura de los que aparecen en la siguiente tabla.

**Tabla 29. Evolutiva del número de personas perceptoras de una excedencia por cuidado de hijo/as en Aragón, según género, del 2015 al 2020.**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Excedencia por cuidado de hijos/as	Mujeres	1.179	1.340	1.445	1.523	1.578	1.477
	Hombres	68	87	114	143	124	131

Fuente: Elaboración propia con datos del IAEST.

En definitiva, la familia es hoy más pequeña y más diversa (Rodríguez y Menéndez 2003), pero no por ello ha perdido su función esencial de ser la unidad social básica desde la que se construye el *yo social* del niño o la niña (Marí-Klose *et al.* 2010). La opción de ser padres es hoy una opción más libre y meditada (Castro y Seiz 2014). Las relaciones al interior de la familia se han democratizado y del modelo patriarcal, basado en la jerarquía establecida a partir del padre, como cabeza de autoridad de la familia, se ha transitado a la igualdad horizontal, entre las personas adultas de la pareja, y a una relación de respeto a la particularidad e individualidad de los hijos e hijas sostenida en el marco de los principios que rigen el ejercicio de una parentalidad positiva (Picontó 2007; Abela y Berlioz 2012; Finch 1989).

Las familias de las sociedades de hoy necesitan, además de medios económicos y vivienda, para cubrir sus necesidades básicas, apoyos que les permitan abordar la complejidad de la crianza y los cuidados de la infancia y la adolescencia en los diferentes momentos de la trayectoria de la vida familiar, incluyendo los posibles momentos de separaciones de pareja y/o el establecimiento de nuevas relaciones con otras parejas que a su vez, pueden tener otros menores<sup>265</sup>. Necesitan soportes que los ayuden a gestionar

<sup>265</sup> A pesar de que ya han pasado unos años, para una visión de la infancia, la adolescencia y la familia en Aragón me sigue pareciendo muy acertado (con algún matiz) el diagnóstico que se

situaciones nuevas como la elección de la identidad de género de sus hijos e hijas. Y recursos para conciliar la vida personal, laboral y familiar que promuevan la igualdad de género y la autonomía e integración de los y las menores<sup>266</sup>. Un reciente informe de *Save the Children* (2022)<sup>267</sup> estima el *coste de la crianza* en 672€/mes y por edades, para los y las menores de 0-3 años, en 556€/mes. Esta situación se complica mucho más para las familias monoparentales<sup>268</sup> y numerosas con escasos ingresos<sup>269</sup>. De tal forma que casi podríamos afirmar que tener hijos hoy es un *artículo de lujo*.

## III.2. Pobreza y Riesgo

La Convención de los Derechos del Niño (CDN 1989) supuso un punto de inflexión, un cambio de paradigma, en la concepción de la protección a la infancia. El ámbito a proteger son todos sus derechos que, además, son interdependientes y deben considerarse en conjunto. Esta nueva mirada, ha quedado inscrita con fuerza en el discurso de todos los profesionales que trabajan con la infancia, pero no es tan evidente que ese cambio haya calado hasta llegar al diseño de la política de la protección a la infancia. Este es un

---

realiza en el Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014, especialmente los puntos 6.7 y 6.8. donde diferencia entre infancia y familias en dificultad social e infancia en situación de desprotección y sus familias. Véase: [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/plan\\_integral\\_de\\_infancia\\_y\\_adolescencia\\_de\\_aragon\\_2010-2014pdf.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/plan_integral_de_infancia_y_adolescencia_de_aragon_2010-2014pdf.pdf)[Consultado: 27-10-2022]

<sup>266</sup> Con motivo de la elaboración del Anteproyecto de Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias, el Gobierno de España encargó un estudio de la situación a la OCDE (2022). Dicho estudio titulado: "Evolving Family Models in Spain. A new national Framework for improved support and protection for families", condensa un diagnóstico de la situación de las familias, su evolución y sus necesidades actuales, así como un análisis de las políticas públicas que existen para apoyar a las familias y las recomendaciones para avanzar en su protección. Sobre el tema específico de conciliación se pueden consultar estudios sociológicos realizados por el Club "malas madres" en: <https://clubdemalasmadres.com/asociacion-yo-no-renuncio-2/estudios/> [Consultado: 02-02-2023]

<sup>267</sup> Esta organización dedicada a la protección de la infancia hizo este mismo informe en 2018 de modo que en 2022 el coste de la crianza había subido un 14,5% respecto al año 2018.

<sup>268</sup> Para el tema específico de familias monoparentales en Aragón, véase el estudio sobre las familias monoparentales en Aragón, para su reconocimiento y aplicación de políticas específicas, elaborado por la Fundación Tomillo (2018).

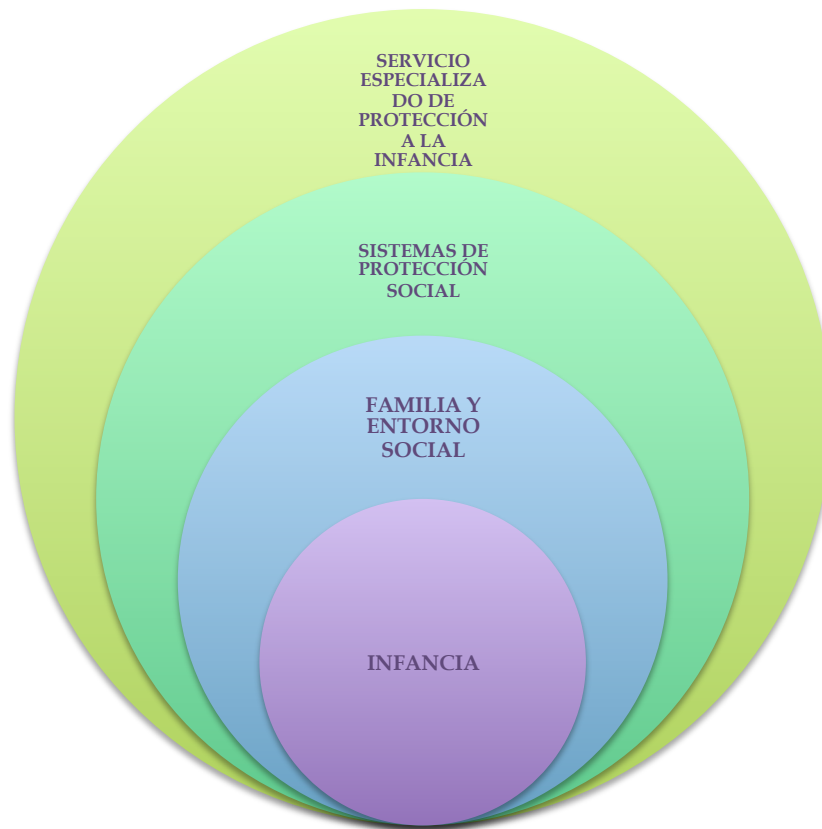
<sup>269</sup> Véase: Ibarra Roca, R., Elu Terán, A. y González-Bueno Uribe, G. (2021) *Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*.

tema complejo, así que vayamos por partes y retomemos el análisis de la pobreza infantil, por un lado; el concepto de riesgo en la protección/desprotección a la infancia por otro; y en un tercer momento se identificarán los puntos de conexión que existen entre ambos y que subyacen en la construcción del modelo de atención a la infancia, desde los servicios sociales.

Podemos afirmar que la pobreza desborda la dimensión económica, también para la infancia, y que, por tanto, debe ser analizada desde la exclusión social. Un concepto que remite a las diversas barreras y dificultades con las que puede encontrarse un niño o niña y que impiden su *pleno desarrollo*. Desde este nuevo marco, que excede a los *servicios de protección a la infancia*, toda la sociedad es responsable del bienestar infantil (Hernández Pedreño 2007). La familia natural, donde nace, la familia extensa, el entorno comunitario, los diferentes sistemas de protección en los que se organiza nuestro Estado de Bienestar y en última instancia, y para sustituir a la familia natural cuando sea necesario, los denominados *servicios sociales especializados de protección a menores* (en adelante SEPM). Estos planos de responsabilidad son interdependientes y están en permanente conexión, pero esa interdependencia no está exenta de tensiones que se mueven principalmente en el triángulo infancia-familia-Estado (Vila 2013; Pastor- Seller y Sánchez 2020).

A modo de imagen gráfica, la representación de esta interdependencia sería la que se observa en la siguiente figura.

Figura 3. La interdependencia en la protección de la infancia



Fuente: Gromada, A. *et al.* (2020)

Los principales agentes de protección de un niño o niña cuando nace son sus padres, normalmente su familia natural, o tutores. No obstante, el Estado tiene la obligación de apoyar y ayudar a estos padres en sus tareas de cuidado<sup>270</sup>, educación y crianza, conforme a los valores sociales de la sociedad en la que vivimos. Esta protección a la infancia y a la familia, en un Estado Social como el nuestro, se hace operativa, se concreta, en las estructuras de los diferentes sistemas de protección social entre los que, como se analizó en el capítulo II, se encuentran los servicios sociales. Considerando la estructura, organización y funcionamiento de los servicios sociales en Aragón, la protección a la infancia vendría atravesada por dos vectores. Un vector vertical que cohesionara los dos niveles de atención en los que se organiza funcionalmente el sistema (los servicios sociales generales y los servicios sociales especializados, *con sus dos subniveles*) y otro vector horizontal, que

<sup>270</sup> Véase: Gracia Ibáñez, J. (2022) "Derecho al cuidado: un abordaje desde los derechos (humanos)".

articulara las diferentes áreas que inciden en las diferentes necesidades de la infancia y de la familia: salud, educación, vivienda, empleo...etc.

Toda esta estructura institucional, considerando la familia natural también como una institución social<sup>271</sup>, sirve para establecer un eje imaginario que partiría desde una situación ideal, en la que el niño o niña está en un entorno familiar y social que cubre todas sus necesidades, digamos que es un entorno *adecuado*, hasta el otro extremo donde se da una situación de *desamparo* en la que el Estado tiene que proceder a la suspensión de la patria potestad de los padres, mediante el ejercicio de la tutela del niño o niña. El ejercicio de tutela de un menor es un punto de inflexión en lo que podríamos denominar su *eje de protección*. Con su tutela se produce una ruptura, *un antes y un después*. En definitiva, dos momentos, dos espacios, que institucionalmente se construyen en distintas claves. En el *antes del ejercicio de una tutela*, estarían todas las medidas que protegen los derechos de la infancia para prevenir el desamparo. En el *después*, entran en juego todas las medidas de protección que contempla el Código Civil; su guarda, en acogimiento familiar o residencial, su acogimiento preadoptivo y su adopción. En el *después*, los objetivos, agotadas las opciones de retorno con su familia biológica, son otros<sup>272</sup>.

Las situaciones de pobreza y exclusión de dan en ambos espacios, *en el antes y en el después* (del ejercicio de la tutela) pero, tal y como decía anteriormente, en diferentes claves, desde distintos marcos interpretativos. Siendo la tutela una medida de protección a la infancia necesaria es, a la par, la expresión más extrema de maltrato infantil en el ámbito familiar<sup>273</sup>. Por ello, el ámbito previo a su ejercicio, *el antes*, se configura como un espacio prioritario en la intervención social y debería serlo también para desplegar políticas de apoyo a las familias. La tutela es la traducción de la exclusión social en el ámbito relacional familiar (dimensión social), puesto que el niño o niña no puede

---

<sup>271</sup> La familia es transmisora de los valores y normas de la sociedad en la que está inmersa.

<sup>272</sup> Los objetivos serán su incorporación en una *nueva familia*, mediante la adopción o en su caso, si esto no es posible, su autonomía y emancipación.

<sup>273</sup> De estas situaciones habría que excluir la realidad de los menores extranjeros no acompañados. La realidad de estos menores es otra.



continuar viviendo en ese entorno familiar porque está en peligro su integridad física, psíquica y social.

Volviendo a la función de los servicios sociales, centrada en este *antes del desamparo*, recordemos que el objeto de intervención de este *sistema o rama de la protección social* en Aragón, son las necesidades sociales a las que da respuesta. Estas necesidades sociales tienen su correlación con las necesidades, derechos y posibilidades de desarrollo de capacidades de la infancia, tal y como vimos en el capítulo II. Añadiendo elementos para avanzar en este análisis relacional ente pobreza y riesgo, en el siguiente cuadro se identifican los factores de pobreza-exclusión en la infancia asociados a las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón da respuesta y la responsabilidad o corresponsabilidad que el sistema tiene con cada una de ellas.

Cuadro 9. Servicios Sociales y factores de pobreza y exclusión en la infancia

Dimensiones	Necesidades Sociales SS	Factores de pobreza / exclusión infancia	Responsabilidad Servicios Sociales
Económica	Necesidades básicas	- No cobertura de necesidades básicas.	Los servicios sociales comparten responsabilidad con otros sistemas de protección al formar parte del denominado <i>Sistema de Garantía de Ingresos</i> .
Social	Convivencia adecuada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo familiar, de cuidados y de educación <i>no formal</i> no acorde con el ejercicio de una parentalidad positiva.</li> <li>- Dinámica familiar relacional no adecuada para el/ menor.</li> <li>- Figuras paternas vinculada a conductas adictivas, delictivas o con problemas salud mental que dificultan el desempeño adecuado de la parentalidad.</li> <li>- Rupturas de pareja conflictiva.</li> <li>- Ausencia / limitaciones de</li> </ul>	<i>Este es el ámbito-objeto de intervención- propio del Sistema de Servicios Sociales.</i>

Dimensiones	Necesidades Sociales SS	Factores de pobreza / exclusión infancia	Responsabilidad Servicios Sociales
		<p>vínculos afectivos o de figuras de apoyo o de cuidados fuera del núcleo familiar básico (familia extensa-entorno comunitario).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Maltrato-Violencia infantil en el ámbito familiar que no requiere de la declaración de desamparo</b><sup>274</sup>.</li> </ul>	
	<b>Integración social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposibilidad de acceso a recursos/servicios o prestaciones compensatorios de pobreza económica familiar, especialmente en recursos de cuidados y atención 0-3 años.</li> <li>- Imposibilidad de acceso a servicios culturales y/o actividades lúdicas y deportivas propias de su edad y entorno.</li> <li>- Conductas delictivas y/o marginales del o la menor</li> <li>- Dificultades relacionales con sus iguales.</li> <li>- Pertenencia a grupos con mayores dificultades de integración.</li> </ul>	<p>Los servicios sociales responsabilidad con todos los sistemas, especialmente con el sistema educativo.</p> <p>Y de modo muy específico, con los niños y niñas con dificultades añadidas de integración social (menores inmigrantes; menores de etnia gitana y menores con discapacidad /dependencia)</p>
<b>Política</b>	<b>Acceso a las prestaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No inclusión de perspectiva de infancia en la configuración y diseño de prestaciones, servicios, programas y recursos</li> </ul>	<p>Todos los sistemas de protección social.</p> <p>Específicamente Servicios Sociales en su ámbito ( sus prestaciones).</p>

<sup>274</sup> El maltrato/violencia infantil es una acumulación de factores de pobreza y exclusión social que afectan negativamente al menor y a la par, es en sí mismo, un factor determinante para identificar una situación de exclusión social en la infancia.

Dimensiones	Necesidades Sociales SS	Factores de pobreza / exclusión infancia	Responsabilidad Servicios Sociales
	<b>Participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No consideración del menor como titular de prestaciones.</li> <li>- No inclusión de su opinión y participación en los procedimientos, intervenciones, programas y servicios (especialmente en aquellos que les afectan directamente).</li> </ul>	<p>Todos los sistemas de protección social</p> <p>Específicamente Servicios Sociales en su ámbito ( desde sus políticas hasta sus prestaciones, servicios / programas ).</p>
	<b>Autonomía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitaciones personales, familiares y/o sociales para su desarrollo.</li> </ul>	<p>Todos los sistemas de protección social.</p> <p>Específicamente Servicios sociales en su ámbito, con niños y las niñas con discapacidad y/o dependencia.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de necesidades sociales del capítulo II y de Ochotorena (2009) y Arruabarrena (2019); Gracia y Musitu (1999) y DIRDIRA (2022).

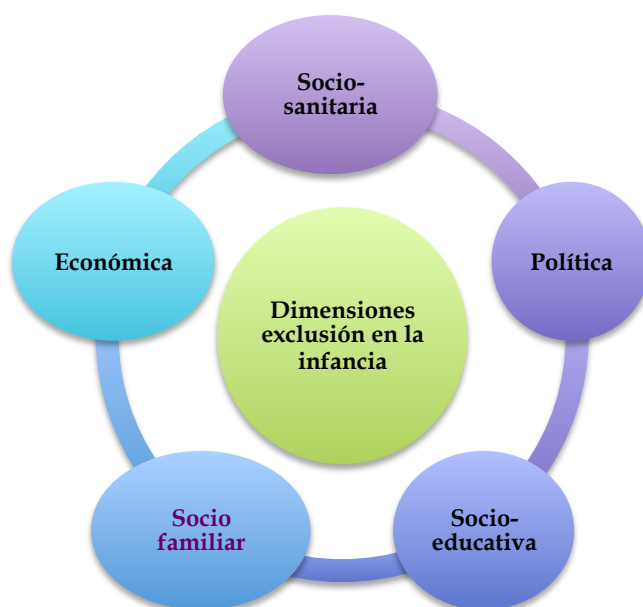
En definitiva, los Servicios Sociales encuentran un espacio propio y específico en la necesidad de una convivencia adecuada que se corresponde con dimensión social (ámbito familiar) de la pobreza y la exclusión social en la infancia. Un espacio que es muy valorado por los y las menores para su bienestar (Gromada *et al.* 2020).

En otras necesidades, el Sistema de Servicios Sociales, comparte responsabilidad y por tanto intervención, principalmente con el sistema de garantía de ingresos (necesidad de cobertura de necesidades básicas) y con educación (necesidad de prevención e inserción social). La necesidad de acceso a las prestaciones es una necesidad instrumental que posibilita (o no) a la infancia ser sujeto-titular de las prestaciones sociales del sistema. La necesidad de participación (entendida como participación social) y la de autonomía personal ponen en juego la agencia de la infancia<sup>275</sup> (Liebel 2007 y 2009; Gaitán 2006 y 2022; Rodríguez 2007)

<sup>275</sup> La agencia de la infancia es un concepto que ha sido desarrollado por la Sociología de la Infancia tomando como referencia la teoría de las capacidades y que viene a significar no sólo las oportunidades que se ofrecen a la infancia sino también la posibilidad de elegirlos.

Si vinculamos el análisis realizado en el cuadro anterior, con los ámbitos de la pobreza y la exclusión social en la infancia del capítulo I, la representación gráfica podría quedar del modo que aparece en la siguiente figura.

**Figura 4. Dimensiones y ámbitos de la pobreza y exclusión social en la infancia**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ochotorena (2009) y Arruabarrena (2019); Gracia y Musitu (1999) y Dirdira (2022).

Los factores de pobreza y exclusión social en la infancia, son factores de desprotección porque vulneran derechos y limitan el desarrollo de las capacidades de este colectivo y a la par, agrupados mediante el factor *acumulación*<sup>276</sup> constituyen una situación de maltrato/violencia infantil. Y aquí es donde conectamos con el *concepto de riesgo en el ámbito de la protección a la infancia* (Blanco 2008; Balsells 2016). Para ello, voy a partir del momento en el que las actuales administraciones públicas son designadas como responsables de la protección a la infancia. Esto ocurrió con la *Ley 21/1987, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de Adopción*.

*La ley 21/1987* generó un enorme revuelo en el contexto socio-jurídico de protección a la infancia<sup>277</sup>. Con ella se inició lo que se ha dado en llamar el

<sup>276</sup> El factor *acumulación* implica la retroalimentación de factores de pobreza y exclusión social generando situaciones complejas que exceden a la suma de las partes.

<sup>277</sup> Cuando yo entré a trabajar en el Servicio Especializado de Protección a la Infancia (Gobierno de Aragón) en el año 1992, tuve un compañero que me contó cómo se vivió el proceso. Parece

proceso de sociologización de este ámbito o también, la desjudicialización del mismo. A partir de este momento histórico, la administración pública y específicamente, los servicios sociales van a adquirir un enorme protagonismo (y también una enorme responsabilidad) puesto que con esta modificación se suprime la figura de abandono del menor. Aparece en su lugar *la tutela* (administrativa) que conlleva la posibilidad de decretar un desamparo y con él suspender la patria potestad a los padres y asumir la guarda del menor<sup>278</sup>. “La tutela se ejerce por la Entidad pública a la que corresponda en cada territorio la protección de menores, con la supervisión del ministerio Fiscal” decía el texto de la ley. En Aragón, la Entidad Pública es el Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de Servicios Sociales.

De este modo, en el marco de su primera Ley de Servicios Sociales (arts. 13 y 14 de la LOAS), Aragón aprueba también su primera ley de protección a la infancia: *Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores*. Una ley que contempla una concepción de la protección a la infancia circunscrita exclusivamente a el ámbito de los Servicios Sociales. Tal es así que, en su art.1, define la protección a menores como “...el conjunto de actuaciones que, en el marco del sistema público de servicios sociales, tiene como finalidad prevenir y corregir las situaciones de desamparo.” No obstante, es importante señalar que tanto la LOAS como esta primera ley de Protección de Menores en Aragón encuentran su origen en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en el que la protección a la infancia, en general, se recogía como un ámbito de responsabilidad de la *asistencia social*. A pesar de ello, ambas leyes incorporan la prevención como un espacio previo de intervención a las situaciones de desamparo<sup>279</sup>.

---

ser que este cambio no fue muy bien acogido desde el ámbito judicial que envió, sin más explicaciones, todos los expedientes al servicio de menores del Gobierno de Aragón. Recuerdo que los expedientes administrativos de los menores que procedían de los antiguos Tribunales Tutelares de Menores, eran diferentes, de un color distinto y tenían inscrita en la portada el nombre de la institución de la que procedían.

<sup>278</sup> En ese momento histórico la guarda se delegaba en centros de protección. No había familias de acogida para acogimientos no preadoptivos.

<sup>279</sup> En concreto en su art. 9 decía: “Son instrumentos de la protección de menores: a) Los recursos preventivos y de apoyo a la familia o a las personas bajo cuya responsabilidad se encuentre el menor”.

A nivel nacional, después de años de aplicación de la *ley 21/1987*, y bajo la influencia de la CDN, se aprueba la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil* (en adelante LOPJM). Esta ley supuso un gran avance para el tema que nos ocupa puesto que en ella se recoge por primera vez situaciones previas al desamparo. La aplicación práctica de la *ley 21/1987* había mostrado algunas lagunas: entre no intervenir y decretar un desamparo había situaciones *de riesgo*, que requerían de una intervención por parte de las administraciones públicas competentes (de nuevo, servicios sociales). No obstante, este espacio de intervención se define, se identifica, pero no se concreta.

Con este nuevo marco a nivel estatal, junto con la ratificación por España de la CDN, Aragón aprueba la todavía vigente *Ley 12/2001 de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón*. Una ley que nada tiene que ver con la anterior puesto que amplía la mirada desde la protección a la promoción de los derechos de la infancia, prioriza la prevención y el apoyo a la familia biológica del menor en sus funciones y tareas de crianza, identificando recursos y medidas técnicas y económicas tanto para el ejercicio de la parentalidad como para la conciliación (arts. 22-26 de la *Ley 12/2001*). Esta nueva ley aragonesa de protección a la infancia distingue entre la protección específica (medidas de protección que se pueden tomar desde servicios sociales) y la protección integral que compete a la globalidad de áreas que impactan en las vidas de los niños y las niñas (salud, educación, tiempo libre...). Además, dentro del Sistema de Servicios Sociales, distingue entre la atención primaria (servicios sociales comunitarios, se llamaban entonces) y la especializada, otorgando a la primera un carácter descentralizado, en consonancia con el proceso de comarcalización y de descentralización de competencias que se está desarrollando en ese momento en Aragón<sup>280</sup>. Esta nueva norma, prioriza la prevención y atención a las situaciones de riesgo que se atiendan desde el nivel de atención primaria de los servicios sociales e insta a la creación de unidades

---

<sup>280</sup> El proceso de comarcalización se inició con la ya derogada *Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón* y terminó con la *Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central*.

de atención a la infancia y la familia dentro de los servicios sociales comunitarios (art.47 de la *Ley 12/2001*). Este planteamiento es innovador para el momento, aunque nunca se llevó a la práctica, si consideramos que hoy se vuelve a plantear a nivel estatal<sup>281</sup>.

Respecto a las situaciones de riesgo, la ley aragonesa las define como aquellas situaciones en las que, *“por circunstancias personales o sociofamiliares, se ven obstaculizados el desarrollo integral del niño o adolescente y el ejercicio de sus derechos y no requieren una separación del medio familiar”*. (art. 56 de la *Ley 12/2001 de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón*).

Se diferencia así entre los que sería la prevención del riesgo y la intervención en situaciones de riesgo, considerando que en esta última el daño, el maltrato ya se ha producido.

La ley aragonesa también hace consideraciones importantes sobre otros aspectos de la gestión: la necesidad de promover políticas integrales para lo que atribuye el liderazgo de esta función al Instituto Aragonés de Servicios Sociales (art.85) y, para hacer operativa la implementación de las políticas en esta materia, señala como instrumento básico la elaboración de un Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia en Aragón.

Entre los desarrollos reglamentarios de la ley, se aprueba el en 2008 el reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo<sup>282</sup>. En él se concreta el procedimiento a seguir para la detección e intervención ante notificaciones de riesgo a los Servicios Sociales de las entidades locales (a los CSS comarcales o municipales). Se va perdiendo y diluyendo entre los procedimientos para la intervención en situaciones de riesgo, la *prevención del riesgo*. Todo aquello que la Ley parecía señalar con carácter prioritario y previo a que se produjera una situación de riesgo

---

<sup>281</sup> Tanto en el documento: Modernización de Servicios Sociales en España. Diseño de un nuevo marco estatal. OCDE (2022) como en el contenido de la Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se plantea la necesidad de equipos especializados en infancia y familia (que incluyan perspectiva de género).

<sup>282</sup> Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo.

susceptible de ser notificada como tal a los servicios sociales. La atención a la infancia y a la familia *en dificultad social* de la que hablaba el Plan Integral de Infancia y Adolescencia en Aragón 2010-2014 va desapareciendo del ámbito de intervención de los servicios sociales generales (comunitarios), aunque nunca llegó realmente a concretarse.

En 2015 se produce una importante reforma del sistema de protección a la infancia mediante dos leyes<sup>283</sup>, *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia* y la *ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Las cuestiones de mayor interés de esta reforma, para el objetivo de esta tesis doctoral, son la incorporación de una técnica para la valoración del interés superior del menor<sup>284</sup> (art.2 LOPJM); la revisión de las instituciones de protección y entre ellas, *la de riesgo*, que por primera vez se concreta considerando, entre otros factores, la pobreza como un factor de riesgo que no podrá ser tenido en cuenta para una declaración de desamparo; la adecuación a la convención de los derechos de las personas con discapacidad ratificada por España<sup>285</sup> y la modificación de la Ley de protección a las familias numerosas<sup>286</sup>.

La polémica suscitada con la reforma del sistema de protección de menores en 2015 sobre de si la pobreza es o no es un indicador de riesgo corresponde más a la dialéctica político-ideológica de los partidos políticos que a la realidad social. Puesto que tal y como vengo reiterando, la pobreza

---

<sup>283</sup> Revisado el debate del dictamen de la ponencia en sesión del pleno del Congreso de los Diputados del día 28-5-2015, las mayores críticas de los grupos de la oposición a estos proyectos de ley presentados por el Partido Popular fueron la invasión de competencias de las CCAA, a criterio de algunos grupos, y la contradicción al considerar la pobreza como un indicador de riesgo, pero no destinar presupuesto alguno a la implementación de la ley. Más de un grupo indicaba la necesidad de abordar específicamente la pobreza infantil como un problema de Estado.

<sup>284</sup> Se recogen los criterios establecidos en la Observación General nº 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013) sobre el derecho del niño a que su interés sea una consideración primordial (art. 3.1. de la CDN). Dentro de los criterios de aplicación e interpretación están el derecho a la vida (incluyendo en este derecho no sólo la cobertura de necesidades básicas, sino también las afectivas, materiales, educativas y emocionales) y el derecho a su familia de origen.

<sup>285</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en New York el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España el 3 de diciembre del 2007.

<sup>286</sup> Véase: Moreno-Torres Sánchez, J. (2015) *Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia: guía para profesionales y agentes sociales*.



entendida desde la exclusión social, se concreta en factores de riesgo de maltrato/violencia a la infancia que pueden estar presentes antes de que se produzca una situación de maltrato o en situaciones valoradas como maltrato/violencia. En este supuesto, estos factores aparecen asociados a las diferentes formas en las que se manifiesta el maltrato/violencia infantil en el ámbito familiar<sup>287</sup>. En las escalas que se utilizan desde el SEPM en Aragón para la valoración de la gravedad del riesgo (de repetición del maltrato/violencia), ser menor de 5 años y la discapacidad del o la menor son factores importantes a considerar porque se incrementa su vulnerabilidad al disminuir su capacidad de autoprotección. En esta misma línea, no asistir a ningún recurso que permita visibilizar al menor, como un centro de cuidados o una escuela infantil, también es considerado como factor de riesgo grave<sup>288</sup>.

Respecto al lugar de la *pobreza*, comparto la idea de aquellas personas que piensan que identificarla con situaciones de riesgo, es señalar a las familias pobres como responsables de los efectos que esta situación pueda tener en sus hijos e hijas. Por contra, colocarla en un estadio inferior, previo a las situaciones de maltrato, diluyéndola entre sinónimos y no desplegar acciones que la prevengan, viene a ser prácticamente lo mismo. Simplemente, y tal y como explicó la diputada del PP que defendió el texto, la incorporación de la pobreza como indicador de riesgo dentro del texto de ley respondía a la Observación General nº 13 (2011) del Comité de los Derechos del Niño: *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. En ella el Comité realiza un valioso argumentario sobre la importancia de apoyar a las familias en situaciones diversas en las que afloran las dimensiones de la pobreza y la exclusión social,

---

<sup>287</sup> En el documento: “Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil en Aragón 2014”, se establece una categorización del maltrato infantil integrada por 11 tipos. Poda cada una de las tipologías de maltrato se establece un nivel de gravedad que integra un nivel leve, moderado y severo. Revisadas todas ellas, y a excepción de la renuncia que implica el ejercicio de tutela directamente, en todas las demás y para los niveles leves y/o moderados se encuentran factores de pobreza y exclusión social en la infancia. La mayoría enmarcados en la dimensión relacional anteriormente descrita. Para conocer la guía visitar la siguiente web:

<https://www.aragon.es/documents/20127/674325/MALTRATO-2014-valoracion-gravedad-menores.pdf/fd18d317-f004-e181-8849-bc30eb967c92> [Consultado: 11-02-2023]

<sup>288</sup> En el mismo documento pueden verse los factores para determinar la gravedad del riesgo (de repetición del maltrato/violencia infantil).

haciendo alusión concreta a la pobreza. El Comité vincula el derecho a la vida con el derecho al desarrollo. “Sin una vida digna, el desarrollo como persona se ve cercenado”, se puede leer textualmente.

Tras la reforma de la LOPJM en 2015, el Gobierno de Aragón elaboró y presentó en las Cortes autonómicas el proyecto de ley de modificación de la *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia en Aragón*<sup>289</sup>. En su tramitación parlamentaria se realizaron las audiencias legislativas previas al debate parlamentario. Sin embargo, al término de la legislatura (la IX legislatura aragonesa) no había sido debatida y decayó<sup>290</sup>.

Finalmente, en 2021 se aprueba *Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* (en adelante LOPIVI), llamada popularmente como *Ley Rhodes*<sup>291</sup>, que vuelve a modificar la LOPJM entre otros, en este tema. Esta nueva norma ahonda en la prevención, el buen trato, los espacios seguros y en el enfoque de derechos y el desarrollo de las capacidades de los y las menores. En ella se hacen mucho más evidentes los tres espacios previos en los que los Servicios Sociales tienen su ámbito de intervención antes de que las situaciones se deterioren y agraven tanto como para tener que ejercer un desamparo (Martínez 2022; DIRDIRA 2022; Martínez y Escorial 2021). Las CCAA tendrán que adaptar no sólo sus normas sino también sus políticas, sus estructuras organizativas y de gestión y sus prestaciones a este nuevo marco. Es un momento idóneo para repensar todas

---

<sup>289</sup> El proyecto de ley de modificación de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia en Aragón fue admitida a trámite el 13-06-2018. Véase:

[http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/\(ID\)/2DD8DBB81DCBECFFC12582A900280195?OpenDocument](http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/(ID)/2DD8DBB81DCBECFFC12582A900280195?OpenDocument) [Consultado: 27-10-2022]

<sup>290</sup> Véase: López Azcona (2018) Primeras reflexiones sobre el anteproyecto de reforma de la ley 12/2001 de Infancia y Adolescencia de Aragón: <https://idibe.org/tribuna/18857/> [Consultado 04-05-2022]

<sup>291</sup>*Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. El Comité de los derechos del niño había indicado a España la necesidad de disponer de una ley integral frente a la violencia similar a la existente para la violencia de género. A grandes rasgos, en el debate parlamentario del dictamen, realizado el 15-04-2021, algunos de los grupos de la oposición señalan que el texto invade competencias, que es necesario hacer más y antes (prevención) y que falta una Estrategia contra la Pobreza Infantil. Por su parte, los grupos proponentes hablan del avance que supone esta ley, de la inclusión de la perspectiva de género en la misma y de su alineación con los diferentes instrumentos de política social en la materia como el Tratado de Lisboa o la Agenda 2030.

estas cuestiones. En esta línea y en la obligada relación del riesgo con su prevención, y siempre dentro del contexto de servicios sociales, este tema podría quedar como se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Prevención, pobreza y riesgo en la desprotección infantil

Niveles de Prevención previos al desamparo	Relación pobreza-riesgo desprotección
<b>Prevención Primaria</b>	Prevención del riesgo de desprotección. No hay factores de pobreza y exclusión social en la infancia (y familia). <b>No hay desprotección.</b>
<b>Prevención Secundaria</b>	Prevención maltrato/violencia infantil. Hay factores de pobreza y exclusión social en la infancia (y familia). <b>Hay desprotección: Riesgo de maltrato infantil.</b>
<b>Prevención Terciaria</b>	Prevención de riesgo de desamparo. Hay una situación de maltrato infantil que no requieren de la adopción de la tutela. Factores de pobreza y exclusión social acumulados que coinciden con manifestaciones de violencia infantil en nivel de gravedad leve o moderado. <b>Hay desprotección: Riesgo de desamparo.</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 12/2001 (aragonesa) Ley 8/2021 (Estatal)

Tal y como puede apreciarse en el cuadro anterior se identifican tres espacios vinculados entre sí por la prevención, la pobreza y el riesgo. Los tres espacios configuran estadios consecutivos de la protección/desprotección a la infancia. Los tres son espacios en los que los servicios sociales están habilitados para desarrollar medidas y acciones concretas.

Finalmente, la LOPIVI deja intacta la definición de situaciones de riesgo, pero modifica y concreta mucho más, los indicadores de riesgo vinculados a situaciones de maltrato/violencia. En el listado de indicadores que establece, encontramos situaciones que podríamos calificar como de pobreza y exclusión grave y persistente (art. 17.2.a) y otras en las que la situación relacional de la familia excede del conflicto para saltar a situaciones de violencia como la violencia de género<sup>292</sup> o la violencia doméstica. Destacable es también la

<sup>292</sup> La posibilidad de que la situación de los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de

modificación de la LOPJM que hace para introducir la violencia vicaria<sup>293</sup> como violencia de género.

A modo de resumen, en el siguiente cuadro se muestra la evolución de los cambios operados sobre *el riesgo y la pobreza* en la LOPJM:

**Cuadro 11. Concepto de riesgo en la LOPJM**

AÑOS	CONTENIDO
LOPJM 1996	<p><b>“Art. 12. Actuaciones de Protección</b>            1. La protección del menor por los poderes públicos se realizará mediante la <b><u>prevención y reparación de situaciones de riesgo</u></b> con el establecimiento de los servicios adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda...</p> <p><b>Art.17. Actuaciones en situaciones de riesgo</b>            En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran de la tutela por ministerio de la ley,...”</p>
LOPJM (modificación 2015)	<p><b>“Art. 12. Actuaciones de Protección</b>            1. La protección de los menores por los poderes públicos se realizará mediante la <b><u>prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo</u></b>, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda...</p> <p><b>Art.17. Actuaciones en situaciones de riesgo</b>            1. Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su</p>

género fueran consideradas, desde la perspectiva de la protección a la infancia, como situaciones de riesgo ya se había indicado en una investigación dirigida por el profesor Manuel Calvo y realizada desde el Laboratorio de Sociología Jurídica de Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Véase: [https://www.aragon.es/documents/20127/674325/Nov%202013\\_Menores%20victimas.pdf/d8e10d73-8def-2d0c-a5dc-22289fa7a5e3](https://www.aragon.es/documents/20127/674325/Nov%202013_Menores%20victimas.pdf/d8e10d73-8def-2d0c-a5dc-22289fa7a5e3) [Consultado: 21-03-2022]

<sup>293</sup> La consideración de los y las menores, hijos de mujeres víctimas de violencia de género como víctimas directas (y no sólo indirectas) de la violencia de género se produjo con la modificación del art.1.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante POMPIVG) por la Disposición final 3.1. de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Previamente, desde Servicios Sociales, se intervenía con los menores hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género en el marco del derecho a la atención integral que reconoce la LOMPIVG a estos menores (art.19.5). Véase: Mesa, C. (2011): *Una mirada hacia los hijos e hijas expuestos a situaciones de Violencia de Género*. Instituto Aragonés de la Mujer. Posteriormente, la Disposición final 10 de la LOPIVI, añade un apartado nº4 al art.1 de la LOMPIVG que dice textualmente: “La violencia de género a que se refiere esta Ley también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero.” (violencia vicaria).

AÑOS	CONTENIDO
LOPJM (modificación 2021)	<p><i>desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar. A tales efectos, se considerará indicador de riesgo, entre otros, el tener un hermano declarado en tal situación salvo que las circunstancias familiares hayan cambiado de forma evidente. La concurrencia de circunstancias o carencias materiales se considerará indicador de riesgo, pero nunca podrá desembocar en la separación del entorno familiar."</i></p> <p><b>"Art. 12. Actuaciones de Protección</b></p> <p>1. La protección de los menores por los poderes públicos se realizará mediante la <b>prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo</b>, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda...</p> <p><b>Art.17. Actuaciones en situaciones de riesgo</b></p> <p>1. <b>Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, la persona menor de edad se vea perjudicada en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar.</b></p> <p>2. Serán considerados como <b>indicadores de riesgo</b>, entre otros:</p> <p>a) <b>La falta de atención física o psíquica del niño, niña o adolescente por parte de los progenitores, o por las personas que ejerzan la tutela, guarda, o acogimiento, que comporte un perjuicio leve para la salud física o emocional del niño, niña o adolescente cuando se estime, por la naturaleza o por la repetición de los episodios, la posibilidad de su persistencia o el agravamiento de sus efectos... ..</b></p> <p>l) <b>La exposición de la persona menor de edad a cualquier situación de violencia doméstica o de género.</b></p> <p>m) <b>Cualquier otra circunstancia que implique violencia sobre las personas menores de edad que, en caso de persistir, pueda evolucionar y derivar en el desamparo del niño, niña o adolescente. "</b></p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las modificaciones de la LOPJM

De su lectura, además de lo ya planteado, es importante resaltar la conexión que se establece (a partir de la modificación del 2015) entre desamparo y exclusión social, en línea con el planteamiento realizado anteriormente.

Todo este análisis refuerza la idea de que la desprotección infantil desborda las situaciones de maltrato para incluir una visión mucho más global y holística que pivota sobre el concepto de desarrollo y autonomía del menor. No se trata solo de protegerlo en situaciones de maltrato/violencia sino de proteger y promover sus derechos. En este marco, los servicios sociales tienen, igual que el resto de sistemas de protección social, un campo de intervención

que va de la mano a la política familiar (Flaquer 2000; Iglesias de Ussel y Meil 2001) y de las políticas de igualdad de género (Martínez Herrero 2008). Sobre todo, en todas aquellas medidas que se proyectan directamente sobre el objeto de los servicios sociales, y que como se viene señalando, están relacionadas principalmente (no sólo) con la dimensión social de la exclusión social.

Ahondando en lo anterior, la familia es el agente prioritario en la protección a la infancia, pero las administraciones públicas tienen la obligación de apoyarlas, en coherencia con el derecho del menor a vivir y desarrollarse en su familia natural, y a que los poderes públicos desarrollen políticas que prioricen el interés superior del menor<sup>294</sup>. La responsabilidad del Estado es para con la familia en su función parental<sup>295</sup> y para con él o la menor como sujeto de derechos. En una doble dirección.

Finalmente, creo que el análisis del concepto de riesgo en el marco de la protección a la infancia se mueve en un continuum muy difuso entre el riesgo de desprotección, el riesgo de maltrato y el riesgo de desamparo. Y que, en los tres planos, la realidad se impone y la pobreza y la exclusión social en la

---

<sup>294</sup> Si analizamos la CDN como tratado internacional de derechos humanos encontramos que estos planteamientos son esenciales de modo muy en su preámbulo y los arts. 4, 19, 23 y 27. Como documento vivo, las observaciones son herramientas de un enorme valor que nos ayudan a hacer una lectura correcta de la Convención. Para el tema de esta tesis, son de gran relevancia la observación nº 13 a la que ya me he referido anteriormente, pero también, la Observación General nº 7: *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, cuyo objetivo es impulsar el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. La Observación General nº 9: *sobre los derechos del niño con discapacidad* que explica qué deben hacer los Estados parte para garantizar los derechos de los niños con discapacidad, de una forma general que abarque todas las disposiciones de la Convención. La Observación General nº 12: *sobre el derecho del niño a ser escuchado* y la Observación General nº 14: *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Esta observación señala la necesidad de preservar y apoyar la unidad familiar del niño, y textualmente, al referirse a la pobreza, podemos leer: "En particular, "[l]a pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...] sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado".

<sup>295</sup> Véanse las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado a los niños (2009) y de modo concreto, la parte IV sobre la prevención de la necesidad de un acogimiento alternativo. En ella se insiste en diferentes medidas y acciones para evitar que un niño sea separado de su familia biológica. En los entornos profesionales se habla mucho de la necesidad de priorizar los acogimientos familiares sobre los acogimientos residenciales, pero creo que se reflexiona menos sobre si se está haciendo todo lo posible (como señala la CDN) para apoyar a las familias biológicas para prevenir y evitar así la separación del menor de su entorno.

infancia está muy presente (como posibilidad o como hecho constatable). Cuestión distinta es que, socialmente, se siga vinculando la pobreza infantil a la situación económica de los padres/tutores, sin ampliar la mirada a otros factores y que *este perfil de familias* se asocie a su vez, con la idea de que los servicios sociales *son para pobres*. Este planteamiento me sirve para dar entrada al siguiente epígrafe en el que se realiza un análisis de la pobreza infantil en el catálogo de servicios sociales (del Sistema de Servicios Sociales de Aragón).

### III.3. La pobreza infantil en el Catálogo de Servicios Sociales

En el capítulo II punto 3 de esta tesis doctoral se abordaron los elementos que configuran el Sistema de Servicios Sociales en Aragón y entre ellos, las necesidades sociales objeto de intervención del sistema, y el catálogo de prestaciones sociales como instrumento de gestión pública que determina las prestaciones sociales en las que el Gobierno de Aragón traduce su política de servicios sociales. Partiendo de la idea de que las necesidades sociales son cubiertas por las prestaciones de servicios sociales, y que aquellas están correlacionadas con las necesidades, los derechos y las posibilidades de desarrollo de las capacidades de la infancia, en el siguiente cuadro se realiza una *propuesta ideal de catálogo*, a modo de estándar sobre el que poder construir el análisis posterior. En la propuesta se describen todas aquellas *posibles* prestaciones sociales<sup>296</sup> (económicas, tecnológicas y de servicio) que *un Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales centrado en la infancia, la adolescencia y familia* podría contener.

---

<sup>296</sup> Este supuesto *catálogo ideal* sólo va a mostrar las prestaciones sociales destinadas a infancia y familia, que es el tema que me ocupa. En los catálogos o carteras de Servicios Sociales se recogen todas las prestaciones sociales que se van a prestar a la población en general y a colectivos con necesidades específicas como personas dependientes y personas con discapacidad.

Cuadro 12. Propuesta de Catálogo de servicios sociales para la infancia

Dimensiones exclusión/ riesgo de exclusión	Necesidades que cubre el Sistema Público Servicios Sociales	Descripción- propuesta de posibles prestaciones destinadas a la infancia y la familia (previas al desamparo) desde el Sistema Público de Servicios Sociales
<b>Dimensión económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Necesidades básicas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestaciones económicas directas o indirectas (becas) para cubrir necesidades básicas.</li> <li>• Prestaciones en especie (alimentos, ropa...).</li> <li>• Servicios de cuidados de la infancia con el fin de facilitar la conciliación de los responsables para que ellas o ellos puedan ir a trabajar y/o adquirir mayor capacitación formativa que facilite su inserción laboral.</li> <li>• Becas para financiar servicios de cuidados con el mismo fin que el anterior.</li> <li>• Becas-cheques para la adquisición de otros servicios (que respondan a las necesidades objeto de atención por los servicios sociales).</li> </ul> <p><i>*Nota: tanto las prestaciones de servicio como las económicas que tienen como finalidad la conciliación, dan también respuesta a la necesidad de integración social y de autonomía personal de los niños y niñas.</i></p>
<b>Dimensión política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acceso a las prestaciones del Sistema</b></li> <li>• <b>Participación Social</b></li> </ul>	<p>Se trataría de analizar la dimensión política que el sistema atribuye a los niños, niñas y adolescentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Como sujeto titular de las prestaciones.</li> <li>2) Como sujeto que participa en la construcción de la política de servicios sociales.</li> <li>3) Como sujeto con derecho a ser escuchado sobre/en cualquier cuestión o procedimiento que le afecte.</li> </ol>
<b>Dimensión social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomía Personal</b></li> <li>• <b>Convivencia adecuada</b></li> <li>• <b>Integración/ Inclusión social</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios / programas para apoyar a los padres y madres en el ejercicio de sus funciones parentales.</li> <li>• Servicios/ programas para la orientación, intervención en situaciones familiares de crisis, conflicto y violencia intrafamiliar y de género (siempre que no impliquen un nivel de gravedad que requiera el ejercicio de la tutela).</li> <li>• Servicios / programas para promover el desarrollo, la autonomía, el empoderamiento y la integración-inclusión social adecuada de los niños, niñas y adolescentes y de sus padres o tutores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del catálogo de servicios sociales de Aragón desde la perspectiva de la infancia

Todos los servicios/programas pueden tener una dimensión preventiva, de atención y promoción de derechos y a la par, que pueden ser implementados



a nivel individual, grupal y comunitario.

Tomando como referencia esta propuesta *ideal*, en el siguiente cuadro se reflejan las prestaciones sociales que efectivamente recoge el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón en relación a infancia y familia<sup>297</sup>, su naturaleza (esencial o complementaria) y si el niño o niña y su familia pueden acceder a ellas (a las prestaciones de servicio) sin tener que desplazarse de su propio entorno familiar/comunitario. Esta última variable sólo es aplicable a las prestaciones de servicio puesto que las prestaciones económicas y tecnológicas, aunque sean resueltas administrativamente por órganos de otra administración, siempre tendrán accesibilidad territorial<sup>298</sup>. Cuestión distinta son los criterios y procedimientos más o menos restrictivos (o inclusivos) que la familia y el menor deben reunir para ser titulares de una prestación económica en concreto.

Además, dentro de las prestaciones de servicio, y como otra variable de análisis, he diferenciado con distintos colores, las prestaciones de servicio que el Catálogo considera servicios sociales generales y las que son servicios sociales especializados, pero se prestan también desde los CSS por delegación de la competencia (aunque sean servicios sociales especializados). Este conjunto de prestaciones de servicio que aparecen en azul, se distinguen así de los servicios sociales especializados que no están ni delegados y que aparecen con la letra en negrita.

Tras el cuadro-síntesis con estas tres variables (naturaleza, acceso y nivel funcional del sistema), se realiza una comparativa con el Catálogo (nacional) de

---

<sup>297</sup> Tal y como aparecen en el Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón publicado en el BOA nº 127 del 30 de junio del 2011 puesto que desde esa fecha no se ha modificado.

<sup>298</sup> La mayoría de las prestaciones económicas del Catálogo de Servicios Sociales (a excepción de las ayudas de urgencia de carácter genérico) se gestionan desde los Centros de Servicios Sociales o directamente por la persona solicitante, pero son resueltas por el Gobierno de Aragón, desde el órgano que corresponda. Si son favorables se ingresan en una cuenta bancaria de la persona titular o responsable y en sus otros casos, si son becas, las cuantías que correspondan pueden ser ingresadas en las cuentas de los responsables del centro. Las ayudas de urgencia para gastos de alimentación pueden darse mediante un sistema de cheque-tarjeta.

Servicios Sociales de Referencia<sup>299</sup> y con el Catálogo de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, única Entidad Local de Aragón que ha aprobado un Catálogo complementario.

**Cuadro 13. Catálogo de servicios sociales para la infancia**

Catálogo Servicios Sociales Aragón	Naturaleza de la Prestación	Acceso Territorial
Ayudas de urgencia generales.	Complementaria ( <i>Ahora esencial</i> )	
Ayudas de urgencia específicas para menores en situación de protección.	Complementaria	
Ayudas de integración familiar.	Complementaria	
Ingreso Aragonés de Inserción. ( <i>Ahora Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital</i> )	Esencial	
Ayudas económicas para la inserción social de las mujeres víctimas de violencia de género.	Esencial	
Prestaciones económicas para la adquisición de prestaciones tecnológicas, ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar y para la accesibilidad universal.	Complementaria. Subvención	
Ayudas a familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopciones múltiples.	Complementaria Subvención	
<b>Servicio de Intervención Familiar.</b>	<b>Esencial</b>	<b>SI</b>
<b>Servicio de Prevención e inclusión social.</b>	<b>Esencial</b>	<b>SI</b>
Servicio de Información y orientación especializada en Protección de Menores	Esencial	SI: telefónicamente el Servicio Especializado puede informar
Servicio de Información y orientación especializada a mujeres víctimas de violencia	Esencial	SI: Telefónicamente el Servicio Especializado puede informar
Servicio continuado de atención telefónico mujeres víctimas de violencia	Esencial	SI: Un teléfono para toda la CCAA
Servicio Atención telefónica 24h menores	Esencial	SI: Un teléfono para toda la CCAA

<sup>299</sup> El Catálogo de Referencia de Servicios Sociales fue aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero del 2013. Reúne en un único documento las prestaciones a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio estatal, estableciéndose asimismo unos principios de calidad y buen uso comunes. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/catalogo-referencia.htm> [Consultado: 13-02-2023]

Catálogo Servicios Sociales Aragón	Naturaleza de la Prestación	Acceso Territorial
<b>Servicio de valoración y diagnóstico de situaciones de desprotección y maltrato.</b>	<b>Esencial</b>	<b>SI: Delegación competencias en Comarcas y Ayto. de Zaragoza</b>
Servicio de valoración sobre la necesidad de atención temprana	Esencial	NO: Los dispositivos de atención no están en todas las entidades locales con competencia.
Servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar.	Complementaria	NO: Los dispositivos de atención no están en todas las entidades locales con competencia.
Servicio de Atención temprana.	Esencial: 0-6 años	NO: Los dispositivos de atención no están en todas las entidades locales con competencia.
<b>Servicio de Atención Integral a mujeres víctimas de violencia.</b>	<b>Esencial con acreditación</b>	<b>SI: Delegación parte del ejercicio de la competencia en Comarcas y competencia Ayto. de Zaragoza</b>
Servicio de mediación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esencial: intrajudicial</li> <li>• Complementaria: extrajudicial</li> </ul>	NO: Los dispositivos de atención no están todas las entidades locales
Punto de encuentro	Esencial	NO :Los dispositivos de atención no están en todas las entidades locales con competencia
<b>Servicio de atención a menores en situación de riesgo de desprotección<sup>300</sup>.</b>	<b>Esencial</b>	<b>SI: Delegación competencias Entidades Locales<sup>301</sup></b>

<sup>300</sup> En mi opinión, en base al análisis que se viene realizando, la denominación es errónea. Son intervenciones en situaciones en las que ya hay una situación de violencia/ maltrato infantil. Ya se ha producido el daño. Los y las profesionales, una vez reciben la notificación, valoran si hay o no maltrato infantil y en su caso, tipo y gravedad (riesgo de repetición). El riesgo de “desprotección” se produce antes, cuando se identifican factores de riesgo de maltrato (que coinciden con los factores de pobreza y exclusión social en la infancia) y deberían abordarse desde las prestaciones de servicio como el servicio de intervención familiar, el servicio de prevención e inserción social y/o el servicio de mediación familiar (por enunciar algunos de los que contempla el catálogo).

<sup>301</sup> El Ayuntamiento de Zaragoza realiza la intervención en estas situaciones siempre y cuando exista voluntariedad por parte de la familia.

Catálogo Servicios Sociales Aragón	Naturaleza de la Prestación	Acceso Territorial
Servicio de acompañamiento a los itinerarios de inserción.	Esencial	SI: Delegación competencias Entidades Locales
Servicio de intervención con infractores menores de 14 años en el ámbito de protección.	Esencial	SI: Delegación competencias Entidades Locales

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón.

A grandes rasgos, sin entrar al detalle de cada prestación el cuadro nos proporciona una panorámica general del tema. Respecto a las prestaciones sociales de carácter económico que inciden en las situaciones de pobreza y/o riesgo de exclusión social de la población infantil, es llamativo que no fuera hasta 2011 (fecha de publicación del Catálogo de Servicios Sociales) que el Ingreso Aragonés de Inserción<sup>302</sup> se considerase como una prestación económica de naturaleza esencial<sup>303</sup>. Tanto las Ayudas de Urgencia<sup>304</sup> como las de Integración Familiar<sup>305</sup> se consideraron inicialmente de naturaleza complementaria. Las primeras, las ayudas urgencia adquieren la naturaleza esencial con la aprobación de la *Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

<sup>302</sup> El Ingreso Aragonés de Inserción se reguló por Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de inserción y normalización social (BOA 24, 1 de marzo de 1993); el Decreto 57/1994, de 23 de marzo de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993 ( BOA 43, 8 de abril de 1994); el Decreto 179/1994, de 8 de agosto por el que se modifican determinados artículos del Decreto 57/1994 ( BOA 100, 22 de agosto de 1994); el Decreto 117/1997, de 8 de julio, de la Diputación General de Aragón por el que se regula la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción ( BOA 83, 18 de julio de 1997); el Decreto 125/2009, de 7 de julio del Gobierno de Aragón por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994 (BOA 130, 8 de julio de 2009); leyes anuales de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón en las que se determina la cuantía del Ingreso Aragonés de Inserción.

<sup>303</sup> El paso a ser considerado un derecho, con su naturaleza esencial, en 2011 no impidió que durante la crisis 2008-2014, su gestión se dilatase hasta 8 meses.

<sup>304</sup> Definidas en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón como: “prestaciones económicas de pago único y de carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de necesidad, en el momento en el que se produzcan, que afecten a personas o familias que se vean privadas de los medios de vida básicos e imprescindibles.”

<sup>305</sup> Definidas en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón como: “Son ayudas económicas que tienen por objeto el mantenimiento de la unidad familiar con menores a cargo, evitando el internamiento de éstos en centros especializados o la adopción de medidas externas de protección. Tendrán carácter periódico o de emergencia puntual.”

Concretamente, el art.7 de esta ley, le otorga esta consideración.

En 2017, se regulan, mediante un Decreto del Gobierno de Aragón<sup>306</sup>, algunas de las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales: las ayudas de urgencia; las de apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de pensión no contributiva. A partir de esta norma, las ayudas de urgencia y en desarrollo de la Ley de pobreza energética<sup>307</sup> se subdividieron entre ayudas de urgencia para situaciones generales y ayudas de urgencia específicas para el pago de consumo energético<sup>308</sup>. En este mismo decreto, las denominadas en el Catálogo: “ayudas de urgencia específicas para menores en situación de protección” pasan a ser “ayudas de integración familiar de pago único”. Su cambio de nombre no modificó ni su objeto, ni su naturaleza<sup>309</sup>.

Las prestaciones económicas para la inserción social de las mujeres víctimas de violencia de género son las que se contemplan en el art. 27 de la *Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. El Gobierno de Aragón reguló el procedimiento para su tramitación<sup>310</sup>.

Tanto las prestaciones para la adquisición de prestaciones tecnológicas como las relativas al apoyo a familias con nacimientos o adopciones múltiples

---

<sup>306</sup> Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos par perceptores de pensión no contributiva.

<sup>307</sup> Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón.

<sup>308</sup> Esta subdivisión no fue bien acogida entre las y los profesionales responsables de su gestión: los y las trabajadores sociales de los CSS. Las ayudas de urgencia ya incluían el concepto de pago de suministros energéticos, no era necesaria (desde una perspectiva técnica) hacer una ley específica. En todo caso, hubiera servido mejorar la regulación de las ayudas de urgencia.

<sup>309</sup> Definidas en el Catálogo de Servicios Sociales como Ayudas de urgencia específicas: “Son ayudas económicas de carácter personal con el fin de atender situaciones de necesidad que provoquen desarraigo convivencial en el marco familiar, cuando éste afecta a menores en situación de protección.”

<sup>310</sup> Mediante la Orden 26 de junio de 2006, del Departamento de Servicios Sociales y Familia regula el Procedimiento Administrativo para la concesión de Ayudas económicas a mujeres víctimas de violencia de género (BOA79, 12 de julio de 2006). Este es un ejemplo de cómo las prestaciones se superponen en los catálogos. Pasa con esta prestación, con las de atención a la dependencia...Y a nivel local, el Ayuntamiento de Zaragoza vuelve a superponer prestaciones. En realidad, esto ocurre porque la ciudadanía, las personas van a su CSS de referencia (mayoritariamente) donde se inicia normalmente la tramitación, que se resuelve en el nivel autonómico y se financia en el estatal.

(a partir de tres menores) son complementarias y sujetas a un procedimiento similar al que se realiza para promocionar actividades o servicios de entidades sociales mediante la convocatoria de subvenciones en las que, con soporte en las bases reguladoras, se establece una convocatoria anual (si así es voluntad política) estableciendo un plazo específico para realizar la solicitud. En la convocatoria concreta se contempla el presupuesto disponible y los criterios de valoración<sup>311</sup>. Obviamente esta circunstancia condiciona mucho la adecuación de la respuesta. Pero sobre los pormenores de todo ello se entrará en el capítulo siguiente.

Actualmente, además de los cambios señalados hasta ahora, el catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón debería contemplar, puesto que están reguladas, la prestación aragonesa complementaria del Ingreso Mínimo Vital<sup>312</sup> (en sustitución del Ingreso Aragonés de Inserción) y las prestaciones económicas complementarias para víctimas de violencia<sup>313</sup>.

Si comparamos el Catálogo de servicios sociales del Sistema de Servicios Sociales de Aragón con el Catálogo de Referencia acordado en el seno del Consejo Territorial de Dependencia y Servicios Sociales, el nacional, no hay nada reseñable en lo que atañe a las prestaciones económicas, puesto que el Catálogo aragonés se acomoda favorablemente al de Referencia<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> Al ser prestaciones económicas que se gestionan como subvenciones es necesario establecer, tanto en las bases como en las convocatorias, criterios que permitan tomar la decisión de a quiénes se les otorga y en su caso, en qué cuantía puesto que la prestación concedida no tiene por qué cubrir el gasto total de la solicitud. Hay subvenciones que se gestionan por orden de entrada de la solicitud hasta agotar presupuesto y otras por concurrencia competitiva (que es un procedimiento más complejo). Por este motivo hay convocatorias que, dependiendo del presupuesto, no pueden cubrir toda la demanda de solicitudes. No obstante, nunca he terminado de entender por qué determinadas prestaciones económicas de servicios sociales tienen un régimen jurídico propio y otras son consideradas subvenciones.

<sup>312</sup> Regulada en la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social.

<sup>313</sup> Decreto 19/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas complementarias para víctimas de violencia. Dentro de esta norma se establecen tres posibles prestaciones: Prestaciones para los hijos e hijas menores de edad de mujeres víctimas mortales de la violencia de género; prestaciones para las mujeres víctimas de otras formas de violencia y prestaciones complementarias para las mujeres víctimas de la violencia de género mayores de 65 años.

<sup>314</sup> Incluye todas las que enuncia el Catálogo de Referencia (Rentas Mínimas, las Ayudas a mujeres víctimas de violencia de género recogidas en el art. 27 de la LOPIMVG y las

No obstante, si lo comparamos con las prestaciones económicas que se están gestionando desde las entidades locales<sup>315</sup>, encontramos que algunas de ellas contemplan prestaciones para el fomento de la natalidad, becas de comedor escolar o becas para el pago de las cuotas de escuelas infantiles privadas acreditadas y en su caso, guarderías o centros de atención a la infancia desde los 0-3 años, o becas para financiar actividades infantiles.

Zaragoza capital, que es la única entidad local que tiene un catálogo de servicios sociales complementario aprobado por su consistorio<sup>316</sup>, no incluye ninguna prestación económica distinta a las del Catálogo común establecido por la Comunidad Autónoma de Aragón, a excepción de la “ayuda para el pago de tributos en situaciones de especial necesidad”, que es una prestación económica de naturaleza complementaria. Zaragoza capital también dispone, desde hace dos años, de becas para la financiar gastos derivados de escuelas infantiles privadas acreditadas o guarderías privadas con la licencia pertinente. Estas becas no aparecen en su catálogo de servicios sociales porque se están gestionando desde el área de educación<sup>317</sup>.

En cuanto a las prestaciones de servicio, tal y como se desprende de la lectura del *cuadro del catálogo de servicios sociales para la infancia*, la mayoría están considerados como servicios sociales especializados<sup>318</sup>. Como servicios sociales generales sólo encontramos el Servicio de Intervención Familiar<sup>319</sup> y el Servicio

---

prestaciones económicas del sub-sistema de atención a la dependencia) y en el apartado de “otras”, del catálogo de referencia, se incluirían todas las demás.

<sup>315</sup> Son entidades locales: ayuntamientos o comarcas que no han aprobado ni publicado un catálogo complementario, pero sí disponen de prestaciones económicas diferentes a las del catálogo común que gestionan desde el área de servicios sociales.

<sup>316</sup> Aprobado por el Gobierno de Zaragoza el 11/03/2022. Con expte: nº 0055879/2021.

<sup>317</sup> Disponible en: <https://www.zaragoza.es/sede/portal/cheque-familia/> [Consultado: 15-02-2023]

<sup>318</sup> Ver anexo 1: índice de las prestaciones del Decreto que regula el Catálogo de Servicios Sociales en Aragón.

<sup>319</sup> Definido en el Catálogo como: “Es un conjunto de atenciones profesionales dirigidas a favorecer la convivencia y la integración social, fomentando la adquisición de habilidades básicas y hábitos de conducta, tanto en lo relativo a las capacidades personales como las relacionales en situaciones de crisis, riesgo o vulnerabilidad de cualquier miembro de la unidad de convivencia. Aporta una intervención técnica dirigida a orientar, asesorar y dar apoyo a la familia o unidad de convivencia o a alguno de los miembros de la misma”.

de Prevención e Inclusión Social<sup>320</sup>. Ambos de naturaleza esencial. Los servicios especializados, pueden o no prestarse en la misma localidad en la que vive el niño, niña y su familia, dependiendo de si el Gobierno de Aragón, teniendo en cuenta las características del servicio, ha establecido o no convenios con la entidad local (comarcas y ayuntamientos de más de 20.000 hab.) a fin de delegar competencias<sup>321</sup>. Los servicios de atención telefónica no requieren ser prestados en el entorno de la familia, pero otros como la atención a menores en situación de riesgo sí.

De los servicios registrados en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón, relacionados directamente con situaciones de menores en situación de pobreza y exclusión social, además de los servicios sociales generales ya señalados<sup>322</sup>, tienen acceso territorial:

“el servicio de valoración y diagnóstico de situaciones de desprotección y maltrato; el servicio de atención integral a las mujeres víctimas de violencia; el servicio de atención a menores en riesgo de desprotección y el servicio de acompañamiento a los itinerarios de exclusión.”

Los puntos de encuentro familiar, la valoración de discapacidad para el acceso a la atención temprana y la prestación de atención en atención temprana, no tienen acceso territorial. Tampoco lo tienen el servicio de mediación familiar

---

<sup>320</sup> Definido en el Catálogo como: “Servicio que ofrece intervenciones técnicas de carácter comunitario dirigidas a las sensibilización y movilización de la comunidad e intervenciones profesionales específicas con personas, unidades de convivencia y grupos en situación de riesgo de exclusión y vulnerabilidad social. Tiene como objeto favorecer procesos de inclusión social”.

<sup>321</sup> El art. 8 del Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón, relativo a las funciones de los Centros de Servicios Sociales, establece en su punto 6: “Además, el Centro de Servicios Sociales, para el desarrollo de programas de servicios sociales especializados, con funciones o tareas de competencia compartida o concurrente entre diferentes administraciones públicas, habrá de reforzarse con las y los profesionales oportunos. Con este personal, el Centro de Servicios Sociales ejercerá las funciones que la normativa les atribuya, al menos, en relación con:

- a) Atención a personas en situación de dependencia.
- b) Atención a menores: gestión del Programa de Preservación Familiar con y sin declaración de riesgo, y gestión del Programa de Reinserción Familiar.
- c) Atención específica o especializada a mujeres víctimas de violencia.
- d) Atención específica a especiales situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.”

<sup>322</sup> Servicio de Intervención Familiar y Servicio de Prevención e Inserción Social.



y el servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar.

Asimismo, se observa que el Catálogo de Servicios Sociales no contempla servicios para la conciliación o de cuidado de menores que permita a los padres y madres tener el apoyo necesario para disponer de tiempo para trabajar o formarse y a los propios niños y niñas contar con un espacio de socialización y promoción de su autonomía. Tampoco incluye servicios de tiempo libre o ludotecas como espacios de prevención e inclusión de la infancia, fuera de los horarios escolares.

En el análisis comparativo con el Catálogo de Referencia se constata que esta tipología de servicios sí que se contemplan en el catálogo nacional bajo del nombre de “atención socioeducativa”<sup>323</sup> dentro del *Servicio de Intervención y Apoyo Familiar*<sup>324</sup>. Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza también los incluye diferenciando entre ludotecas y centros de tiempo libre. Esta entidad local también cuenta en su catálogo con el servicio de educadores de calle<sup>325</sup>, el servicio de actividades de tiempo libre y/o comedor en periodo de vacaciones, así como con el servicio de prevención del absentismo escolar<sup>326</sup>.

---

<sup>323</sup> En el Catálogo de Referencia aparece definida como: “Conjunto de actuaciones fuera del horario escolar como complemento de la escolarización obligatoria con el objeto de atender a las dificultades educativas específicas de los menores, mejorando su calidad de vida y su integración socioeducativa. Incluye entre otras actividades, talleres educativos y culturales y otros espacios de ocio”.

<sup>324</sup> A este respecto conviene aclarar que el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (nacional) distingue entre servicio de intervención y apoyo familiar (que sería el equivalente al servicio de intervención familiar de Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón) y el servicio de intervención y protección de menores (que podría ser el equivalente al servicio de valoración y al servicio de atención a menores en riesgo de desprotección del catálogo autonómico).

<sup>325</sup> El catálogo de servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza define este servicio como: “Intervención socioeducativa con población infanto-adolescente en situación de riesgo social y/o en conflicto con la comunidad que se desarrolla fundamentalmente en la calle, por ser esta un ámbito esencial de socialización y por comprender un espacio donde no suelen llegar otros proyectos educativos”.

<sup>326</sup> Es dudosa la inclusión de este tipo de intervenciones (aunque se realicen) en un catálogo de prestaciones (sociales). En teoría, los catálogos deben contemplar prestaciones que los ciudadanos puedan solicitar, no estrategias de prevención de la organización. *La prevención del absentismo* no es un servicio que pueda solicitar un ciudadano.

El actual servicio de mediación familiar<sup>327</sup> se ha ampliado a situaciones que van más allá de las rupturas de pareja y se ha incluido también un servicio de orientación familiar. Además, se está prestando un nuevo servicio: servicio de intervención en crisis<sup>328</sup>. En lo relativo a servicios de conciliación, desde el 2021 se está implementando en Aragón, al igual que en el resto del Estado, el Plan Corresponsables<sup>329</sup>.

Todas las prestaciones de servicio incluidas en el Catálogo de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, tal y como se planteó en el capítulo II, son prestadas por las Administraciones Públicas competentes (Administración Autonómica y Local, principalmente por la Comarcal y los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes) mediante gestión directa, indirecta o acción concertada.

Tras esta revisión al Catálogo de Servicios Sociales, veamos que sucede con las subvenciones ya que, tal y como se vio en el capítulo II, las subvenciones son una vía de promoción del fomento de actividades en materia de servicios sociales, *“siempre que tales actividades se correspondan con los fines propios de la entidad, quede debidamente justificado el interés social de la actuación a subvencionar y no supongan un menoscabo a la prestación pública del servicio”* (art. 83.1. de la Ley de Servicios Sociales de Aragón). El siguiente cuadro se recogen, una vez revisadas y analizadas todas las bases reguladoras y últimas convocatorias y resoluciones de subvenciones que se gestionan desde los diferentes órganos con competencia en materia de servicios sociales (mayoritariamente en el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón),

---

<sup>327</sup> Véase: Mesa et al. (2020) ¿Cómo implementar un sistema de mediación familiar en Aragón?

<sup>328</sup> Véase en: <https://www.aragon.es/documents/20127/2523245/DÍPTICO+gobaragon+imprimir.pdf/cdb62cd9-30fe-5e3a-bc38-9f09d2484960?t=1618476673055> [Consultado: 15-03-2023] y véase también: <https://www.europapress.es/aragon/noticia-servicio-intervencion-familiar-gobierno-aragon-atiende-mas-50-familias-impacto-covid-20220129124331.html> [Consultado: 15-03-2023]

<sup>329</sup> El acuerdo de la conferencia sectorial de Igualdad define el Plan como: “El Plan Corresponsables es una nueva política pública residenciada en la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad que tiene por objeto iniciar el camino hacia la garantía del cuidado como un derecho en España desde la óptica de la igualdad entre mujeres y hombres, al amparo del artículo 44 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y desde un enfoque de garantía de derechos universales, al margen de la condición laboral de las personas beneficiarias.”

### Capítulo III: Infancia, pobreza y riesgo: el papel de los servicios sociales

todas las que guardan una relación directa con la atención a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. Estas subvenciones están destinadas a entidades sociales, a la administración local y a personas físicas.

**Cuadro 14. Subvenciones destinadas a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia**

DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES		
ORGANO GESTOR	BASES REGULADORAS	ULTIMA CONVOCATORIA Y DESCRIPCIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO	ORDEN CDS/303/2020, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a fines de interés social con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/626/2022, de 5 de mayo, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para la financiación de programas de interés social en la Comunidad Autónoma de Aragón, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 2022.</li> </ul> <p><b>Destinadas a entidades sociales, contempla tres líneas de programas a financiar: 1- Programas de atención a las personas con necesidades de atención integral socio sanitaria. 2- Programas de atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral. 3-Proyectos de inversión destinados a financiar el equipamiento y las obras de nueva construcción, adaptación y rehabilitación de centros y unidades de atención social y socio sanitaria.</b></p>
INSTITUTO ARAGONES DE SERVICIOS SOCIALES	Orden CDS/312/2020, de 25 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el ámbito del Instituto Aragonés de Servicios Sociales modificadas por la Orden CDS/692/2020, de 22 de julio, publicada en el Boletín Oficial de Aragón, número 153, de 4 de agosto de 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/109/2022, de 10 de febrero, por la que se hace publica la convocatoria de ayudas individuales para personas con grado de discapacidad y personas en situación de dependencia, para 2022.</li> </ul> <p><b>Destinadas a personas / familias para apoyar los gastos derivados de su discapacidad y/o dependencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/555/2022, de 22 de abril, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el año 2022 del Programa de Innovación para la Inclusión Social en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo, a través de la asignación adicional de Fondos REACT-UE.</li> </ul> <p><b>Destinadas a entidades sociales para la intervención con personas en situación o riesgo de exclusión social.</b></p>
	Orden CDS/420/2022, de 5 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones financiadas con cargo al Plan de Recuperación,	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/1261/2022, de 1 de septiembre, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para el desarrollo de actuaciones dirigidas a garantizar la accesibilidad universal a la vivienda, especialmente a personas mayores, con discapacidad y/o en situación de</li> </ul>

DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES		
ORGANO GESTOR	BASES REGULADORAS	ULTIMA CONVOCATORIA Y DESCRIPCIÓN
	Transformación y Resiliencia.	dependencia. <b>Dirigida a personas mayores con discapacidad, y / o dependencia. Su línea tres está destinada a adaptación hogar.</b>
	<p>Resolución del 19 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.</p> <p>El convenio se firmó el 16 de diciembre del 2021<sup>330</sup></p> <p>Los objetivos del convenio son dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la tasa de acceso al IMV.</li> <li>- Incrementar la efectividad del IMV a través de políticas de inclusión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ORDEN CDS/975/2022, de 21 de junio, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el desarrollo del convenio firmado entre la Administración General del Estado y el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto piloto dirigido a la implementación de actuaciones enfocadas a favorecer la inclusión social y su posterior evaluación mediante metodología de ensayo controlado aleatorizado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.</li> </ul> <p><b>Proyecto destinado a agrupación de entidades sociales para la realización de un proyecto piloto innovador de actuaciones dirigidas al desarrollo y ejecución de itinerarios integrales de inclusión social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, que posibilitará el análisis y evaluación de impacto con metodología de ensayo controlado aleatorizado (RCT).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ORDEN CDS/974/2022, de 21 de junio, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el desarrollo de proyectos comunitarios de inclusión social en el marco del convenio firmado entre la Administración General del Estado y el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto piloto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.</li> </ul> <p><b>Se aprueba la convocatoria de subvenciones con destino a entidades locales titulares de centros servicios sociales y ayuntamientos con calificación de área especial de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la financiación de proyectos innovadores de inclusión social que se</b></p>

<sup>330</sup> Resolución de 19 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el convenio de la Comunidad Autónoma de Aragón para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE nº 27, de 1 de febrero de 2022).

DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES		
ORGANO GESTOR	BASES REGULADORAS	ULTIMA CONVOCATORIA Y DESCRIPCIÓN
		lleven a cabo en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón orientados a la promoción e integración social de colectivos vulnerables en situación de riesgo o exclusión, o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales, en el marco de la inversión C23.I7 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: "Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital".
DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO E INMIGRACIÓN	ORDEN CDS/467/2019, de 30 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de integración de personas de origen extranjero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/611/2022, de 5 de mayo, por la que se convocan subvenciones a entidades sociales sin ánimo de lucro para la financiación de actuaciones a favor de la integración de las personas de origen extranjero residentes en Aragón para el año 2022.</li> </ul> <p>Proyectos para promover la integración socioeconómica de las personas de origen extranjero, incluidas las migrantes, que residen en Aragón, a través de Itinerarios de integración social y Proyectos de formación a profesionales en competencias interculturales y en materia de no discriminación por origen racial, étnico o xenofobia, así como de interculturalidad como herramienta para gestionar la diversidad cultural.</p>
	ORDEN CDS/1427/2021, de 21 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades que integran la Administración Local en Aragón, gestionadas por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, Instituto Aragonés de Servicios Sociales e Instituto Aragonés de la Juventud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/810/2022, de 1 de junio, por la que se convocan subvenciones a entidades locales para la financiación de actuaciones a favor de la integración de las personas de origen extranjero residentes en Aragón para el año 2022.</li> </ul> <p>Proyectos para promover la integración socioeconómica de las personas de origen extranjero, incluidas las migrantes, que residen en Aragón, a través de itinerarios de integración social; Proyectos de acogida de temporeros; Proyectos para la realización de informes de arraigo social, informe de vivienda adecuada y valoración del informe de esfuerzo de integración; Proyectos de reagrupación familiar y Proyectos de formación a profesionales en competencias interculturales y en materia de no discriminación por origen racial, étnico o xenofobia, así como de interculturalidad como herramienta para gestionar la diversidad cultural.</p>

DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES		
ORGANO GESTOR	BASES REGULADORAS	ULTIMA CONVOCATORIA Y DESCRIPCIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE IGUALDAD Y FAMILIAS	<p>ORDEN CDS/505/2016, de 23 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de igualdad, integración social de personas de origen extranjero y apoyo a las familias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/1238/2022, de 26 de agosto, por la que se convocan subvenciones, para el año 2022, para la realización de Programas de Apoyo a las Familias de Aragón por las entidades sin ánimo de lucro durante el ejercicio 2022.</li> </ul> <p>La convocatoria tiene 4 líneas, las tres últimas vinculadas al objeto del tema: <b>Servicios de apoyo a la conciliación familiar, laboral y personal dirigidos a familias con hijas e hijos menores de 16 años, atención de familias en situación de vulnerabilidad y Actividades para el fomento de la parentalidad positiva, para la prevención de la violencia familiar y de género y atención a la vulnerabilidad en situaciones de violencia familiar o de género.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/100/2021, de 12 de febrero, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas que han nacido de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple, para el año 2021.</li> </ul> <p><b>Para apoyar en los gastos de la crianza de menores (hasta los 12 años) en esta tipología de familias.</b></p>
	<p>ORDEN CDS/1427/2021, de 21 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades que integran la Administración Local en Aragón, gestionadas por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, Instituto Aragonés de Servicios Sociales e Instituto Aragonés de la Juventud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN CDS/523/2022, de 11 de abril, por la que se convocan subvenciones, para el año 2022, para la prestación de servicios que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la parentalidad positiva y la prevención de la violencia familiar y de género, en el ámbito rural.</li> </ul> <p><b>Para el desarrollo de proyectos por entidades comarcales de proyectos de conciliación, parentalidad positiva y prevención y atención violencia familiar y de género.</b></p>

DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA		
ORGANO GESTOR	BASES REGULADORAS	ULTIMA CONVOCATORIA Y DESCRIPCIÓN
INSTITUTO ARAGONÉS DE LA MUJER	ORDEN PRI/812/2021, de 25 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de mujer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>ORDEN PRI/534/2022, de 20 de abril, por la que se convocan subvenciones para entidades sin ánimo de lucro para la prevención, sensibilización y erradicación de la violencia de género.</li> </ul> <p><b>Destinadas a Proyectos para la prevención, sensibilización y erradicación de todas las formas de violencia ejercidas contra las mujeres y sus hijas e hijos ya a Proyectos destinados a la atención de situaciones de exclusión social vinculadas a todas las formas de violencia ejercidas contra las mujeres y sus hijas e hijos.</b></p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín Oficial de Aragón.

Un total de 12 convocatorias. Para cada una puede leerse, en color azul, su descripción. En conjunto, análisis general de las subvenciones que tienen una relación directa con el tema objeto de esta tesis, nos permite realizar algunas consideraciones relativas a la gestión pública de la pobreza y exclusión social en la infancia desde del Sistema de Servicios Sociales en Aragón.

En general, resulta cuestionable la *fórmula* de las subvenciones para un conjunto tan importante de proyectos si consideramos que el fin de esta vía es la promoción de actividades. Además, es llamativa la financiación de prestaciones que están consideradas como derechos esenciales en el Catálogo de Servicios sociales o que no estando en él, se están financiando por esta vía. En el primer supuesto se pueden incluir el servicio de intervención familiar o incluso ayudas de urgencia y en el segundo, centros de tiempo libre, centros de día o servicios de conciliación. Hay convocatorias iguales pero destinadas a entidades sociales por un lado y a administración local por otro. Además, se dan subvenciones para el mismo destinatario en diferentes convocatorias y se solapan, desde diferentes organismos, líneas de subvenciones con el mismo fin.

Todo ello viene a ahondar en la confusión respecto a la organización del Sistema de Servicios Sociales, en el espacio concreto que se pretende dar a las necesidades de la infancia, desde dónde se van a cubrir y cómo se establece el papel de las administraciones públicas y de las entidades sociales.

Pareciera, en lo que va emergiendo, que la vertiente de la administración pública local, con competencia en la materia, se está quedando destinada a la valoración e intervención de situaciones de riesgo (cuando hay situaciones de maltrato/violencia que no requieren separar al menor de su entorno), mientras que el espacio previo, el de los factores de pobreza y exclusión social en la infancia, la prevención secundaria (y primaria) queda en el ámbito de las subvenciones a entidades sociales y locales. Evidentemente la cobertura territorial y poblacional no está asegurada y los derechos de los niños y niñas y sus familias en este espacio, tampoco. Respecto a la inclusión social, ahondaré más en el siguiente capítulo, pero de entrada se puede adelantar que queda muy vinculada a la inserción *sociolaboral* de los adultos, de los padres. Se incluye el concepto “socio” fundamentalmente como algo previo (formación, capacitación) a lo laboral.

Tras esta revisión sobre el lugar de la pobreza y la exclusión social en la infancia en el catálogo de servicios sociales y en las subvenciones, veamos ahora algunas cuestiones relativas a la gestión y la intervención en las situaciones de riesgo.

A las prestaciones gestionadas desde el catálogo de servicios sociales y desde las distintas subvenciones habría que añadir, por la importancia en este tema, el programa de Caixaproinfancia-Pobreza infantil<sup>331</sup> que se desarrolla en Zaragoza capital y en la localidad de Utebo. En su implementación participan entidades sociales con ubicación en esas localidades. El programa consiste básicamente en proporcionar un “paquete” de recursos a menores y familias en situación de pobreza económica. En definitiva, la fundación social de una entidad bancaria, a través de las entidades sociales de una localidad determinada, pone en marcha un programa concreto para la atención de la pobreza infantil. Y todo ello bajo la firma de un convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y La Caixa<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> Véase contenido en el siguiente enlace: <https://fundacionlacaixa.org/es/pobreza-infantil> [Consultado: 10-11-2022]

<sup>332</sup> La descripción del último convenio firmado el 21-03-2023 puede leerse en el siguiente



### III.4. Las paradojas en la gestión y en la intervención social del riesgo.

Antes de entrar de lleno en el tema conviene recordar cómo define e identifica el riesgo la LOPJM (con la última modificación a partir de la LOPIVI) así como el análisis realizado en torno a este concepto y el continuum y complejidad existente en la intervención entre prevención del riesgo, riesgo de maltrato/violencia infantil y riesgo de desamparo. La prevención del riesgo (de desprotección) como prevención primaria, incluiría todas las acciones o medidas destinadas a evitar que surjan situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia y en las que los servicios sociales tienen, junto al resto de sistemas de protección, un espacio propio.

El riesgo de maltrato, como prevención secundaria, implica la intervención ante factores de pobreza y exclusión social. Esta intervención se realiza desde los CSS a través del denominado programa de prevención genérico (que se corresponde con el servicio de intervención familiar). Este planteamiento es más teórico que real puesto que tal y como se ha ido viendo, no la prevención primaria ni la secundaria son espacios perfilados en la práctica. La intervención en situaciones de riesgo de desamparo (la prevención terciaria) se desarrolla a través del denominado programa de preservación familiar con o sin declaración de riesgo (mediante la delegación de competencias del Gobierno de Aragón a las Entidades Locales, con la excepción de Zaragoza capital). Estos programas suponen la valoración de las notificaciones sobre “posibles situaciones de maltrato infantil” y su intervención. Además, la intervención puede ir acompañada de una resolución administrativa de declaración de riesgo. En Zaragoza capital, la delimitación de competencias se rige por la ley de capitalidad y en esta materia tiene atribuida la valoración, pero no la intervención en situaciones que requieran declaración

---

enlace: <https://prensa.fundacionlacaixa.org/es/2023/03/21/la-fundacion-la-caixa-destinara-165-millones-de-euros-a-accion-social-en-aragon-en-2023/> [Consultado: 25-04-2023]

de riesgo. En el resto del territorio, se realiza la valoración y la intervención en supuestos tanto de preservación familiar sin o con declaración de riesgo. En algunos casos, en este último supuesto (“con declaración de riesgo”) en colaboración con el servicio especializado de protección a la infancia.

Todo el procedimiento está establecido mediante guías de actuación que recogen que cualquier profesional o persona que tenga conocimiento de una situación de riesgo debe ponerlo en conocimiento de la entidad pública competente, realizando una notificación en la que se describa la situación observada. En la página web del Instituto Aragonés de Servicios Sociales<sup>333</sup> aparecen guías orientativas y modelos de hojas de notificación de situaciones de maltrato infantil para los ámbitos más relevantes: el educativo, el de tiempo libre, el sanitario y el policial. Todos los profesionales que trabajan en estos ámbitos, si conocen de una posible situación de maltrato infantil, deben notificar al CSS que le corresponda, según mapa de servicios sociales, las situaciones no urgentes y al servicio especializado de protección a la infancia, las situaciones de urgencia. Se entiende por situaciones de urgencia aquellas en las que él o la menor está en una situación de grave riesgo para su integridad física, psíquica y social.

A su vez, los CSS deben remitir al SEPM los casos urgentes, los supuestos que requieran de una declaración de riesgo (para hacer la resolución administrativa) y los que proceda una valoración para el ejercicio de tutela. Los CMSS de Zaragoza capital, además, los casos de preservación familiar con los que no pueden trabajar (no hay voluntariedad por parte de los padres/tutores).

El soporte técnico de todo este procedimiento de intervención es el *Instrumento para la valoración de la gravedad de situaciones de desprotección infantil en Aragón (2014)*<sup>334</sup>. Un documento que en su página 9 dice textualmente: “las

---

<sup>333</sup> Véase la página donde se puede acceder a toda la documentación técnica relacionada con este tema: <https://www.aragon.es/-/atencion-a-la-infancia-y-a-la-adolescencia.-proteccion> [Consultado:19-12-2022]

<sup>334</sup> Disponible en: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/MALTRATO-2014-valoracion-gravedad-menores.pdf/fd18d317-f004-e181-8849-bc30eb967c92> [Consultado: 22-02-2023]

*situaciones de grave carencia económica o materiales y la inexistencia, inaccesibilidad o ineficacia de los servicios de apoyo necesarios para los menores, pueden ser factores que pueden intervenir en la aparición de situaciones de desprotección*". Se reconoce que estas situaciones pueden estar, "pueden intervenir en la aparición de situaciones de desprotección". En primer lugar, estas situaciones, tal y como hemos visto, son situaciones de desprotección. Y, en segundo lugar, aunque se consideren factores previos a la desprotección (porque erróneamente se identifica la desprotección infantil con maltrato), ¿qué acciones o medidas se están poniendo en marcha para que esos "factores" no evolucionen a situaciones de "desprotección" (maltrato)? La respuesta a esta una pregunta es esencial para poder prevenir las situaciones de maltrato infantil.

De este modo, bajo este planteamiento (en mi opinión erróneo), el mismo documento, identifica como situaciones de desprotección hasta once categorías diferentes que constituyen una tipología genérica de maltrato infantil. Se define cada una de ellas y se establece su gravedad mediante una escala graduada por niveles: leve, medio y alto. Según el mismo documento, las situaciones de violencia o maltrato infantil leve son atendidas desde los CSS, las graves son remitidas al SEPM para el ejercicio de tutela y en el caso de valorar un maltrato moderado deberán tenerse en cuenta los niveles de gravedad de los factores de riesgo que presenta el caso.

Los factores de gravedad de riesgo<sup>335</sup> son 24 y están agrupados en 5 categorías: *características de la situación de desprotección, factores de vulnerabilidad, características de los padres, tutores o guardadores, características del entorno y respuesta ante la intervención*. Si en la valoración de los 4 primeros, sin incluir el factor: *respuesta ante la intervención*, el nivel de gravedad/riesgo es leve, la intervención se realizará desde los CSS. Un riesgo alto en uno de los factores implica la intervención por parte del servicio especializado; y si el riesgo es medio en los factores *de características de la situación de desprotección o en la de factores de vulnerabilidad infantil*, se interviene desde el servicio especializado. Se

---

<sup>335</sup> Esta escala de factores de riesgo sirve para apoyar la valoración técnica sobre la posibilidad de repetición de la situación de maltrato infantil. El maltrato ya se ha producido.

entiende que los factores vinculados a las características de los padres o tutores y a las características del entorno son modificables desde el ámbito comunitario (desde el CSS) aunque el nivel de riesgo sea moderado siempre y cuando exista respuesta favorable ante la intervención (pág. 67-68 del instrumento de valoración).

Esta información no es coincidente con la que aparece en otro documento también disponible en la web del IASS titulado: *Documento de coordinación entre los Centros de Servicios Sociales y el Servicio Especializado de Menores*<sup>336</sup>. En las páginas 19-28 de este documento se establece la tipología de intervención familiar<sup>337</sup> a la que antes se hacía alusión y que incluye el programa de prevención genérica, el programa de preservación familiar sin declaración de riesgo y el programa de preservación familiar con declaración de riesgo.

Según este documento todos estos programas son competencia de los centros de servicios sociales y en el último (preservación familiar con declaración de riesgo) el seguimiento de la evolución del menor en la familia se realizará en coordinación con el servicio especializado de menores, con la excepción antes señalada para Zaragoza capital.

Se puede entender que tanto el denominado programa de prevención genérico como el de preservación familiar sin declaración de riesgo tienen su encaje en los servicios de intervención familiar y prevención e inclusión social (de los servicios sociales generales del CSS). Sin embargo, el programa de preservación familiar *con declaración de riesgo* es considerado, como ya señalaba anteriormente, como un servicio especializado que requiere, además de la valoración e intervención de las profesionales, de una declaración de riesgo (una resolución administrativa).

En la práctica, la ejecución de este programa (preservación familiar con declaración de riesgo) se está desarrollando de modo distinto en Zaragoza

---

<sup>336</sup> Disponible en: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/MALTRATO-CoordinacionCentrosSSServicioEspecializadoMenores.pdf/696856fb-e282-e3f2-c712-f11b2793f143> [Consultado: 22-02-2023]

<sup>337</sup> Véase: Esteban Carbonell, E. *et al.* (2019) "Servicio de intervención familiar. De la normativa a la implementación el caso de Aragón."

capital. En la capital aragonesa, en cada CMSS hay un equipo destinado a la función de valoración de las notificaciones de maltrato. Tanto el estudio-diagnóstico como la intervención posterior sólo se realiza si hay voluntariedad por parte de la familia. En cambio, en el resto de Aragón, las profesionales del CSS intervienen en todos los supuestos previos a una declaración de desamparo. A pesar de esta delegación de competencia, no todas las comarcas tienen convenio para financiar el 75% del coste de un-a profesional de educación familiar que es como se refuerza la estructura básica de profesionales del equipo del CSS<sup>338</sup>.

En la práctica, esta situación está generando varias disfuncionalidades. En primer lugar, respecto al procedimiento de notificación, recepción y valoración de situaciones y en concreto, respecto de los casos remitidos por los diferentes ámbitos a los CSS, los datos 2016-2020 son los que se recogen en la siguiente tabla.

Tabla 30. Notificaciones y confirmadas y para cada año los porcentajes de riesgo confirmados, años 2016 al 2020, en Aragón.

	Provincia de Huesca	Provincia de Teruel	Zaragoza provincia	Ciudad de Zaragoza	Aragón
<b>2016</b>					
Nº situaciones de riesgo detectadas	173	131	206	588	1098
Nº situaciones de riesgo o maltrato confirmada por el CSS	68	15	133	412	628
% de situaciones de riesgo confirmadas	39,31%	11,45%	64,56%	70,07%	57,19%
<b>2017</b>					
Nº situaciones de riesgo detectadas	214	60	221	844	1339
Nº situaciones de riesgo o maltrato confirmada por el CSS	106	12	123	495	736
% de situaciones de riesgo confirmadas	49,53%	20,00%	55,66%	58,65%	54,97%
<b>2018</b>					
Nº situaciones de riesgo detectadas	133	147	325	618	1223
Nº situaciones de riesgo o maltrato confirmada por el CSS	28	15	145	461	649
% de situaciones de riesgo confirmadas	21,05%	10,20%	44,62%	74,60%	53,07%

<sup>338</sup> También hay que considerar que hay comarcas con muy poca población menor de 18 años.

2019					
Nº situaciones de riesgo detectadas	57	64	332	654	1107
Nº situaciones de riesgo o maltrato confirmada por el CSS	28	24	261	445	758
% de situaciones de riesgo confirmadas	49,12%	37,50%	78,61%	68,04%	68,47%
2020					
Nº situaciones de riesgo detectadas	282	44	200	541	1067
Nº situaciones de riesgo o maltrato confirmada por el CSS	229	56	186	326	797
% de situaciones de riesgo confirmadas	81,21%	127,27%	93,00%	60,26%	74,70%

*\*Nota: No hay memoria de los Centros de Servicios Sociales del IASS del año 2015. Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados en las memorias de Centros de Servicios Sociales del IASS y las memorias de los centros de servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza del 2016 al 2020<sup>339</sup>.*

De la lectura de los datos se desprende que el porcentaje de adecuación entre lo que se notifica a los CSS y lo que los CSS confirman como situación de riesgo es muy variable y hay una brecha importante. Esta evidencia debería llevarnos a analizar qué es lo que está pasando en ese proceso. Las hipótesis pueden ser varias: o no hay *acuerdo* (consonancia) entre los criterios establecidos para notificar y los criterios para valorar; o el registro de la información no es el adecuado, como ocurre con el dato relativo al % de situaciones de riesgo confirmadas en la provincia de Teruel en el año 2020, con un 127,27%, algo obviamente imposible.

Además, los datos que se obtienen en esta parte del proceso son diferentes a los que el propio SEPM remite al Justicia de Aragón y al Ministerio de Derechos Sociales. En este caso se tienen en cuenta los casos que llegan al SEPM. De modo que, en este caso, los datos son los que se pueden ver en la siguiente tabla.

<sup>339</sup> Respecto a los datos sobre la atención de menores desde los CSS en Aragón, la información es muy pobre. El Ayuntamiento de Zaragoza no ha publicado las Memorias de los CMSS de los años 2020 y 2021. Además, esta entidad local modificó el modo de registrar la información en 2019 y desde esa fecha hay información en la Memoria realizada desde el IASS (que recoge todos los CSS) que no está cumplimentada. A medida que se avanza en los años, se va perdiendo información. Por ejemplo, ha sido imposible conocer el número de menores que son atendidos en el Servicio de Intervención Familiar en Aragón.

Tabla 31. Evolutiva del nº de menores de 0 a 17 años atendidos por el sistema de protección a la infancia, del 2015 al 2021.

Año	Notificaciones	N <sup>a</sup> menores tutelados	Declaración de riesgo
2.015	965	194	-
2.016	1128	130	271
2.017	1140	248	321
2.018	1321	338	324
2.019	1377	471	268
2.020	990	283	283
2.021	1085	231	276

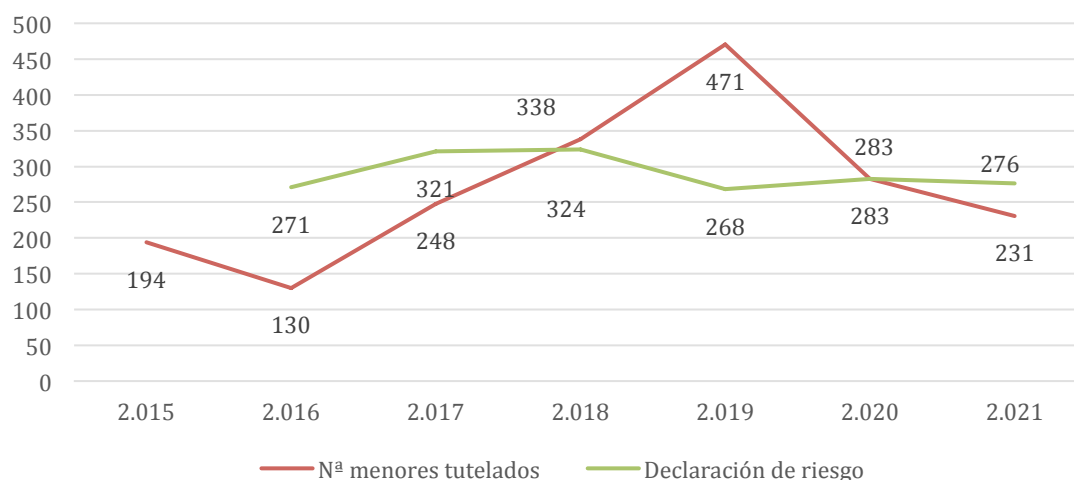
\*Nota. No hay datos disponibles del número de declaraciones de riesgo en el 2015. Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes sobre la situación de los menores en Aragón elaborados por el Justicia de Aragón (2015-2021)

Hay por tanto una fragmentación del proceso en dos momentos: lo que llega a los CSS y lo que llega al SEPM. Ambos momentos están (o deberían estar) considerados parte del procedimiento de notificación y valoración de situaciones de posible maltrato infantil.

Desde el SEPM la intervención técnica está más centrada en el ejercicio de tutelas y todo lo que he dado en llamar en *el después*. A ella se suma, la intervención en los casos de Zaragoza capital y la colaboración con las comarcas en los casos que requieran de la resolución para la declaración de riesgo. En definitiva, no hay una visión global del conjunto sobre qué está pasando, sobre todo en la primera parte del procedimiento, más vinculada a la prevención.

La evolución de los datos respecto al número de declaraciones de riesgo y al número de tutelas en Aragón es la que se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 23. Evolución del número de tutelas y declaraciones de riesgo en Aragón (2015-2021).**



**\*Nota. No hay datos disponibles del número de declaraciones de riesgo en el 2015. Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes sobre la situación de los menores en Aragón elaborados por el Justicia de Aragón (2015-2021).**

El número de declaraciones de riesgo se han mantenido prácticamente constantes a lo largo de la serie. Sin embargo, el número de tutelas ha variado mucho, pasando de una subida acentuada del 2016 al 2019 para después, del 2019 al 2021 experimentar una bajada significativa. De los 471 menores tutelados en 2019 se ha pasado a los 231 en 2021, la mitad. Un dato que también debía hacernos reflexionar sobre las causas que hay detrás de una variación tan importante. Y que debería sumarse a la pregunta que emerge ahora: ¿cómo se está interviniendo con el resto de situaciones notificadas a los CSS como red primaria de atención? No es posible determinar los menores y familias reales con los que trabaja *el conjunto del sistema* (SSC y SEPM). Lo que parece, por los para Aragón en su conjunto, que se notifican entorno a los 1.100 casos al año.

En un intento de responder a esta cuestión, he centrado el análisis en Zaragoza capital y en correlación con el volumen de población que tiene respecto del total de Aragón, el número de notificaciones viene a suponer en torno a los 550 casos al año tal, como muestra la serie en la siguiente tabla.



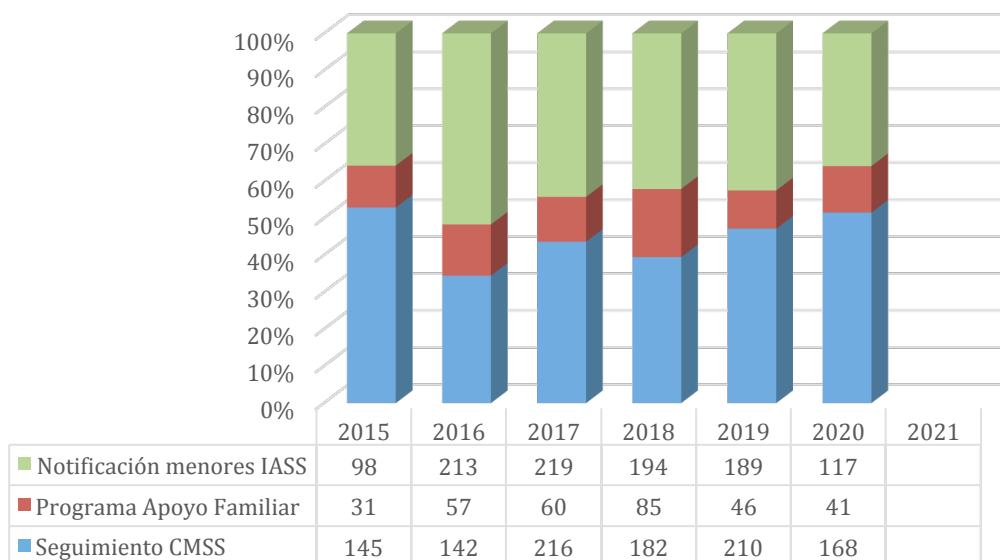
Tabla 32. Evolutiva del nº de notificaciones de riesgo y valoraciones en los Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, del 2015 al 2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Notificaciones	420	588	844	618	654	541	-
Valoraciones	355	582	703	613	623	447	-
Situaciones riesgo	274	412	495	461	445	326	-
No riesgo	81	133	202	152	170	121	-

*\*Nota: No hay memoria de los Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza del año 2021. Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados en las memorias de Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza.*

En las situaciones consideradas como riesgo confirmadas, tras la valoración de las notificaciones, los CSS de Zaragoza capital proceden del siguiente modo: los incluyen dentro de su programa de apoyo familiar (servicio de intervención familiar del catálogo de servicios sociales), realizan un seguimiento o lo notifican al SEPM porque los padres o tutores se niegan al estudio/intervención, es decir, no hay voluntariedad. El siguiente gráfico muestra los datos relativos a este procedimiento.

Gráfico 24. Procedimiento de intervención CMSS Zaragoza capital



*\*Nota: No hay memoria de los Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza del año 2021. Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados en las memorias de Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza.*

Tal y como se visualiza en el gráfico, el mayor porcentaje corresponde a un seguimiento por el CMSS, seguido de la notificación al SEPM (subdirección del IASS en Zaragoza) y de la inclusión en el programa de apoyo familiar que

es el de menor volumen.

Una trabajadora social del Ayuntamiento de Zaragoza asignada a este programa de valoración de las notificaciones mostraba su frustración después de realizar la valoración de los casos:

“Con el diagnóstico de la misma, se pueden dar tres situaciones. Una en la que el expediente se cierra por falta de indicadores, falso positivo o falsa alarma, o que no tienen la importancia que pueden haber provocado la alarma. Dos se cierre con seguimiento de Centro Municipal, y en ese caso firmamos unos acuerdos con la familia y se hace un seguimiento normalmente mensual, que o bien, depende de la complejidad del caso, lo realiza psicóloga y trabajador social o solo la trabajadora social. Y el tercer caso, en las que las necesidades de ayuda superan lo que el Centro Municipal tiene pues entonces son derivados al servicio especializado de menores” (E1.2)

Es significativo el poco volumen de casos que se asignan a el programa de Intervención Familiar. La explicación la encontramos en la explicación que da la misma profesional:

“Para mí el mayor problema de los estudios de menores, el día que cierras. Para mi es lo peor. Porque tú ves clarísimo, tú has hecho una radiografía familiar, bueno ahora digo ecografía porque creo que somos mucho más precisos. Y ahora que se lo que más o menos le sucede con bastante certeza y creo poder saber lo que le vendría bien, te encuentras que no hay recursos.” (E1.2)

*No hay recursos* porque el programa de apoyo familiar (servicio de intervención familiar) del que disponen los CMSS en el Ayuntamiento de Zaragoza está planteado para un número limitado de casos y requiere de la voluntariedad de la familia. Con estos dos condicionantes de entrada, la misma profesional añade:

“Lo que denominamos PAF, Programa de Apoyo a la Familia, es una de las actuaciones/acciones o intervenciones más longevas, más antiguas del Ayuntamiento de Zaragoza. Tiene más de 20 años de experiencia de intervención en todos los barrios. Consiste en la intervención de una o un educador familiar en una familia que voluntariamente acepta esta intervención con la que se pactan objetivos, actividades y dinámica y que previamente a esta aceptación ha habido una observación y diagnóstico por parte de la trabajadora social de referencia, que observa en la familia dinámicas disfuncionales, falta de capacidad en habilidades parentales o marentales, dificultad en la relación con los hijos y las hijas, dinámicas entre los hermanos o falta de motivación por parte de los niños. En

definitiva, se observa y se intuye que la intervención de un profesional puede facilitar a estos adultos las habilidades para ejercer su rol parental y marental, desde un sentido integral para favorecer el desarrollo de sus hijos y cubrir sus necesidades [...]

[...] parte del principio básico que es la voluntariedad. Eso es básico. Entonces, es utilizado en muy pocas ocasiones muy pocas ocasiones. Porque la manera de entrada es muy distinta y eso condiciona. Lo que ocurre es que en algunas familias que efectivamente no tiene contacto con servicios sociales, entran en una dinámica en la que a lo mejor no han sabido pedir ayuda y que desde el primer momento, incluso reciben con agrado pasado el shock de me están llamado por una posible notificación de riesgo de maltrato reciben con agrado la posibilidad de ayuda. Entonces, ahí el PAF sí que se convierte en un instrumento muy útil. Se reconvierte casi desde el principio, tú ves cuando un estudio de menores podría acabar en un PAF. Porque tiene que ver con la actitud de la familia, con la dinámica de la familia, entonces un cierre te lleva a esto y decir vamos a seguir trabajando en algunos aspectos y quien trabaja esos aspectos. Cuando ni psicóloga ni tal, solo queda la figura del educador. No queda otra figura que la del educador. Y que a veces viene a unificar otras medidas, a coordinar otras medidas que se pueden poner en marcha. Ya te digo, es en contadas ocasiones, también por lo escaso del recurso. Claro, estamos hablando de que puede haber 9 familias o 10 a lo largo del todo el año en alta en este programa. Difícil es que existan huecos, plazas, para familias que queremos derivar, porque cuando tú haces el estudio de menores, lo que quieras implementar tiene que ser inmediatamente, no vale dilatar. Tienes que aprovechar esa energía que se ha creado, y esa colaboración que se ha creado, entre padre, madre, ambos o no y el Centro Municipal pues para solventar lo que sea. Y que, si o si tiene una mayor gravedad que cualquier otra situación que entra en despacho, eso es una realidad, no lo podemos obviar. Pero la diversidad es tanta y los recursos son tan inamovibles que muchas veces tienes que encajar lo que necesitas tienes que encajarlo a lo que hay, y no hay..." (E1.2)

Esta identificación de la intervención familiar con la figura del educador o educadora familiar también se da en el resto del territorio puesto que el programa específico que el IASS convenia con las comarcas y ayuntamientos de más de 20.000 hab. (con la excepción de Zaragoza capital) se traduce en la financiación de la figura profesional de educación familiar en un 75% de su coste salarial.

La coordinación entre SSC y SEPM en situaciones complejas es complicada. Sobre todo, para los y las profesionales de fuera de Zaragoza capital porque el SEPM no realiza intervención directa en los supuestos en los que no hay que realizar una tutela. Así expresaban esta situación dos directoras de CSS de distintas comarcas:

“Ellos están de coordinadores. Se pueden firmar acuerdos y entonces se juntan, ven a las familias, que es lo que te digo depende de que coordinador y depende que caso a lo mejor hay uno que se acerca y habla con la familia, pero va a depender. Pero no como protocolo y estructura básica, no. Vale tengo la declaración de riesgo y trabajas tu que eres la cercana.” (E2.1)

“Y luego a los 3 o 4 meses vas a menores a hacer la evaluación. Cuando llegan a los dos años, se cierra intervención. Entonces nosotros nos hemos negado muchas veces a hacer un informe para decir que se cierra, es una cosa de menores que nosotros creemos que no está para cerrar. Pero tienen un protocolo de dos años, pues dos años. Ya está. Dieciséis años, dieciséis años. Está mal, está mal. Pero ya no hacemos nada más. Tiene catorce y medio, vamos a alargar el trámite para que a los dieciséis ya para que vamos a entrar si ya tiene dieciséis años. Esto es lo que nos encontramos real.” (E2.2)

Otra diferencia importante entre Zaragoza capital y el resto del territorio es que en el resto del territorio la profesional de atención psicológica realiza tratamientos y en Zaragoza capital no lo hace.

La nueva redacción de la LOPJM respecto a los indicadores de riesgo, recoge la violencia de género. En este caso, el instituto Aragonés de la Mujer firma con el Ayuntamiento de Zaragoza<sup>340</sup> un convenio de colaboración para financiar dos profesionales de atención psicológica (para la atención de mujeres víctimas de violencia) y con cada comarca firma dos convenios: uno para formación y prevención de la violencia de género y otro para atención psicológica, social y educativa de las víctimas de la violencia de género<sup>341</sup>. No todas las comarcas reciben la misma cantidad económica, ni todas las comarcas han firmado el convenio para la formación y prevención de la violencia de género. En estos supuestos la intervención se enmarca en el servicio de programa de intervención familiar, con la particularidad de la violencia de género. Si en el núcleo familiar hay menores y es necesario realizar una declaración de riesgo o de desamparo, el procedimiento es el mismo tal y como lo describe una responsable de un Centro Comarcal de la Provincia de Zaragoza:

---

<sup>340</sup> Zaragoza capital cuenta con un servicio especializado de atención a la mujer: *La Casa de la Mujer*.

<sup>341</sup> Véase: Mesa et al. (2016) Programa de intervención familiar con unidades familiares en las que se produce violencia de género y Tortajada et al. (2013) Nuestra relación.

“A ver nosotros trabajamos con violencia de género en cuando hay un tema de violencia de género y hay menores. Entran en un programa de intervención familiar, que es igual que el anterior que hemos hablado, pero con violencia de género. En el que nos vamos en esa guía para ver en qué fase esta, para ver si la mujer lo acepta o no lo acepta, para ver si vive con el agresor o no vive, las funciones de cada profesional para trabajar eso. Que trabajando eso vemos que hay indicadores de peligro, de desprotección, de desamparo, lo mandamos a menores. Hacemos una declaración de riesgo o de desamparo. Con todas las dificultades igual que antes. Pero sino seguimos trabajando, se trabaja igual que cualquier otra familia. Lo que pasa que al haber violencia de género los menores son víctimas con lo cual se entra en un programa de intervención familiar de violencia de género”. (E2.1)

En Zaragoza capital, al disponer de recurso especializado la situación es distinta, tal y como lo explica la profesional del CMSS:

“Nosotras intentamos derivar a La Casa de la Mujer. Cuando nos hemos encontrado una violencia de género no reconocida o ... Porque si es reconocida intentamos concienciar sobre: el daño que esos menores están recibiendo por vivir en esa dinámica y hacemos consciente a la madre de su deber de protección para con estos hijos y que eso sí que si ella no protege a esos hijos, efectivamente, otros tendrán que protegerlo. Eso cuando es una violencia declarada, dicha, aunque no esté judicializada. Si no quieren acaba en menores. Si hay una sospecha intuición de que efectivamente detrás de estos hay una violencia que no se acaba de reconocer, pues lo que intentamos es que en este trabajo que vamos a realizar posteriormente el que se genera la situación de confianza, la suficiente para que cuando encuentre el momento nos tenga ahí y efectivamente podamos acompañarla y podamos hacer. Entra por una cosa y al final ahí está, después de un año de si y no, si puedo, no puedo, no es lo has entendido mal, bueno pues finalmente acaba ahí, salta y hasta donde llega y hasta donde la señora pueda llegar. Y sí que a veces efectivamente le sugerimos o forma parte de los acuerdos, ve a La Casa de la Mujer y habla con estas compañeras, porque a lo mejor no sabes lo que te está pasando, pero ellas te van a entender, te van a comprender. Y ahí también son válvulas de escape, donde pueden salir las cosas.” (E1.2.)

Los datos de menores víctimas de violencia de género con atención psicológica son los que se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 33. Hijas/os de mujeres víctimas atendidas/os por violencia desde las asesorías psicológicas de Aragón (sedes IAM y comarcas).**

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Huesca provincia	-	79	-	-	65	42
Zaragoza provincia	-	102	-	-	148	141
Zaragoza Capital/Casa de la mujer	35	3	10	12	12	124
Teruel provincia	-	30	-	-	28	12
Aragón	35*	214	10*	12*	253	319

*\*Nota: En las memorias de los años 2018, 2019 y 2021 del IAM no aparecen estos datos. Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados en las Memorias anuales de Instituto Aragonés de la Mujer y de La Casa de la Mujer del Ayuntamiento de Zaragoza.*

En definitiva, hasta el momento hemos visto que dentro de las situaciones de riesgo (identificadas como situaciones de maltrato/violencia en la infancia) podemos encontrarnos con diferentes perfiles o situaciones consideradas jurídicamente como tales y/o identificadas por las profesionales en su práctica.

Hasta el momento, hemos hecho alusión a las situaciones de menores que se incluyen dentro de esta categoría por parte del SEPM (dentro del procedimiento de notificación y valoración diseñado) y los/las menores víctimas de violencia de género. A ellas habría que añadir las situaciones que se dan con los y las menores inmigrantes. Además de la preocupante situación de los y las menores no acompañados que llegan a España<sup>342</sup> intentando encontrar una vida mejor, la reagrupación de menores de origen extranjero es otra de las situaciones que inciden sobre estos menores y que puede generar conflictos familiares importantes<sup>343</sup>. La (re) incorporación a su familia y a una nueva sociedad y cultura, a un nuevo centro escolar con la distancia de los amigos y amigas, no es fácil. El SEPM ha identificado estas situaciones y en colaboración con el Servicio de Inmigración se ha desarrollado un programa de intervención específico al que se acogen, mediante subvención, las entidades locales que lo

<sup>342</sup> Según los datos y la información obtenida de Informe Anual del Justicia sobre Infancia y Adolescencia en Aragón, en 2021, el número de menores en centros de protección por esta situación ha ido descendiendo y para el año del informe se estimaban unos 300 menores.

<sup>343</sup> Véase: Gimeno, C. et al. (2018) *Diseño de un Programa de Acompañamiento en la reagrupación familiar de menores*.

soliciten (y cumplan los requisitos). En Zaragoza capital, esta intervención se lleva a cabo desde un servicio especializado concreto: *La casa de las culturas*. En el resto del territorio, en aquellas comarcas en las que hay un volumen importante de población inmigrante, la intervención recae en los y las profesionales del CSS.

El número de estos menores reagrupados se ha duplicado en este periodo, siendo un poco mayor en el caso de los hombres en todos los años. Tal y como se muestra en la siguiente tabla, en 2021 llegaron a Aragón 962 menores.

Tabla 34. Menores de 0 a 15 años a los que se concede la residencia temporal por reagrupación familiar por género en Aragón. Serie anual 2016-2021.

	Hombres	Mujeres	Total
2021	531	431	962
2020	362	292	654
2019	409	289	698
2018	329	286	615
2017	283	219	502
2016	277	173	450

Fuente: Elaboración propia con los datos extraídos de la BBDD de estadística de la Secretaría de Estado de Migraciones de España.

A estas situaciones se deberían añadir, la violencia filioparental y la violencia o alto conflicto en situaciones de separación de parejas en las que el conflicto entre ambos padres se agrava generando una situación de maltrato al menor.

Respecto a la violencia filioparental, desde los servicios sociales no queda claro desde dónde se están atendiendo estas situaciones. En Zaragoza capital, los CMSS no las atienden ya que está el Programa Ariadna, de la Fundación de Atención Integral al Menor (FAIM)<sup>344</sup> como recurso referente para estos casos. En teoría, con la definición del servicio de intervención familiar y del servicio de intervención con menores en situación de riesgo de desprotección, estos casos tendrían cabida en la intervención de *se debería* realizar desde los CSS.

<sup>344</sup> Véase la Web de la Fundación de Atención Integral del Menor: <https://fundaciondelmenor.org> [Consultado: 05-10-2022]. Según datos de esta Fundación, el número de agresiones de hijos e hijas a padres va en aumento. En Aragón, en el 2021 se atendieron 318 familias.

Finalmente, las situaciones de menores que se ven atrapados en una situación de conflicto – violencia de ruptura de pareja, son situaciones que están siendo detectadas principalmente por los juzgados de familia. Al hablar sobre este tema en el apartado primero de este capítulo vimos que, según los datos, en torno a la mitad de las rupturas de pareja que se producen en Aragón hay menores y en la mitad de estas son conflictivas, no hay acuerdo respecto a las cuestiones que atañen a sus hijos e hijas.

Desde el ámbito de la mediación familiar, y para algunos profesionales, estas situaciones podrían encontrar respuesta en la *figura de la o del coordinador de parentalidad* (Mesa *et al.* 2020: 94-99). En mi opinión esta situación, la de violencia filioparentel y posiblemente algunas de las de violencia de género o de violencia infantil en general, no requerirían intervención como situaciones de maltrato si previamente se hubiera intervenido desde un plano más preventivo.

A modo de recapitulación, en este capítulo hemos visto la situación y los nuevos riesgos de las infancias y las familias en Aragón. El complejo y difuso lugar que ocupara la pobreza y la exclusión social en la infancia en el Sistema de Servicios Sociales donde es muy complicado conocer las prestaciones que corresponden al catálogo o a las subvenciones. También se ha constatado la porosidad existente entre la prevención de la desprotección infantil, el riesgo de maltrato y el riesgo de desamparo. Finalmente, en este capítulo hemos visto algunas particularidades de la gestión y la intervención social en situaciones de riesgo que quedan circunscritas a situaciones de maltrato y violencia infantil cuando el daño ya se ha producido. Todo ello se configura en una introducción adecuada para dar entrada al capítulo IV en el que trataré sobre las respuestas. Las medidas y acciones concretas que desde la Comunidad Autónoma de Aragón se han puesto en marcha para atender situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia.



## Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

Este último capítulo de la tesis doctoral viene a concluir la reflexión planteada focalizándose en la realidad social del fenómeno en la Comunidad Autónoma de Aragón y enlazando con los tres capítulos previos. Es, por tanto, un capítulo fundamentalmente empírico, en el que utiliza se vierten los resultados de todas las técnicas comprometidas en la metodología pero que, para estructurar mejor el contenido, privilegia en el análisis temático del discurso de las intervenciones realizadas durante el trámite de audiencias legislativas a dos proyectos de ley cruciales para los objetivos de esta tesis doctoral. Me estoy refiriendo al *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de Infancia y Adolescencia de Aragón* y al *Proyecto de Ley por el que se regula la Prestación Aragonesa complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Aragonés de Inserción*.

El proceso de audiencias legislativas analizado tuvo lugar a finales del 2018. En él participaron 18 entidades y el segundo se desarrolló a finales de 2020 y en el trámite de audiencias legislativas participaron 23 entidades. La relación concreta de las participantes en ambos procesos puede leerse en el anexo 2. El primer proyecto de ley no salió adelante y decayó al finalizar la legislatura y el segundo pasó el trámite parlamentario, con las pertinentes modificaciones introducidas mediante el proceso de enmiendas, y hoy es una ley en vigor: *Ley 3/2021, de 20 de mayo, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social*. No obstante, más allá del proceso parlamentario en sí, en ambos casos muy interesante, me interesa mostrar la construcción del concepto de la pobreza infantil y el modo de abordarla que emerge de los discursos, contrastándolo con la situación real. Algunas cuestiones ya han ido emergiendo en el capítulo III pero es en este capítulo donde se profundiza y se hacen evidentes en la situación socioeconómica concreta de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A continuación, de forma preliminar, se muestran las categorías y

codificaciones de ambos procesos para una mejor comprensión de contenido de este capítulo.

Las categorías y subcategorías establecidas para ambos textos es la que se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15. Categorías y subcategorías para el análisis temático del discurso de las Audiencias Legislativas.**

CATEGORÍAS	SUBCATEGORIAS
1. Valoración sobre el tema	
2. Valoración sobre el proyecto de ley	
3. Aspecto a destacar sobre elementos de la estructura del Sistema de Servicios Sociales	3.1. Coordinación 3.2. Planificación 3.3. Los y las profesionales 3.3. Prestación de servicios 3.4. Distribución de competencias
4. Respuestas concretas a las necesidades sociales	4.1. Necesidad de acceso 4.2. Necesidades básicas 4.3. Convivencia adecuada: apoyo a las familias 4.4. Convivencia adecuada: violencia (riesgo) 4.5. Integración social 4.6. Participación social 4.7. Autonomía

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura y análisis de la transcripción de las audiencias legislativas realizadas en las Cortes de Aragón para el Proyecto de ley de modificación de la ley de infancia y adolescencia y para el Proyecto de ley por el que se regula la Prestación Aragonesa complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Aragonés de Inserción.

## Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

**Cuadro 16. Análisis temático del proceso de audiencias legislativas al proyecto de ley de modificación de la Ley de infancia y adolescencia de Aragón. (18 INTERVENCIONES)**

<b>Infancia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección y promoción de derechos (17)</li> <li>• No sólo infancia en protección y la reforma sino toda la infancia (18)</li> </ul>
<b>Aspectos generales del Proyecto de Ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducir la perspectiva de género (3)</li> <li>• Prioridad presupuestaria (3) (18)</li> <li>• Financiación (5) (15)</li> <li>• Evaluación de políticas y medidas (8)</li> <li>• La figura del Defensor del Menor(19)</li> </ul>
<b>SEVICIOS SOCIALES</b>	
<b>Coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y protección de infancia (3)</li> <li>• Integración de servicios y prestaciones (4)</li> <li>• Coordinar del texto con el Derecho civil aragonés (7)</li> <li>• No duplicar intervenciones y ayudas (13)</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de intervención integral y transversal que implique a todos los sectores relacionados con la atención al menor, principalmente educación, salud, y social. (4) (18) (16) (17)</li> <li>• Estándares de calidad en los servicios (14)</li> <li>• Prevención, pro actividad (15)</li> <li>• Evaluación del Plan (17)</li> <li>• Es mucho más importante un plan que una ley (18)</li> <li>• Pobreza y exclusión infancia como estrategia global o general del Gobierno de Aragón (3)</li> </ul>
<b>Profesionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones laborales dignas del sector (14) (15)</li> <li>• Se tiende a especializar (15)</li> <li>• Categorías profesionales (17)</li> </ul>
<b>Prestación de servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar proyecto técnico en los contratos y conciertos (14)</li> <li>• Coherencia del sistema (15)</li> <li>• Externalizaciones del servicio (15) (17) (18)</li> <li>• Servicios sociales generales y especializados (15) (17)</li> </ul>
<b>Distribución de competencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aragón tiene competencias en materia de menores y Derecho civil (1)</li> <li>• Diferencias entre Zaragoza capital y el resto territorio y entre el resto entre sí (2) (15) (18)</li> <li>• Clarificación de competencias (18) (19).</li> </ul>
<b>NECESIDADES SOCIALES</b>	
<b>Necesidad acceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades para acreditar determinadas situaciones familiares (13)</li> <li>• Agilizar plazos y resoluciones (13)</li> </ul>
<b>Necesidades básicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas de comedor (3)</li> <li>• Preocupa el tema de vivienda (13)</li> </ul>

<b>Convivencia adecuada: Apoyo Familias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia como el entorno más adecuado para el desarrollo infantil y adolescente (3)</li> <li>• Falta referencia expresa a la pobreza y exclusión social (3)</li> <li>• Prevención para evitar la salida de sus casas (6) (10) (11) (15) (17)</li> <li>• Dedicar recursos a los niños, las niñas y las familias (6)</li> <li>• Las leyes hablan de igualdad de oportunidades, las políticas concretas deberían responder a eso (8)</li> <li>• Rupturas parejas con hijos e hijas muy conflictivas (12) (13)</li> <li>• Diversidad familiar, diversidad afectivo sexual y multiculturalidad (13)</li> <li>• Servicio de Intervención Familiar sin desarrollar (15)</li> </ul>
<b>Convivencia adecuada: Violencia infancia (Riesgo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordaje integral de la violencia hacia la infancia (3)</li> <li>• Necesidad de desarrollar una herramienta para valoración del riesgo y desamparo (3) (10)</li> <li>• Sería conveniente clarificar en qué casos concretos procede declaración de riesgo (7)</li> <li>• Violencia de género (9) (10) (13)</li> <li>• Necesidad de intervenir con +18 años (5)</li> </ul>
<b>Integración Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situaciones de especial vulnerabilidad (3)</li> <li>• Menores de 14 años con conductas delictivas (7)</li> <li>• Tema inclusión social vinculado a segregación en centros escolares (3)</li> </ul>
<b>Participación Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoger de forma expresa el derecho a la participación de los niños y niñas (3)</li> <li>• Accesibilidad (3)</li> <li>• Necesidad de fomentar participación (17)</li> </ul>
<b>Autonomía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y niñas como sujetos activos, favoreciendo el ejercicio autónomo (3)</li> <li>• derecho ser oído antes de los 12 años (12)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 17. Análisis temático del proceso de audiencias legislativas al proyecto de ley que regula la PACIMV. (23 INTERVENCIONES)

<p><b>Pobreza-exclusión social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión social y desigualdad (4) (12)</li> <li>• Cohesión social (6)</li> <li>• Dignidad (5)</li> <li>• Dignificar las condiciones de vida (23)</li> <li>• Exclusión, pobreza o vulnerabilidad (17)</li> <li>• Vulnerabilidad = complejidad (12)</li> <li>• Vulnerabilidad y precariedad extrema.</li> <li>• Personas AROPE (16)</li> <li>• Riesgo de desafección (17)</li> <li>• Sufrimiento que socava su integridad y su salud (15)</li> <li>• Pobreza infantil gitana 90% (7)</li> <li>• Mujeres migrantes en situación irregular (en contextos de prostitución) con hijos e hijas.</li> <li>• Menores ex tutelados no entran IMV (11)</li> <li>• Pobreza muy alta entre población con discapacidad (9)</li> <li>• Importancia de la vivienda en los procesos de exclusión social (10). Exclusión residencial (12)</li> <li>• Pobreza y Exclusión no son lo mismo (8)</li> <li>• Vulnerabilidad en el ámbito Rural /Urbano (20)</li> <li>• Tasas de pobreza infantil en zonas rurales son más intensas (8)</li> </ul>
<p><b>Aspectos generales del Proyecto de Ley</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMV hito (1) (2) (12) (16) (17)</li> <li>• IMV ahora muchos déficits (1) (5) (6) (8) (18)</li> <li>• Restablecer el IAI (2) (4) (5) (6) (8) (10) (11) (12) (14) (15) (18)</li> <li>• Reconocimiento posterior con carácter retroactivo (5)</li> <li>• Presupuesto para IAI del año anterior (1) (5) (18) Doble derecho (1) (2) (6) (7) (8)</li> <li>• Como mínimo lo que cubría IAI (1) (2) (3) (16) (17)</li> <li>• Incluir comisión de seguimiento y consejo consultivo (2)</li> <li>• Prevenir pobreza (4) (5) (6) (10)</li> <li>• Economía sumergida (10) (20) (22)</li> </ul>
<p><b>SERVICIOS SOCIALES</b></p>	
<p><b>Coordinación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pobreza es transversal (4) (7) (13) (17) (20)</li> <li>• Sector Público y Tercer sector (12) (13)</li> </ul>
<p><b>Planificación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Estrategia integral para la inclusión del pueblo gitano (7) (17)</li> </ul>
<p><b>Profesionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renta Básica Universal (1) (10)</li> <li>• Intervención prevención, intervención familiar, comunitaria (1)</li> <li>• Recuperar la práctica profesional fuera de la gestión de prestaciones (2)</li> <li>• Confianza en las profesionales del Trabajo Social para acreditar (6)</li> </ul>
<p><b>Prestación de Servicios</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilidad (9) (18)</li> <li>• Denegación IMV para acceso PACIMV es bloquear (3) (5)</li> <li>• Reparto de fondos entre entidades que trabajan inclusión en</li> </ul>

	Zaragoza capital (8)
<b>Distribución de Competencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Acción concertada, colaboración (4) (7) (15)</li> <li>• Colaboración Administración y Entidades sociales (17) (23)</li> <li>• Acreditación situaciones (11) (15)</li> <li>• CSS referencia del ámbito territorial (15)</li> </ul>

<b>NECESIDADES SOCIALES</b>	
<b>Necesidad acceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómputo de ingresos del año anterior (1) (2) (6) (10) (18) (20) (12) (14) (15) (18)</li> <li>• Simplificar y mejorar el acceso (19) (11) (14) (16) (18) (21) (2) (4) (7) (11) (12) (16) (3) (8) (12) (13) (17)</li> <li>• Complicado demostrar y cumplir requisitos (4) (15)</li> <li>• Parece que va a ser universal y luego reduce a dos grupos (5)</li> <li>• Tema edad población gitana y menores con discapacidad (7) (9) (13)</li> <li>• Vivienda</li> <li>• No posibilidad de apertura de cuanta bancaria (11)</li> </ul>
<b>Necesidades básicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación cobertura (1) (6) (7) (10) (12)</li> <li>• El tema de vivienda muy importante (3) (6)(7) (10) (11) (15) (16) (18)</li> <li>• Aumento cuantía AIF: menores en situación de riesgo (1) (2) (8)</li> <li>• Respuesta rápida (12) (19) (23)</li> <li>• Demanda para alimentos de niños y niñas (14)</li> </ul>
<b>Convivencia adecuada: Apoyo Familias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comunidad como soporte (15)</li> <li>• Consecuencias (18) (22)</li> </ul>
<b>Convivencia adecuada: Violencia infancia (Riesgo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia de género- exclusión (10) (11) (19)</li> <li>• Violencia psicológica (21)</li> </ul>
<b>Integración Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserción social no solo a través del empleo (1) (8) (12) (15) (23)</li> <li>• Dudosa capacitación para búsqueda activa de empleo (3)</li> <li>• Acompañamiento en los procesos de inserción (4) (7) (8) (13) (16)</li> <li>• Ofrecer oportunidades reales de acceso al mercado laboral (7) (13) (20)</li> <li>• Itinerarios (17) (20) (23)</li> <li>• Tema menores absentismo (8) (12)</li> </ul>
<b>Participación Social</b>	-
<b>Autonomía</b>	-

Fuente: Elaboración propia.

## IV.1. Las medidas más visibles

Las políticas públicas reflejan los cambios y evolución de las sociedades. Esos cambios generan nuevas demandas que presionan, en distintas direcciones dependiendo de los distintos valores, a los gobiernos para *hacer algo al respecto*. Un problema social o una cuestión de interés público consigue entrar en el discurso político normalmente después de que desde diferentes ámbitos (académicos o de interés sectorial) se constata un déficit, una falla en la gestión pública del asunto en cuestión<sup>345</sup>. Una vez captado el interés del gobierno, este procede a dar respuesta mediante la regulación de la acción político-jurídica. En primer lugar, con el texto del anteproyecto de ley y, en segundo lugar, para entrar en los parlamentos, una vez cumplidos los trámites requeridos y con el visto bueno del Consejo de Gobierno (en el caso de los Gobiernos Autonómicos), como proyecto de ley. Los anteproyectos, y más en cuestiones sociales, incorporan un proceso de participación social y en después de la admisión a trámite en las Cortes legislativas aragonesas se habilitó la posibilidad de realizar un proceso de audiencias legislativas para que todos los grupos políticos con representación parlamentaria puedan “escuchar” la valoración y las opiniones de los y las implicadas sobre el contenido del proyecto de ley.

Además de las leyes, otros instrumentos básicos de la gestión pública son: los Planes y/o Estrategias, que hacen operativa, priorizan y temporalizan la acción de un gobierno respecto de un tema en concreto; y las modificaciones o desarrollos reglamentarios de leyes ya en vigor. Pero la gestión pública es o debería ser algo más que la aprobación de leyes, planes, decretos y órdenes que cumplen una parte del denominado ciclo de las políticas públicas.

Todos estos instrumentos básicos de gestión pública (las leyes, los planes...) tienen que implementarse y evaluarse. Y eso implica crear las estructuras de gestión necesarias para su desarrollo y la evaluación de su

---

<sup>345</sup> Véase: Blumer, H. (1971) “Los problemas sociales como conducta colectiva” *Social Problems as Collective Behavior*, 18(3), pp. 298 - 306.

impacto y resultados.

Lamentablemente estas dos fases (implementación y evaluación) suelen adolecer de poca o ninguna dedicación. Y son precisamente ellas las que pueden ir generando el *feed back* necesario para introducir las mejoras pertinentes que permitan que la gestión pública de un tema responda realmente a las necesidades y demandas para el que nació. Demasiadas veces entre los preámbulos de las leyes y la aplicación práctica de las mismas se abren distancias que generan déficits democráticos importantes puesto que los derechos (sociales) además de reconocerse deben garantizarse y hacerse efectivos. Igual que los derechos civiles y los políticos<sup>346</sup>.

En esta línea, en este primer apartado del capítulo IV y de modo similar a como ya lo hiciera en el capítulo II para toda la regulación que afectaba a los Servicios Sociales, voy a sistematizar las acciones de gobierno relativas a la pobreza infantil para posteriormente dar respuesta a los objetivos de la investigación en el análisis de la implementación de estas acciones de gobierno.

En el siguiente cuadro pueden verse todas las medidas de “diseño” de las respuestas, ordenadas por legislaturas.

**Cuadro 18. Medidas en materia de atención a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia.**

**LEGISLATURA VIII: 2011-2015**

- Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón (2010-2014)
- Proyecto de Ley del Ingreso Aragonés de Inserción (2014)

**LEGISLATURA IX: 2015-2019**

- Proyecto de Ley de Renta Social Básica de Aragón (2016)
- Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón.
- Ley 10/2016, de 1 de diciembre de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto 191/2017, de 28 de noviembre del Gobierno de Aragón por el que se regulan las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de la pensión no contributiva.

<sup>346</sup> Véase: Naciones Unidas: *Conceptos clave sobre los DESC - ¿Pueden hacerse valer ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales?* Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/CanESCRbelitigatedatcourts.aspx> [Consultado: 23-07-2022]



- 
- Mesa Técnica del Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Aragón. Plan de Actuación. Septiembre ( 2017)
  - Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón (2018)
  - **Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 12/ 2001 de 2 de julio de la Infancia y la Adolescencia en Aragón (2018)**
  - Estrategia Integral para la población gitana en Aragón 2018-2020
  - Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

---

#### LEGISLATURA X: 2019-2023

---

- ORDEN CDS/384/2019, de 4 de abril, por la que se regulan los requisitos para la calificación de familia monoparental y el procedimiento de reconocimiento y expedición del Título de Familia Monoparental de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- **Orden EDC/2020, de 9 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por parte del alumnado de centros sostenidos con fondos públicos y las becas de comedor que complementan las becas de comedor escolar durante el periodo estival no lectivo<sup>347</sup>.**
- **Orden ECD/683/2022, de 19 de mayo, por la que se modifica la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>348</sup>.**
- **Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público de Inclusión Social.**
- Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital, establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo.
- Proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, 2022.
- Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación de la Población Gitana en Aragón 2022-2026.

---

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Boletín Oficial de Aragón

Durante la VIII legislatura previa al periodo de análisis de esta tesis doctoral se elaboró, tal y como mandata la *Ley de Infancia y Adolescencia de Aragón*, el Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón, 2010-2014. Un Plan que sigue siendo aplicado actualmente aunque temporalmente ha caducado<sup>349</sup>. Se trata del primer y único Plan Integral de Infancia y

---

<sup>347</sup> Algunas entidades locales, desde su área de servicios sociales, tienen reguladas becas de comedor escolar para los niños y niñas que quedan fuera de esta prestación gestionada desde el Departamento de Educación del Gobierno de Aragón.

<sup>348</sup> La atención a menores de 0-3 años es fundamental para la prevención y atención a situaciones de pobreza. En este sentido, es importante analizar la complementariedad entre lo educativo y lo social para atender diversas situaciones que están interrelacionadas: pobreza, conciliación, desarrollo y autonomía personal del niño o niña e igualdad de género.

<sup>349</sup> A modo de ejemplo, el Catálogo de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, que se aprobó en marzo del 2022, al describir el “servicio socioeducativo para la familia y la infancia”

Adolescencia del que ha dispuesto la Comunidad Autónoma de Aragón y que como se verá, sigue presente en el discurso actual de los agentes intervinientes en este ámbito de los servicios sociales. También durante la VIII legislatura se había intentado, sin éxito, la modificación de la Renta Mínima de Aragón, (el Ingreso Aragonés de Inserción, llamada popularmente IAI). Se trata de un tema polémico, el de la modificación de las Rentas Mínimas que se arrastrará todo el periodo (2015-2019) con otro intento fallido de reforma al decaer el *Proyecto de Ley de Renta Social Básica de Aragón*. No será hasta 2021 cuando finalmente y de la mano del Ingreso Mínimo Vital, que Aragón derogue el Ingreso Aragonés de Inserción para sustituirlo por la *Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital* (en adelante PACIMV). Esta ley junto con el *Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Infancia y Adolescencia de Aragón* en 2018 son los ejes principales del periodo de análisis 2015-2021. Entorno a ellas encontramos otros instrumentos básicos de carácter normativo o planificador que también están recogidos en el cuadro anterior y que iremos analizando de este epígrafe.

En color azul he resaltado dos normas que regulan servicios y prestaciones que no están recogidos en el Catálogo de Servicios Sociales. Son normas elaboradas desde el Departamento de Educación del Gobierno de Aragón, pero que tienen una enorme interrelación con el objeto de estudio de esta tesis doctoral. Además, y tal y como se mostrará, algunas Entidades Locales gestionan becas de comedor y ayudas para centros infantiles desde sus áreas de servicios sociales.

Por otra parte, también he considerado pertinente recoger otros instrumentos importantes como el *Proyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón* cuyo contenido en lo relativo a servicios sociales es muy pertinente pero que por cuestiones de plazos no va a ser debatida esta legislatura y decaerá<sup>350</sup>.

---

hace referencia específica a este Plan en el apartado de “normativa aplicable”, tal y como verse en el siguiente enlace: <https://www.zaragoza.es/contenidos/servicios-sociales/catalogo-servicios-sociales-22.pdf> [Consultado: 22-05-2022]

<sup>350</sup> A la fecha de cierre de esta tesis, en mayo del 2023, ya aparecía como un proyecto de ley caducado. Junto a este, otros dos proyectos de ley vinculados directamente con servicios sociales también aparecían caducados en esta X legislatura: *el proyecto de ley del Tercer Sector de Acción Social en Aragón* y *el proyecto de ley de Ordenación de Entidades Privadas de Servicios Sociales*.

Y finalmente creo necesario hacer alusión al primer y de momento único Plan contra la Pobreza Infantil que se elaboró y desarrolló durante este periodo de tiempo en la CCAA de Aragón, el Plan Municipal de Lucha contra la Pobreza Infantil 2017-2021 (de Zaragoza Capital). Sobre esta última iniciativa, las participantes en una de las entrevistas conjuntas a profesionales de Servicios Sociales de Centros Municipales de Servicios Sociales de Zaragoza Capital, manifiestan como fue el proceso:

“En cuanto al Plan de pobreza infantil, claro, se elabora en el 2016-2017, se aprueba y se van implementando partidas económicas para algunas medidas. Pero claro era un plan ambicioso que suponía por un lado asumirlo como una intervención principal por parte del Ayuntamiento de Zaragoza en conjunto, que yo creo que es importante, no solo de los servicios sociales. Claro, este es el cambio conceptual de eso de, la infancia es cosa de todos, de todos, a todos nos compete, todos la protegemos, y todos estamos ahí. Todas las áreas del Ayuntamiento y fundamentalmente la económica, porque lo que no está dotado no es que no se haga, es que hace lo mismo que venias haciendo con otro nombre. Aquí claro se empezaron a hacer algunas medidas, pero el cambio de gobierno de 2019, se dejó de consignar presupuestariamente y se ha dejado que se muera por inanición.” (E1.2)

“Los profesionales no decimos nada, pero tampoco las entidades dicen nada, que para mí es lo más peligroso. Que nosotros como funcionarios, como empleados públicos tenemos un deber de denunciar o decir el mal funcionamiento, pero la inacción por incumplimiento de esto, debería ser de la sociedad civil. Que ya te digo que hay muchos. Y las cosas que se han hecho con relación a la infancia, así como novedosas, tienen que ver más con cosas como los concertados, tema de tiempo libre, tema de actividades extraescolares en la que puedan incluir los chándales y demás, que algo en lo que pueda incorporarse toda la ciudad. E incluso, en algunas cosas, que se podían haber, que podían incluso cosas interesantes que se podrían haber lucido, yo creo que solo por no decir que era del Plan está muerto. Estamos en el 2023 y acabó en el 2021, pues ni siquiera se ha hecho, una evaluación una valoración, nada.” (E1.1)

“Claro. Te habla de la hipocresía de los partidos políticos, tu apruebas un plan por unanimidad y luego no lo cumples, es por unanimidad qué más da que luego haya un cambio de gobierno. Es un plan de ciudad. Y con voluntad de continuar.” (E1.2)

Al parecer, aunque fue aprobado por unanimidad, solo se desarrolló durante el periodo inicial coincidiendo con el equipo de gobierno de la ciudad que lo impulsó. Luego dejó de presupuestarse, de implementarse y en estos momentos parece haber caído en el olvido de profesionales, entidades y todos

los partidos con representación en la corporación local de Zaragoza. Pareciera, en este caso, que el plan es propiedad o identidad del gobierno que lo hace. Algo que choca con los principios elementales de una *buena gestión pública*. Y en mayor medida, cuando son refrendados por los órganos legislativos de los gobiernos.

## IV.2. Los marcos discursivos para construir las respuestas

Desde dónde se piensan los problemas de una sociedad y cómo la propia sociedad los entiende, configura un marco desde el que se diseñan las respuestas. Este espacio es tan o más interesante que las propias respuestas en sí mismas. Sobre esta cuestión es sobre la que voy a tratar en este apartado, teniendo como ejes los dos proyectos de ley sobre los que principalmente pivota el análisis.

La mayoría de las intervenciones realizadas en las audiencias legislativas para el proyecto de ley de modificación de la infancia y la adolescencia en Aragón, no entraron directamente en esta cuestión, sino que fueron directamente a realizar demandas concretas para incorporar o modificar en el texto, normalmente vinculadas con el objeto de acción de la entidad u organización a la que representaban las personas que intervinieron. También es de justicia señalar que una gran mayoría de ellas procedía del ámbito de los servicios sociales, de distintas áreas, pero con una vinculación más o menos cercana a los servicios sociales. En este contexto, algunas de las personas que intervinieron hicieron alusión a lo que es o debería significar la protección de la infancia y la adolescencia. Así, el representante del Colegio profesional de Educadores y Educadoras de Aragón decía:

“En el ámbito de esta modificación de la Ley de Infancia, pues primero, queremos recordar que, efectivamente ya hubo un proceso participativo en el que participamos individual y colectivamente en el año 2001 para la aparición de esta ley, que creíamos que eran muy novedosa. Y recalamos que todavía sigue vigente, pese a los años que han transcurrido y a las novedades legislativas que se han incorporado en muchos de sus apartados, no.

#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

Como novedad tenía una propuesta muy importante que era la de no solamente la de protección de los menores, sino la de promoción de los derechos, esa visión, digamos que ahora recoge la nueva modificación y la legislación estatal ya estaban recogidas en la Ley de Infancia, en la 12/2001.” (AL1.17)

A esta mirada amplia de la protección a la promoción de los derechos de la infancia que ya recoge la ley de infancia y adolescencia de Aragón que ahora se plantea modificar, el representante de CATA añadía:

“O sea, nos dotamos de una ley en el año 2001, estamos en el año 2018 y no hemos empezado ni siquiera por el preámbulo. En el preámbulo de la ley, nos dice que vamos a cambiar de paradigma, en lugar de ser una ley que nos dediquemos solamente a la protección y a la reforma de menores, nos tenemos que dedicar a toda la infancia.

Y vamos a... de alguna forma a fomentar y a propiciar todos los derechos de los menores. Bueno, pues este paradigma que íbamos a romper en el año 2001, continúa exactamente igual. No hay nada dentro del sistema que, del Gobierno de Aragón, que actúa con los menores, que propicie toda esa parte y rompe ese paradigma. Seguimos dedicándonos a lo de siempre, a la ¿pretendida? (se sobreentiende protección y a la reforma. El resto de la infancia no existe, eh.” (AL1.18)

Según este participante, la ley de infancia y adolescencia de Aragón ya recoge ese cambio de paradigma que aboga por proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Esto es algo que se recoge en el texto de la norma pero que, en la práctica, la acción pública sigue centrada en la protección y la reforma. Además, este mismo representante da su opinión sobre las causas:

“Si no hay un liderazgo, no existe, no hay programas, ¿no? ¿Qué ocurre? Que la comunidad autónoma, se dedica a protección y reforma y tiene todos los programas para ello. Y nadie en la comunidad autónoma se dedica para esto, ni siquiera el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, cree que eso sea su competencia. Con lo cual, empezamos que no tenemos para nada.” (AL1.18)

Esta valoración viene a confirmarse en la entrevista mediante cuestionario que se realizó a la Jefa de atención a la infancia y la adolescencia con motivo de esta tesis (C2). En 2019 se creó la Comisión Interdepartamental para la infancia y la adolescencia en Aragón, pero a fecha de la entrevista (febrero 2023) no se había constituido. Entre sus funciones, reguladas en el art. 2 de la norma que lo

crea<sup>351</sup>, se establece la de coordinar, desde el Departamento competente en la materia (Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales) la actividad de los distintos Departamentos de Gobierno de Aragón en materia de infancia y adolescencia.

Las opiniones mayoritarias sobre la modificación de la ley de infancia y adolescencia de Aragón, se construyen en torno a tres cuestiones: la financiación o presupuesto, la necesidad de realizar evaluaciones de las acciones que se derivan de la implementación de políticas públicas y la figura del Defensor del menor que aparece en el texto del proyecto de ley.

La necesidad y la prioridad presupuestaria está presente en el discurso de la representante de UNICEF Aragón en el que además emerge, en relación con lo anteriormente apuntado, la ampliación del concepto de protección a la protección del efectivo ejercicio de los derechos de la infancia:

“...proponemos, además, la inclusión de los siguientes principios rectores que deberán inspirar y respetarse en toda actuación de las administraciones públicas aragonesas...la prioridad presupuestaria que debe ser suficientemente sostenida en el tiempo, transparente, visible y fácilmente identificable”. A este respecto, si bien se regula esta prioridad presupuestaria en el artículo quinto de la ley, esta queda enmarcada en las actividades de prevención, atención y reinserción de la infancia y la adolescencia, centrandose así en el sistema de protección y reforma y no de forma integral, respecto al efectivo ejercicio de sus derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes en Aragón.” (AL1.3)

Pero una cosa es que el texto recoja la prioridad presupuestaria del Gobierno de Aragón para garantizar y hacer efectivos los derechos de la infancia y otra es que el proyecto de ley no venga acompañado de presupuesto. Y esto último es lo que también señalan algunas de las personas participantes como el representante del Colegio profesional de Trabajo Social de Aragón que también añade la necesidad de realizar evaluaciones en el proceso de implementación de las leyes:

“También nos preocupa que la ley no venga con ningún tipo de partida presupuestaria, creemos que, además de tener una partida

---

<sup>351</sup> Decreto 17/2019, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental para la Infancia y la Adolescencia en Aragón.

#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

presupuestaria, tiene que establecer unos grados de cumplimiento de la ley y también ver qué impacto real, a través de la elaboración de indicadores tiene sobre la población a la que va dirigida, porque eso nos podrá, nos podrá permitir evaluar qué calidad estamos teniendo en esta intervención y para qué está sirviendo realmente.” (AL1.15)

Esta necesidad de evaluar con el objetivo de valorar la efectividad de la ley y en su caso, introducir correcciones, también está presente en el representante de la Asociación de familias numerosas de Aragón 3ymás:

“Por último, queremos establecer la obligatoriedad de realizar estudios vinculantes de impacto familiar, previo a cualquier medida, así como estudios de valoración posterior que valoren precisamente la efectividad o no de estas medidas, de estas leyes y que se hagan las correcciones correspondientes.” (AL1.8)

La representante de UNICEF Aragón por su parte, añade la necesidad de incluir la perspectiva de género en los principios inspiradores de la ley, en consonancia con la ley de igualdad:

“la introducción de la perspectiva de género, en la creación, desarrollo y evaluación de las medidas que se adopten en relación con los niños, niñas y adolescentes.” (AL1.3)

A modo de síntesis, la modificación de la ley de infancia y adolescencia en Aragón no generó un debate intenso en el que emergieran posiciones distanciadas. Se sobreentendía que, tras la modificación del sistema de protección en 2015, las leyes autonómicas debían adaptar sus normas al nuevo marco jurídico. El posicionamiento de fondo estuvo conectado con el modo de entender y desarrollar la protección a la infancia. Parece que aquel paradigma que ya recogió la ley de la infancia y adolescencia de Aragón en 2001 está más asentado en los textos que en las prácticas. Este proyecto de ley no salió adelante, posiblemente, por el momento en el que se presentó (final de la IX legislatura) y porque a la par a nivel nacional se estaba elaborando la LOPIVI. Esto implicaría una nueva revisión de la ley de infancia y adolescencia de Aragón. No obstante, y para el fin que tiene esta tesis doctoral, el análisis del discurso de los y las participantes sigue teniendo pertinencia.

Cuestión distinta es el debate de fondo sobre la LPACIMV, el momento y

el modo en el que nació. La LPACIMV nace de la mano de la aprobación del Real Decreto-Ley por el que se IMV. En plena pandemia el Gobierno central decide poner en marcha, dentro de las medidas del denominado escudo social, el IMV, una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social que viene a configurarse como una Renta Mínima nacional. Tras este hecho, la Comunidad Autónoma de Aragón publica un Decreto Ley por el que se crea la PACIMV y el Servicio Aragonés de Inclusión, que deroga la que hasta este momento había sido su Renta Mínima, el denominado IAI (Ingreso Aragonés de Inserción). El Decreto Ley fue convalidado por las Cortes de Aragón que, a la par, instaron a la tramitación de la norma como un Proyecto de Ley lo que permitió realizar un proceso de audiencias legislativas a 23 entidades y organizaciones de Aragón.

El marco desde el que los y las intervinientes construyen su discurso sobre la pobreza y la exclusión es mucho más complejo y lleno de matices que el relativo a la protección de los y las menores o sus derechos. En primer lugar, es significativo el uso indistinto de diferentes términos para expresar que la pobreza ya no es solo pobreza económica sino algo más que se expresa a través de la desigualdad, la precariedad y la vulnerabilidad. Este último término es el más frecuente para referirse a ese *universo complejo*, como dice la representante de la Asociación de Promoción Gitana:

“La vulnerabilidad es un universo complejo que no solo se define por la carencia de ingresos o la pérdida de empleo. Es una burbuja difícil de romper, dadas las múltiples causas que posicionan a las familias en una situación de desventaja.” (AL2.12)

La multidimensionalidad de la exclusión social y su conexión con la desigualdad también aparece en el discurso como problemas profundos que requieren de la acción política, así lo expone el representante de la Red Aragonesa de Entidades Sociales:

“...antes de la crisis en España ya había seiscientos mil hogares sin ingresos de ningún tipo y dos millones y medio de personas viviendo en situación de pobreza severa, menos de trescientos setenta euros al mes. Entonces, la exclusión social y la desigualdad son problemas profundos y multidimensionales que requieren de una acción política decidida para ser erradicadas. Esto es lo que reclamamos realmente.” (AL2.4)



#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

Esta característica de la exclusión social como *politizable*, que aparecía en el capítulo I, así como las consecuencias sociales que puede generar si no hay respuestas, está también presente en el discurso de la representante de la Plataforma del Tercer Sector:

“No podemos olvidarnos que, al fin y al cabo, el no contemplar determinados colectivos también supone el incremento del riesgo de desafección social y, evidentemente, incrementa la desigualdad en el territorio. Es por eso que tenemos que entender esta ley como un elemento que vaya a mejorar precisamente la igualdad y la cohesión entre todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestra comunidad.” (AL2.17)

La conexión de la pobreza y la exclusión social con el eje rural-urbano y la alta incidencia de este problema social sobre algunos colectivos concretos como en los niños y niñas de etnia gitana y lo que tienen discapacidad, también resuenan en algunas de las intervenciones. El representante de UAGA-COAG planteaba que la lucha contra la pobreza y la exclusión social también podría hacerse eco o establecer una vinculación con la política contra la despoblación. Una situación que afecta a algunas zonas concretas de Aragón. Y así planteaba la posibilidad de incluir un factor corrector en la norma para que tuviera en cuenta esta diferencia y lo que ello podría implicar para el asentamiento de población:

“Es decir, estamos, queremos poner de manifiesto las dificultades que existen en el medio rural a las que puede, a las que tiene que dar respuesta cuando sea necesaria la prestación que está siendo analizada por ustedes. No vamos a exponer estadísticas ni datos numéricos. Sus señorías lo conocen perfectamente cuál es la realidad del medio rural aragonés. Tenemos un problema de despoblación, incluso ha llegado al Senado. Hemos visto las manifestaciones de la España vaciada, pero consideramos que facilitar el asentamiento y el arraigo de habitantes en el medio rural ha de ser un objetivo para la prestación de la que estamos hablando.

Y no son las mismas las necesidades de personas en la situación de vulnerabilidad que viven en una capital o en una cabecera de comarca que los habitantes de los pueblos. Las comunicaciones, los servicios públicos no son los mismos. Por eso, desde UAGA consideramos que un factor corrector de la prestación bien podría ser el de la ruralidad. Pero entendiendo como ruralidad la de pequeños municipios, no la residencia en cabeceras de comarca. Es decir, no es lo mismo la residencia en Calatayud que Codos o que en Calamocha que en Mañón, no es lo mismo.

“(AL2.20)

En alusión concreta a las situaciones de pobreza infantil en el ámbito rural o urbano, un tema que ha sido objeto de análisis por el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, la representante del Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Ribera Alta del Ebro, decía:

“Recordemos, casi el 30% de los niños españoles estaba en riesgo de pobreza antes del COVID. El 6,5% experimentó privaciones materiales graves. Las tasas de pobreza infantil son más intensas en las zonas rurales. Europa reconoce que España ha gastado en prestaciones familiares la mitad que la media europea. Y sorprendentemente la aprobación del IMV trae consigo la desaparición de las prestaciones familiares por hijo a cargo. Y Aragón sigue su ejemplo, y hace desaparecer la Ayuda de Integración Familiar.” (AL2.8)

En su intervención asocia la alta tasa de pobreza infantil con las limitaciones de la protección a la infancia y la familia de nuestro Estado tanto a nivel central como autonómico. Algo que en sí mismo, tal y como vimos es uno de los indicadores a considerar en el análisis de la pobreza y la exclusión social, dentro de los factores sociales de la exclusión social.

También aparecen referencias a las altas tasas de pobreza de las personas con discapacidad y de étnica gitana, corroborando así los datos al respecto que se recogen en el capítulo III y subrayando la interseccionalidad entre los diferentes ejes de la desigualdad. En el caso de los niños y niñas de étnica gitana, la representante de la Fundación Secretariado Gitano también expone las dificultades que tienen estos menores en el acceso a internet:

“En 2018 el estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza, fue encargado a la Fundación ISEAK y liderado por Sara de la Rica, de la Universidad del País Vasco.

Ofrece una información detallada de los hogares gitanos para realizar este estudio de pobreza, incluyendo un análisis regional. Y nos ha mostrado que todavía el 86% de las familias gitanas se encuentran bajo el umbral de pobreza, y la mitad de los hogares, el 46% padece situaciones de pobreza extrema, con un especial impacto en la infancia, para quienes la tasa de pobreza infantil se sitúa en el 90%. .... Más del 40% del alumnado

no tiene acceso a Internet o lo tiene con datos limitados.”<sup>352</sup> (AL2.7)

Otro sector muy específico e invisibilizado es el de los hijos e hijas de familias en situación administrativa irregular. Estos menores quedan excluidos de las prestaciones económicas y de servicio gestionadas por las Administraciones Públicas, pero pueden acceder a aquellas que son gestionados por Entidades Sociales con fondo públicos (subvenciones). Sobre este tema volveré más adelante al hablar de la necesidad de acceso a las prestaciones del sistema.

La entrada en escena del IMV era y es considerado un hito histórico en el avance de derechos sociales, pero en ese momento era una prestación todavía inacabada en su diseño. Aunque se había puesto en funcionamiento, estaba pendiente su debate parlamentario, con las enmiendas de los grupos políticos<sup>353</sup>. Continuamente se introducían cambios y modificaciones a su regulación inicial. El acceso estaba siendo muy complicado y según la experiencia de los y las profesionales del sector y de los pocos datos que se conocían, el impacto no estaba siendo el deseado. Había mucha gente que quedaba fuera y otra que recibía cuantías muy pequeñas. Esta situación, en mitad de la crisis provocada por la Covid-19, se agravó tras la derogación del IAI con la aprobación del DL que regulaba la PACIMV. Así lo expresaba la representante de Colectivo por la Dignidad y la del Espacio de Derechos Sociales. Dos organizaciones integradas por personas afectas por la de pobreza y exclusión social:

“La instalación del IMV es realmente un hito en las prestaciones sociales. Una idea buena y necesaria largamente acariciada no solo en España, sino también en la UE, que finalmente se ha hecho realidad. Pero resulta que la articulación e implementación de esta buena idea está resultando ser, y permítanme la expresión, una monumental chapuza envuelta de un denso tufo propagandístico. Para las personas AROPE y

---

<sup>352</sup> El estudio al que hace referencia puede verse en el siguiente enlace: <https://iseak.eu/wp-content/uploads/2019/09/situacion-de-la-poblacion-gitana-en-espana-en-relacion-al-empleo-y-la-pobreza-2022-09-28-situacion-de-la-poblacion-gitana-en-espana-en-relacion-al-empleo-y-la-pobreza.pdf> [Consultado: 28-11-2022]

<sup>353</sup> Véase: Marí Klose, P (2022) “El Ingreso Mínimo Vital: un debate legislativo desde el prisma de la observación participante” En Oliver-Lalana, A.D. *Debatiendo leyes. Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*.

esta, señorías, es una opinión muy extendida, la llegada del IMV, lejos de ser una fuente de tranquilidad, nos ha supuesto un quebradero de cabeza más y nos ha llenado de incertidumbre, desinformación, desorientación, inseguridad, ansiedad e incluso miedo.” (AL2.16)

“Ya nadie puede negar en estos momentos que el Ingreso Mínimo Vital está dejando fuera a muchas familias aragonesas. Que las cuantías que está reconociendo son mucho más bajas de las que estaba reconociendo el Ingreso Aragonés de Inserción, que las prestaciones contributivas y no contributivas del SEPE, incluidas las de los ERTE, están demorándose casi tres meses. Que los servicios sociales de la ciudad de Zaragoza están bajo mínimos. Todo ello está sumiendo a muchas familias en una grave situación económica, con consecuencias tan críticas como perder la vivienda, no poder afrontar gastos de los hijos, de alimentación. Con un Ingreso Mínimo Vital aprobado no puede ser que haya familias, que haya personas que tengan que ir a pedir comida enlatada a las ONG’s.

No comprendemos por qué este gobierno se ha dado tanta prisa por derogar el Ingreso Aragonés de Inserción cuando todavía no está regulado el Ingreso Mínimo Vital. Es cierto que se ha garantizado la cobertura a algunas de las familias que están dentro del Ingreso Aragonés de Inserción, pero sí ha impedido el acceso al único ingreso existente en nuestra comunidad a muchas otras personas que lo necesitan y más en estos momentos de grave crisis sanitaria y social.” (AL2.18)

La entrada en vigor del DL que regulaba la PACIMV permitía a las unidades familiares ya perceptoras el IAI continuar con esta prestación económica y se les facilitó, dadas las circunstancias, la renovación sin muchos problemas. No obstante, había solicitantes que estaban en tierra de nadie porque no se les concedía el IMV (bien por denegación, bien porque se tardaba en resolver), no podían solicitar el IAI porque estaba derogado y tampoco podían solicitar la PACIMV porque, aunque se aprobó por DL, no se habilitó el operativo necesario para ponerla en funcionamiento, quedando a expensas de su desarrollo reglamentario. Así lo expresaba la representante de la Fundación Cepaim:

“Hay una cosa que me preocupa especialmente, y es que cuando entró en vigor el Real Decreto Ley con nuestra prestación autonómica, ipso facto, se derogó el impuesto [se entiende, ingreso aragonés de inserción]. Es cierto que el decreto ley contempla un periodo transitorio para aquellas personas que venían percibiendo el impuesto aragonés de inserción, pero desde el 1 de julio hay personas, personas a las que yo puedo poner cara y nombre, que no tienen derecho al Ingreso Mínimo Vital, que tampoco están pudiendo solicitar el IAI porque está derogado y que tampoco están pudiendo solicitar la prestación autonómica, porque hasta que no exista un reglamento, esta prestación autonómica no se va a poder solicitar.” (AL2.5)

Ante esta situación, hubo entidades que pidieron el restablecimiento del derogado IAI y que, en cualquier caso, la nueva PACIMV recuperara y partiera de lo conseguido con el IAI. En esta línea son las intervenciones de entidades tan dispares entre sí como Stop Desahucios, Banco de Alimentos de Zaragoza y Cáritas Autonómica de Aragón:

“Teniendo en cuenta que el IMV ha llegado al 1,5% de la población a la que podría corresponder, urge restablecer la prestación del IAI, que más mal que bien, posibilita a las familias cubrir alguna necesidad básica.” (AL2.10)

“Desde nuestro ámbito concreto de actuación, como bien ha expuesto el señor presidente en relación lo que nosotros hacemos es un aporte de alimentos, pero lógicamente nuestras reflexiones en relación con el proyecto de ley, este complementario del Ingreso Mínimo Vital, pues es muy delimitado y más bien responde a pensamientos genéricos que nosotros tenemos reflexionado a raíz del proyecto de ley.

Sí que es cierto que el primer pensamiento que hemos tenido es que, como lógicamente va a ser complementario de un Ingreso Mínimo Vital que se elabora, que se está tramitando en el Congreso de los Diputados o en las Cortes Generales, lógicamente, estamos supeditados a lo que allí finalmente se llegue a aprobar, máxime cuando en este momento se encuentra en, todavía en periodo de ampliación de enmiendas. Por lo tanto, pensamos que el contenido del texto final de este proyecto de ley va a estar bastante supeditado a lo que a nivel estatal se llegue a aprobar, por lo cual pensamos que hay una ralentización, no digo una parálisis, sino una ralentización del mismo, pues nos dará ideas de hasta dónde podemos llegar en nuestro ámbito de, no solamente de normativo, sino desarrollo reglamentario, de acuerdo. Esa sería nuestra primera reflexión.

También nosotros somos, hemos pensado, que lógicamente, mientras esto sucede, es lógico y razonable que se mantenga toda la regulación actual de asistencial que se tiene elaborado por parte del Gobierno de Aragón. Desde el ingreso, desde el Ingreso Aragonés de Inserción hasta las Ayudas de Integración Familiar, que se mantengan lógicamente hasta que el nuevo texto legislativo pues esté elaborado, aprobado y su desarrollo reglamentario, que también tiene su importancia.” (AL2.14)

“Por ello, planteamos como segundo elemento esencial para Cáritas, desde nuestra entidad, es absolutamente primordial que esta nueva regulación no suponga una pérdida de derechos para las personas y familias. Por lo tanto, el Ingreso Aragonés de Inserción debe ser base los mínimos de los que debe partir la prestación aragonesa complementaria que ahora se regula, de tal forma que queda asegurado que aquellos aragoneses en situación de pobreza que no puedan acceder al Ingreso Mínimo Vital puedan acceder, como mínimo, a lo que podían acceder en el derogado Ingreso Aragonés de Inserción, en los términos de accesibilidad a la prestación, perfiles, requisitos, obligaciones, etcétera, como las características de la prestación, cuantías, deducciones, complementos,

etcétera.”(AL2.2)

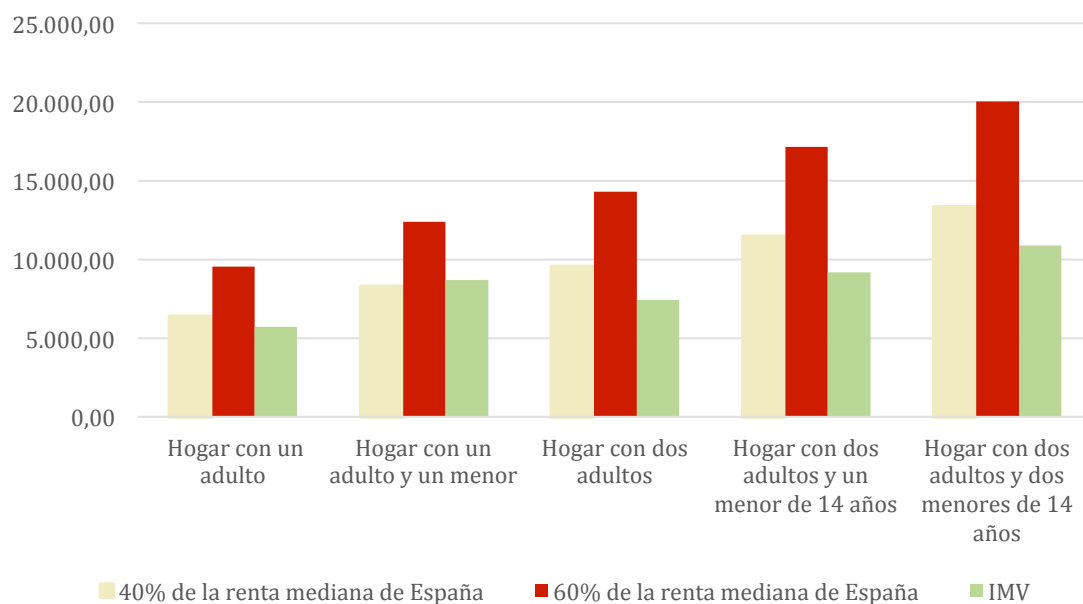
La cuantía de la prestación fue otro de los temas que se abordaron por varias de las entidades convocadas. La renta garantizada a percibir con el IMV es una cantidad “suelo” (así se enuncia en el preámbulo de la ley que lo regula) que puede ser complementada económicamente por las CCAA. De hecho, el IMV está destinado a atender situaciones de pobreza severa y especialmente a la pobreza infantil. En el discurso aparecen dos cuestiones: si la cuantía del IMV es suficiente y si la PACIMV debe complementar esa cuantía. Y así se manifestaban las representantes de Red Aragonesa de Entidades Sociales y la de ACCEM:

“...como red, tenemos que hacer presencia política y tenemos que convencer a todos los presentes de que es necesario esas leyes, son necesarias para poder salir de la pobreza y para poderla prevenir, no solo para combatirla, sino para prevenirla.” (AL2.4)

“Recordemos, señorías, que el límite del IMV está en cuatrocientos sesenta y un euros y que con este texto estamos optando por no complementarlo en su cuantía. Es más, el texto nos obliga a acreditar el no haber hecho el IMV para poder gestionar la PAC. ¿Es esta una respuesta inclusiva y digna al IMV? Pues evidentemente no a nuestro parecer. Es decir, estamos optando por mantener a la ciudadanía en vulnerabilidad, anclada dentro del límite de la pobreza.” (AL2.6)

En el siguiente gráfico se aprecia claramente que la cuantía establecida para el IMV en 2021, según estructura de hogares sólo supera ligeramente el umbral de pobreza severa en el supuesto de un hogar constituido por una persona adulta y un menor.

Gráfico 25. Cobertura IMV según umbrales de pobreza por estructura de hogar, año 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INSS y de INE

En definitiva, y tal y como verbaliza la representante de ACCEM, la pobreza y la exclusión social es abordable desde la gestión pública:

“Quiero finalizar mi intervención recordando las palabras del relator de la ONU para la pobreza, Philip Alston, en su última visita a nuestro país, palabras que desde ACCEM compartimos plenamente: «La pobreza es una opción política, señorías.” (AL2.6)

### IV.3. Aspectos generales a considerar sobre los Servicios Sociales en Aragón

Como era previsible, las personas participantes en las audiencias legislativas analizadas plantearon distintas cuestiones sobre los Servicios Sociales como la estructura desde la que se da respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social. En este apartado se recogen las principales, agrupándolas en cinco variables: La coordinación, La planificación, Los y las profesionales, La prestación de Servicios y Las competencias.

### IV.3.1. La coordinación

La coordinación es un requisito indispensable si partimos de una premisa básica: la pobreza no es una cuestión que atañe sólo a los servicios sociales, sino que es un tema transversal que convoca a diferentes áreas de la política social, máxime cuando ya está constatada, tal y como hemos visto en el capítulo I, la idea de que la pobreza va más allá de la carencia económica. Así lo expresaba el representante de la Red Aragonesa de Entidades Sociales:

“La pobreza no se combate solo con un departamento, con una consejería. Creemos que todos tienen que entrar ahí no, Hacienda, Economía, etcétera, no, que tiene que ser transversal y que es algo que llevamos muchos años trabajando por ello y que creemos que hay que facilitar, no, facilitar ese diálogo entre consejerías y entre departamentos de sanidad, no, empleo, educación, vivienda, etcétera, porque es la fórmula para poder salir de la pobreza tienen que ser políticas muy, muy transversales.” (AL2.4)

En los mismos términos, pero concretando de modo específico qué ámbitos son los más importantes para abordar la exclusión social, se pronunciaba la representante de la Fundación Secretariado Gitano:

“En la última reunión de la estrategia pedíamos que las distintas consejerías se implicaran en la inclusión: la vivienda, el empleo, la salud, la discriminación, educación. Digo todo esto porque si se desea una verdadera inclusión y erradicar la pobreza en Aragón, debe estar, toda la población que se encuentra en esta situación de pobreza, debe estar como centro de atención y viendo las distintas problemáticas que tiene y actuando sobre todas ellas. En este caso son los cuatro ámbitos de inclusión de empleo, educación, vivienda, salud, y en el caso de muchos colectivos también de la discriminación.” (AL2.7)

Si vivienda, empleo, salud y educación son las políticas sociales que se identifican para abordar la pobreza y la exclusión social en general, para la infancia se concretan en servicios sociales (protección infancia), educación y salud. Además, se plantea que esa coordinación debería traducirse en una atención global al niño o niña. De este modo lo expresaba la persona que intervino en representación de CERMI Aragón:

“Habría que garantizar de alguna manera, que las intervenciones en infancia y adolescencia, contemplasen de forma coordinada al menos estos tres ámbitos y no paquetes de intervención aislados o parciales, que dificulta a veces la atención global o la visión global del niño.” (AL1.4)



En el caso concreto de la infancia y adolescencia, habría que adecuar el tenor literal de la norma con el Derecho Foral Aragonés. No es este un tema menor para el ámbito relacional del niño o niña en el que la familia extensa puede desempeñar un importante papel. Así lo exponía una de los dos especialistas en el tema:

“Sucede, sin embargo, que en este afán uniformador los autores del proyecto, reenvían constantemente a la legislación civil aplicable, entendiendo habitualmente como tal, la estatal o las más de las veces reproducen literalmente el Código civil y la Ley Orgánica de Protección del Menor, prescindiendo así de las previsiones del Código foral en materia de autoridad familiar, relaciones tutelares y capacidad por razón de edad.” (AL1.7)

### IV.3.2. La planificación

La planificación es otro de los elementos que se extraen del análisis del discurso. Tanto como una herramienta de gestión pública desde la que articular las intervenciones desde las distintas áreas como hoja de ruta para el desarrollo y evaluación de las medidas concretas a implementar.

Durante el periodo de análisis se desarrolló un proceso participativo denominado “Mesa Técnica del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia (2017)”<sup>354</sup> cuyo resultado fue una hoja de ruta para desarrollar medidas y acciones dentro de este ámbito. No obstante, esta herramienta, no incorporó otras áreas que afectan a la infancia y a la protección de sus derechos. No se consideró un Plan Integral de la Infancia y Adolescencia en Aragón y así lo señala el representante del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras de Aragón:

“Es necesario, por tanto, un trabajo integral, un nuevo plan, pero que implique a todas las administraciones, todas absolutamente, que se atiendan los nuevos fenómenos de acoso escolar, de violencia filio-parental, violencia de género y machismo, la ludopatía, el consumo de tóxicos y pornografía, la banalización de la violencia, los discursos xenófobos que se están dando ya a fecha de hoy y los que vengan, ¿no?” (AL1.17)

---

<sup>354</sup> Todos los documentos relativos a la Mesa Técnica del Sistema de Atención a la Infancia y la Adolescencia pueden verse en el siguiente enlace: <https://www.aragon.es/-/mesa-tecnica-saia#anchor2> [Consultado: 23-08-2022]

Tal es así que la representante del Colegio Profesional de Psicología de Aragón sigue señalando al Plan Integral de Atención a la Infancia y Adolescencia de Aragón (2010-2014) como el último Plan en esta materia:

“Al título VI, que además no ha necesitado ninguna modificación, relativo al Plan Integral de Atención a la Infancia y Adolescencia y en cuyas elaboraciones se ha trabajado en diferentes ocasiones por conjuntos de profesionales, aunque luego parece que tropezamos con dificultades a la hora de su implementación. De hecho, el último plan es del año 2010-2014.” (AL1.16)

La ausencia de evaluación del Plan no sólo como metodología básica sino como punto de partida para seguir avanzando en el diseño de un nuevo Plan, es otro de los señalamientos que realiza de nuevo el representante del Colegio de Educadores y Educadoras de Aragón:

“También recalcamos los nuevos procesos participativos que se elaboraron para los planes integrales de la infancia y adolescencia, que fueron un trabajo intenso y muy, muy participativo y muy amplio en fijar medidas y actuaciones concretas, responsabilidades, instituciones, en fin, que tenían que colaborar y que tenían que participar en los planes y con unos objetivos muy concretos, unos indicadores.

Pero a fecha de hoy, pues yo creo que han sucedido dos cosas, es decir, falta una evaluación, es decir, o que se desconoce. Es decir, yo no sé si se ha llegado a hacer evaluaciones por parte de la Administración, en principio de estos dos planes que han estado vigentes, pero la difusión pública de esos resultados no ha sido precisamente la esperada y la que podría ayudarnos a una nueva planificación, que entendemos y estimamos totalmente absoluta y necesaria.” (AL1.17)

La necesidad de abordar de modo concreto la pobreza infantil en el marco de un Plan o una Estrategia Integrada que aborde la situación de la Infancia y la Adolescencia, aflora en los discursos de entidades en defensa de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, como UNICEF Aragón:

“Proponemos la modificación del artículo 24, relativo a, “las prestaciones económicas y apoyo técnico, dado los niveles de pobreza infantil que nuestra comunidad, pese a haberse reducido en los últimos años, todavía evidencia la necesidad de una urgente (...) de la situación de riesgo” .Por eso planteamos una inclusión de un nuevo artículo que dice, “que el Gobierno de Aragón, adoptará estrategias integradas en relación a actuaciones de pobreza o riesgo de exclusión de la infancia y adolescencia en Aragón”. Esta deberá (...) en la mejora de su bienestar general”, etcétera, etcétera.” (AL1. 3)

Además del II Plan Estratégico de Servicios Sociales (2017-2020) y la Mesa Técnica de Menores (2017), durante este periodo también se elaboró la Estrategia Integral para la población gitana en Aragón (2018-2020) pero su desarrollo se vio obstaculizado por la pandemia y todo lo que implicó. Dentro de sus acciones se encuentran medidas concretas para atender situaciones de pobreza infantil. Así lo expresan las representantes del pueblo gitano:

“Estamos convencidos de que la situación no sería tan grave si se hubieran puesto en marcha la aplicación de la Estrategia nacional para la inclusión en el pueblo gitano 2012-2020 y también la Estrategia integral de la población gitana en Aragón, que se aprobó en el 2018 y apenas ha dado tiempo para implantarla.” (AL2.7)

### IV.3.3. Sobre los y las profesionales.

La situación de los y las profesionales y el rol que desempeñan o deberían desempeñar en la atención a la pobreza y exclusión social de la infancia es otro de los elementos que emergieron con fuerza en el discurso. Su análisis incluye distintas perspectivas. Una de ellas es la polémica relación entre gestión e intervención. Los y las profesionales de los servicios sociales vienen manifestando la invasión que implica la mera gestión de prestaciones sociales, y como esta función ocupa la mayor parte de su actividad, dejando sin espacio la verdadera esencia de la intervención social. Así lo planteaban tanto el Colegio profesional de Trabajo Social de Aragón como Cáritas Autónoma Aragón:

“La puesta en marcha pues de este Ingreso Mínimo Vital a nivel nacional, dependiente de la Seguridad Social, en esta situación de crisis sanitaria y social como la que estamos viviendo en nuestro país, es más que bienvenida, es un hito social y una conquista social de primer orden. Esta prestación debe marcar un nuevo escenario para la intervención social y, por lo tanto, para los servicios sociales y para sus profesionales de referencia, que somos las trabajadoras sociales. Este escenario da la posibilidad de mejorar nuestra forma de intervención, desvinculándola de la mera gestión de prestaciones y pasando a un modelo de intervención social que permita la práctica real del trabajo social desatando todo su potencial.” (AL2.1)

Que la renta mínima (ahora el IMV) sea una prestación de la Seguridad Social y salga del Sistema de Servicios Sociales era una demanda que el colectivo de trabajo social venía realizando. Esta salida implicaría la liberación

de tiempo que podría destinarse a la intervención social. Este planteamiento también es compartido, como decía, por otras entidades sociales como Cáritas Autonómica Aragón:

“...en referencia a los servicios públicos de inclusión social, consideramos que pueden ser un paso previo al avance de la consideración de garantías en un doble derecho: por una parte, derecho a un ingreso mínimo económico y por otra, derecho a un acompañamiento social, permitiendo a los profesionales de lo Social recuperar su práctica profesional y de manera desvinculada o desvinculados de lo que sería la gestión burocrática de las prestaciones, como realizan hasta este momento.” (AL2.2)

Este planteamiento recuerda sin duda al binomio necesidades-recursos del que se habló en el capítulo II y que ha sido criticado por su efecto negativo en el modo de entender y hacer la intervención social, especialmente el trabajo social por Catedráticas de esta disciplina como M<sup>a</sup> José Aguilar (2013) y Teresa Zamanillo (2022).

De otra parte, se identifica el malestar de los y las profesionales de lo social por la precariedad del sector<sup>355</sup> en el que desarrollan su trabajo. Esto genera mucha inestabilidad en los equipos que dificulta en el establecimiento de vínculos con los menores (y las familias) con las que se interviene. En estos términos lo expresaba el representante del comité de empresa de FAIM:

“Salarios bajos y precarios que no permiten desarrollar una vida profesional estable y continuada a lo largo del tiempo y que es fundamental para que, a través de la formación y experiencia adquirida durante años, se apliquen técnicas y estrategias que favorezcan la interiorización de valores sólidos entre estos menores, insertos en una población con problemáticas cada vez más complicadas y más complejas.” (AL1.14)

---

<sup>355</sup> Sobre este tema y las reivindicaciones de los y las profesionales hay dos iniciativas. La constitución de una plataforma en defensa del sistema público de los servicios sociales generales, cuya constitución se llevó a cabo en abril del 2019 y cuyos objetivos y reivindicaciones pueden verse en el siguiente link: <https://www.ceesaragon.com/plataforma-en-defensa-del-sistema-publico-de-los-servicios-sociales-generales-de-aragon/> [Consultado: 23-02-2023]

Y la reivindicación de un convenio regional para los y las profesionales que trabajan en Aragón en el ámbito de la protección y reforma de menores. Véase artículo de prensa en el siguiente link: <https://arainfo.org/el-colectivo-de-proteccion-y-reforma-de-menores-continua-con-sus-movilizaciones-por-un-convenio-aragones/> [Consultado 21-04-2023]

También hay malestar por la limitación que supone considerar la intervención social solo desde la intervención de algunos perfiles profesionales. Y no sólo por una cuestión de rivalidad por el espacio profesional sino por la pobreza y el reduccionismo que esto genera. Sobre esta cuestión se planteaba lo siguiente por parte del representante del Colegio de Trabajo Social de Aragón:

“Debemos preservar una mirada lo más rica posible, es necesario cuidar todos los aspectos de la intervención, lo educativo, lo social o socio familiar y lo psicológico terapéutico. Reiterarme de nuevo en la intervención que acabamos de ver. A veces se tiende a que determinados servicios se especialicen en solo unas cuantas profesiones, lo cual empobrece la calidad de nuestra intervención y se pierden miradas.”  
(AL1.15)

El servicio específico de atención a menores con o sin declaración de riesgo en poblaciones de más de 20.000 habitantes, con la excepción de Zaragoza capital, tal y como se expuso en el capítulo III de esta tesis doctoral, se ha venido traduciendo, en la financiación, por parte del Gobierno de Aragón, del 75% del coste salarial de un o una profesional de educación social<sup>356</sup>. De este modo, el servicio de intervención familiar, así como la intervención en situaciones de riesgo se identifican fundamentalmente con la intervención educativa. No obstante, este refuerzo del equipo del CSS para desarrollar este servicio no está en todas las comarcas. Según datos del 2021 cuentan con este apoyo 19 de las 33 comarcas y 2 ayuntamientos (Teruel y Huesca). Las 19 entidades locales cuentan con la financiación del 75% del coste salarial de 1 educador o educadora familiar, excepto la comarca central que cuenta con 2 profesionales de este perfil. En la provincia de Teruel sólo 4 entidades locales

---

<sup>356</sup> La ley de Servicios Sociales en su art. 74.1. establece que los servicios sociales especializados serán financiados por la Administración titular. La Administración titular tanto del servicio de valoración y diagnóstico de situaciones de desprotección y maltrato como del servicio de atención a menores en situación de riesgo, es el Gobierno de Aragón. No se entiende entonces que financie el 75% del coste, ni que se equiparen ambos servicios a la figura de un único profesional de la educación social. En este sentido, el art.26.6. del Decreto que regula la organización y funcionamiento de los CSS en Aragón (2016) y que aborda la financiación de los programas específicos de servicios sociales que contempla en su art.8.6. habla de competencias compartidas y de carácter concurrente. En mi opinión, se confunde la titularidad de la competencia con el desempeño de funciones compartidas (¿complementarias?) entre la Administración Local y la Autonómica. Y se equipara una competencia delegada con un “programa específico” como si este fuese parte de las competencias transferidas. En cualquier caso, la decisión sobre cómo definir estos servicios, así como su dotación profesional, es una opción cuyos criterios se desconocen.

tienen este apoyo.

Y finalmente, también apareció el rol que pueden tener los profesionales de Servicios Sociales en la acreditación de situaciones sociales de difícil demostración mediante documentos oficiales. Situaciones diversas que se dan en la realidad de muchas familias pero que no entran dentro de lo estipulado por y en los “papeles”. Sobre esta cuestión y lo que proyecta se expresa la representante de ACCEM en Aragón:

“¿Se imaginan ustedes un sistema sanitario que no confiara en sus médicos, que desconfiara de sus diagnósticos y del tratamiento prescrito? Porque en este proyecto no se confía tampoco en el diagnóstico de las y los profesionales del trabajo social, acudiendo, por ejemplo, en la comprobación de los requisitos económicos a las declaraciones de renta de años anteriores y no entrando en la situación real en el momento de la solicitud.

Optemos por considerar que es la valoración y el posterior informe social el instrumento adecuado para reconocer o no la pertinencia de la PAC en cada caso concreto y no a otro.” (AL2.6)

Tras la aprobación definitiva del IMV, el informe del trabajador social de referencia está siendo solicitado desde el INSS para acreditar fundamentalmente situaciones de convivencia de distintas unidades familiares en un mismo hogar, no para simplificar o sustituir documentación. El requisito de acceso determinante a la tramitación del IMV es el económico. Una vez superada esta primera barrera, y con el resto del expediente acreditado documentalmente, y sólo en los supuestos que marca la norma (arts. 21.9 y 10 de la *Ley 19/2021*), se solicita la acreditación de determinadas circunstancias sociales muy tasadas al Sistema de Servicios Sociales<sup>357</sup>.

Para finalizar, y como introducción al siguiente epígrafe, me gustaría comentar que los convenios, como fórmula utilizada para delegar la gestión de servicios sociales especializados, puede generar retrasos en la prestación de servicios. Hay entidades locales, comarcas, que no contratan a los o las

---

<sup>357</sup> Los y las trabajadores sociales acreditan estas circunstancias que someten al visto bueno del o la Secretario-a de la Entidad Local o de la persona responsable del servicio que es la que certifica. La acreditación del o la trabajadora social en sí misma, parece no tener validez. Me pregunto, además del innecesario incremento de la burocracia, dónde queda el derecho al secreto profesional de esas personas.

profesionales hasta no tener firmados los convenios que aseguren la financiación necesaria para la contratación de personal<sup>358</sup>.

### IV.3.4. La prestación de los servicios

Los servicios sociales se pueden prestar mediante gestión directa, indirecta o acción concertada. La gestión directa de servicios ha quedado reservada fundamentalmente para la información y valoración de acceso a prestaciones de servicio de atención primaria (o generales) y especializada. Y esto sobre el papel porque en la práctica ni siquiera estos servicios se están dando exclusivamente por la administración pública competente. En el capítulo III se planteó el solapamiento o duplicidad de determinados servicios que son prestados directamente por la administración competente pero también por las entidades sociales y financiados mediante subvenciones. Un ejemplo evidente es el Servicio de Intervención Familiar, un servicio de naturaleza esencial, según establece el catálogo de servicios sociales, que se presta desde los CSS, pero también desde entidades sociales cuyos criterios de acceso no están establecidos en ningún sitio.

En el sector de atención a la dependencia, el Gobierno de Aragón regula un acuerdo marco para que las entidades puedan optar a participar en el sistema de responsabilidad pública mediante el concierto de plazas de residencia o centros de día y el acceso es está regulado y su valoración se realiza por personal funcionario del Gobierno de Aragón. En el sector de menores, este procedimiento también se aplica en la atención temprana. Sobre la acción concertada se expresaba así el representante del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras de Aragón:

“Y en esto, pues sí queremos, estamos un poco quejosos de la orden del departamento de ciudadanía del 2017, que permite la gestión privada de todos los servicios sociales que establece el catálogo de la Ley de Servicios Sociales.

Cuando yo creo que tenía que haber cierta reserva, sobre cuáles son

---

<sup>358</sup> Por ejemplo, en los convenios del IAM con las entidades locales para la contratación de personal de atención psicológica. Esto puede suponer no disponer del servicio 5 ó 6 meses. No obstante, esto no ocurre en todas las entidades locales, lo que significa que hay formas de proceder distintas dependiendo de la dirección de cada entidad local.

servicios fundamentales que hay que prestar, sí o sí por parte y con responsabilidad directa de la Administración. Y qué otros servicios pueden estar gestionados por la iniciativa social o la iniciativa privada, incluso, ¿no?” (AL1.17)

La prestación de servicios mediante acción concertada o a través de la contratación supone limitaciones para conocer que está pasando, así lo expone el representante de CATA en este caso en relación con los centros de menores:

“Sí que es verdad que hay mucha dirección de centros que son públicas, pero la mayoría de los centros de menores están privatizados, ¿no? Y algunos de ellos sin dirección pública. Y no tenemos ninguna, nada que nos... haga una inspección de centros real.

De verdad, que tenemos una persona a lo mejor solo para inspeccionar a los centros sin ninguna garantía, sin ninguna... sin un instrumento de inspección que nos diga si eso está bien, si está mal, si esta funciona, si no funciona. Entonces la inspección centro real, no existe. Entonces, tenemos todo privatizado y no lo estamos controlando.” (AL1.18)

El servicio de inspección, en la práctica, está muy focalizado en los servicios de atención a personas mayores y dependientes. Las funciones y servicios que se transfirieron a las Administraciones Locales o los servicios cuya gestión se delega, no se inspeccionan. Se supone que quedan supeditados a la normativa que los vincula y en su caso, y si existiera también lo estarían a la Estrategia de Calidad que contempla la Ley de Servicio Sociales<sup>359</sup>.

En realidad, y tal y como ya en su momento comentara una de las participantes del Grupo de Discusión 1, el modelo de servicios sociales está basado en la idea de la gestión por procesos. Se pensó en procesos y no en servicios de modo que la valoración para el acceso quedase reservada para la gestión directa.

“La cuestión que se hacen cosas con un interés y con un planteamiento. Se hacen cosas, porque yo creo que la ley de conciertos tiene su sentido y tiene que ver con la apuesta del gobierno actual por introducir un modelo basado más metodológicamente en trabajar por procesos. Y esto tiene que ver también con el tema de salud, de salud mental, con todo el concierto que está habiendo.” (GD1.M2)

---

<sup>359</sup> La ley de Servicios Sociales de Aragón, en su art. 63, contempla la estrategia de calidad del Gobierno de Aragón en esta materia. Un instrumento que, de momento, no se ha elaborado.



En mi opinión, y como ya argumenté en el capítulo II, este modelo de gestión puede ser operativo para determinados servicios especializados. Sobre todo, para aquellos que se prestan fuera del entorno como los centros de día o centros residenciales e incluso para acogimientos familiares en familia ajena, pero no funciona para la gestión de servicios sociales de atención primaria y del primer nivel de especialización (en el entorno). Cuando además este primer sub-nivel de la atención especializada se construye sobre una dudosa idea de *competencias compartidas* con las entidades locales. En mi opinión, en este nivel del sistema (servicios sociales generales y primer nivel de especializados) hubiera sido más pertinente reservar determinados servicios a la gestión directa. Sobre este tema volveré al hablar cuando se aborde la necesidad de acceso a las prestaciones porque su diseño puede suponer, o no, limitaciones o barreras que dificultan la inclusión.

### IV3.5. Las competencias

Finalmente, el tema competencial es una de las variables que se identifican como relevante dentro de la construcción de las respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social de la infancia desde los servicios sociales. En consonancia con lo expuesto sobre este tema en los capítulos II y III, vuelve a aparecer la fricción entre Seguridad Social y Servicios Sociales. El IMV es una Renta Mínima de carácter nacional que se ha construido como una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social. No podía hacerse de otro modo si el objetivo era establecer un mínimo común para todo el territorio nacional. No obstante, la pregunta es la que viene acompañando a esta relación desde siempre y que parece que queda resuelta con la fórmula que ha operado en este supuesto. De hecho, las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación son prestaciones de la Seguridad Social cuya gestión está delegada a las CCAA. En el caso de Aragón se están gestionando desde el IASS. Y esto es lo que al parecer esperan las CCAA y que está contemplado en la propia ley que regula el IMV. El tiempo nos dará la respuesta. En Aragón, la ley de capitalidad marca una diferencia en materia de atención a la infancia desde servicios sociales que expliqué en el capítulo III. Sobre esta cuestión se

pronunciaba así la responsable de los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza:

“...el proyecto de ley acomete una profunda modificación del título quinto, que es de distribución de competencias. .... El proyecto de ley acomete una profunda modificación de distribución, de distribución de competencias... En definitiva, se traslada de la competencia legal de la comunidad autónoma a los municipios, la competencia en relación con la intervención socio familiar sobre los menores en situación de riesgo que hasta ahora, no es competencia municipal y hasta la fase incluso de atribuir la competencia, para proponer la declaración de desamparo del IASS. Estas competencias no están contempladas en la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza, como capital de Aragón.... Ciertamente, la potestad legislativa que ostentan las Cortes de Aragón, permiten esta atribución de competencias a los municipios, aunque sería necesario para garantizar la armonización legislativa, modificar las previsiones contenidas en la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como capital de Aragón, que no establecen esta atribución.” (AL1.2)

Sería necesaria la modificación de la ley de capitalidad para poder atribuir a Zaragoza la intervención con menores y familias en situación de riesgo y la elaboración del informe para proponer la declaración de desamparo. En la misma línea, pero centrando la mirada en el resto de entidades locales se expresaba el representante del Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón:

“... el decreto que regula los centros de Servicios Sociales aparece entre las prestaciones básicas, el Servicio de Intervención Familiar, el cual no se ha desarrollado por lo que no sabemos en qué consiste y consideramos que el desarrollo de este sistema podría ayudar a conseguir los objetivos que se persiguen en esta ley. Esto, al no desarrollarse este servicio, lo que ha sucedido es que algunas entidades locales lo han desarrollado y otras no y cada una la ha desarrollado como ha considerado, esto ha sido, este tipo de situaciones lo que pone de manifiesto es la falta de la visión global de un sistema de Servicios Sociales general. Esta ley no clarifica, a nuestro modo de ver, la diversidad de competencias entre las distintas administraciones ni a la hora de intervenir con la confusión y el agravio comparativo que esto produce entre los distintos municipios. Escuchaba esta mañana a representantes del Ayuntamiento de Zaragoza. Entiendo perfectamente lo que estaban comentando, pero hay que entender que la visión del ayuntamiento como una ciudad de Zaragoza no es la misma que en el mundo rural. Entendemos desde el colegio y la recibimos diariamente la dificultad que hay en una comunidad autónoma con una diversidad territorial como la de Aragón, pero hay que intentar entender a que un menor o un infante, una niña de un pueblo del mundo rural no tenga una peor atención que la de un gran municipio.

Al hilo de esta coherencia del sistema de Servicios Sociales, en el artículo 51 se habla de la atención inmediata y nos surgía la duda, se ha

#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

puesto en marcha, se ha puesto en marcha el Servicio Atención de Urgencia Social y la intervención de los centros de Servicios Sociales en situaciones de emergencia. No sabemos muy bien cómo casa esta atención inmediata en infancia con este servicio de urgencias ni tampoco con los distintos servicios de urgencias psicológicas que se están poniendo en marcha. Creemos que puede, al estar a la decisión de las distintas entidades locales, en ponernos en marcha o no y como los ponen, creemos que puede causar, sobre todo a la hora de que la gente tenga un problema real y una emergencia, una dificultad el no saber a dónde tienen que llamar realmente, sea el de atenciones psicológicas a la atención inmediata del menor.

Creemos que habría que darle una coherencia al sistema de Servicios Sociales y, sobre todo, entre las distintas entidades, las locales, municipales y la autonómica.” (AL1.15)

En su discurso, del representante del Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón, además de la diferencia de atribución de competencias a Zaragoza capital, emergen otras cuestiones que requieren de atención. En el proceso de transferencia de funciones y servicios a las comarcas<sup>360</sup>, se transfieren servicios sin haberse definido previamente, como el *Servicio de Intervención Familiar*, un servicio clave para el objeto de esta tesis doctoral y para la atención a la infancia y la familia desde servicios sociales. En la práctica, se asocia a la intervención educativa, como ya se explicó anteriormente, sin ningún otro cuestionamiento y reflexión. Hay que decir que la evolución en las normas y en la concepción de la atención a la infancia ha variado mucho desde entonces y que, si bien inicialmente puede entenderse, hoy tiene difícil justificación. Pues bien, ese Servicio sigue hoy sin definirse a pesar de que esta era una de las medidas que se recogían en el *II Plan Estratégico de Servicios Sociales 2017-2020*<sup>361</sup>. Esto, entre

---

<sup>360</sup> Véase: *DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas. Se transfirieron “funciones y servicios” sin haberse definido.*

<sup>361</sup> Dentro de la Línea estratégica 1: Desarrollo normativo del Sistema Público de Servicios Sociales, se contemplaba la medida 1.2.3: “Regular las prestaciones esenciales del Catálogo de Servicios Sociales correspondiente al nivel funcional de los Servicios Sociales Generales”. En el capítulo III se vio que dentro de ese nivel los servicios (prestaciones de servicios) vinculados directamente con la atención a las situaciones de pobreza y exclusión social de la infancia son: *el servicio de intervención familiar y el servicio de prevención e inserción social*. Ninguno de estos dos servicios se ha regulado. Véase el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2017-2020 en el siguiente link: [https://www.aragon.es/documents/20127/2523480/II+Plan+Estratégico+de+Servicios+Sociales+de+Aragón+2017-2020.pdf/8a1a76d4-ca50-bac5-aa2bbba5ac1b7d6d?t=1680592762147#:~:text=El%20II%20Plan%20Estratégico%20de,Sistema%20Público%20de%20Servicios%20Sociales.\[Consultado: 07-06-2022\]](https://www.aragon.es/documents/20127/2523480/II+Plan+Estratégico+de+Servicios+Sociales+de+Aragón+2017-2020.pdf/8a1a76d4-ca50-bac5-aa2bbba5ac1b7d6d?t=1680592762147#:~:text=El%20II%20Plan%20Estratégico%20de,Sistema%20Público%20de%20Servicios%20Sociales.[Consultado: 07-06-2022])

otras causas, ha propiciado que, como dice la persona que habla, *cada entidad local lo haya desarrollado como considera*. Esto adquiere aún más importancia si recordamos que es un servicio de naturaleza esencial. Esta situación, dice, es signo de la falta de coherencia del sistema cuando además se atribuyen a las entidades locales servicios que ya se están prestando desde los servicios sociales especializados. En concreto se está refiriendo al servicio de atención a urgencias sociales que es una de las prestaciones atribuidas en el Catálogo de Servicios Sociales a las Entidades Locales (pero que de nuevo, Zaragoza capital no tiene), cuando ya existe un servicio de atención a urgencias en el SEPM y otro en el IAM. Y tras la exposición termina señalando que *habría que dotar al sistema de coherencia*, planteamiento que comparto.

Este modo de entender y construir la relación con las entidades locales ha llevado al Gobierno Autonómico, en concreto al Departamento competente en la materia, a transferir competencias, cuando se podrían haber delegado e incluso prestado los mismos servicios mediante desconcentración (como se hace en Educación y Sanidad), a regular a *mínimos-básicos* cuando debería regular a *máximos-dignos* porque es el titular, y por tanto responsable, del sistema en su conjunto, y a no entrar en la gestión de la parte transferida a las entidades locales.

Si la relación competencial entre los niveles autonómico y local es compleja, algo similar ocurre con la relación entre la administración pública y las entidades sociales. La ley de Servicios Sociales establecía el plazo de un año para elaborar la ley de entidades privadas. Han pasado 12 años y dos intentos durante este periodo de tiempo. En las dos últimas legislaturas el *Proyecto de Ley de Entidades Privadas* (en adelante PLEP) se ha quedado sin debatir. Esta relación entre la red pública y las entidades sociales aparece con la función de complementariedad del sector público por parte del privado (social). No obstante, tal y se ha mostrado en el capítulo anterior, más que complementar lo que se hace (promovido desde la propia Administración Autonómica) es generar dos vías solapadas de atención, sobre todo en materia de atención a infancia y familia, que no benefician en nada a la resolución de este problema.

Desde las propias entidades solicitan que se clarifique esta relación. Así lo exponía la representante de una entidad social que trabaja con infancia y familias monoparentales, AMASOL:

“...el pasado mes de octubre tuvieron lugar las sextas jornadas, el Aragón que queremos, que celebra la Red de Entidades de Inclusión Social, en las que AMASOL forma parte hace más de diez años. Ahora mismo estamos también en la junta directiva y queríamos destacar las conclusiones que al respecto de la coordinación se extrajeron en estas jornadas. Desde las jornadas animamos a la Administración, en los temas de coordinación, en intervención con familias y menores, a que se determine el liderazgo de las actuaciones, a no duplicar las intervenciones y las ayudas, que nos pasa en muchos casos.” (AL1.13)

Otras Entidades Sociales tienen más clara la posible solución y señalan a la acción concertada como la herramienta que ya está habilitada para la prestación de los servicios por procesos en los que la valoración y el acceso es competencia de la Administración Pública y la intervención de las Entidades Sociales. Así lo expresaba una de las representantes de entidades sociales:

“Aprovecho esta ocasión que se nos brinda para hacer una llamada sobre la participación de la iniciativa social. El artículo 11 del Decreto Ley 5/2020 habla de esa participación dentro del capítulo dedicado al Servicio Público Aragonés de Inclusión Social y remite al desarrollo reglamentario para conocer la forma en que las entidades sociales vamos a participar.

Parece claro que la participación de entidades sociales como la nuestra se hace muy necesaria y, aunque no se establece el alcance de la misma, sí se señala el marco normativo en el que la colaboración debe asentarse: la Ley de Servicios Sociales de Aragón y la de Acción Concertada para Entidades sin Ánimo de Lucro.” (AL2.15)

Por si esto fuera poco, las entidades locales con competencia en servicios sociales también pueden realizar sus propias convocatorias de subvenciones<sup>362</sup>. Resuena lo que ya decía una de las participantes en el Grupo de Discusión 1 y

---

<sup>362</sup> El Ayuntamiento de Zaragoza en su página Web tiene colgadas las bases para las subvenciones de acción social 2022-2023. Hay una línea específica para prevención en familia, infancia y adolescencia donde se incluyen los siguientes proyectos como: “Intervenciones en coordinación con las actuaciones preventivas en materia de infancia y adolescencia llevadas a cabo por la red municipal de servicios sociales; Fomento de la parentalidad positiva, a orientar, asesorar, dar apoyo a la familia o unidades de convivencia en situaciones de riesgo o vulnerabilidad; Igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar, iniciativas de apoyo a las familias con el fin de posibilitar y mejorar los niveles de conciliación de la vida laboral y familiar; y Atención y apoyo a las familias monoparentales y familias numerosas, que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.” (Bases subvenciones Acción Social Ayto. Zaragoza 2022-2023)

que vimos en el capítulo II:

“Todos damos subvenciones da el Estado, da la Comunidad Autónoma, dan las comarcas, dan los ayuntamientos. Una entidad puede estar subvenciones por distintos, nadie quiere renunciar a las subvenciones porque políticamente está muy bien dar subvenciones. Las entidades necesitan subvenciones y nosotros mismos nos abastecemos de subvenciones. Algo falla en este sistema por todo, por lo sectorial, porque también son cotas de poder.” (GD1-M3)

#### IV.4. Derechos y capacidades de la infancia comprometidos en las respuestas a las necesidades sociales

En los capítulos previos, se ha ido mostrando el papel que los servicios sociales pueden o podrían desempeñar, en tanto que todavía no están organizados para ello, en la prevención y atención a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. Para ello se ha identificado la articulación existente entre necesidades sociales tratan de cubrir los servicios sociales con las necesidades, los derechos y las capacidades que los niños y niñas necesitan tener cubiertas para su adecuado desarrollo. Los servicios sociales forman parte de la red de protección social responsable de los cuidados de los menores. No sólo en la sustitución de sus responsables, cuando es necesario, sino previamente apoyando a los padres en el ejercicio de una parentalidad positiva. En el capítulo III se realizó una propuesta de catálogo de servicios sociales *ideal* con perspectiva de infancia y familia.

En este punto realizaré un análisis crítico de las respuestas concretas que se dan en el marco de cada una de las necesidades sociales.

##### IV.4.1. El acceso a las prestaciones

En el análisis de la *necesidad de acceso a las prestaciones* identifiqué dos planos, el acceso al Sistema de Servicios Sociales y el acceso concreto a cada una de las prestaciones del sistema. El acceso al sistema está garantizado como un derecho universal a toda persona que viva en Aragón a través de los SSB, como

puertas de entrada al sistema, que cubren todo el territorio. Aunque los CSS están ubicados en las cabeceras de las comarcas, en las zonas rurales, se organizan en SSB que incluyen determinado número de pueblos a los que se desplaza una profesional de trabajo social para atención directa. Aunque el Decreto que regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales, en cuya elaboración participé, hubiera sido la herramienta idónea para entrar en la organización de estas atenciones, de nuevo surgió la cuestión de la *autonomía local* y se dejó sin establecer nada al respecto. De modo que cada entidad local organiza estas atenciones como considera. Y, de hecho, algunas compañeras me comentaban, de manera informal, que en algunas comarcas y para algunos SSB ya no hay permanencias obligatorias, sino que la profesional de trabajo social acude si hay demanda. Cuestión distinta es que, tal y como los define la ley de Servicios Sociales, los CSS (a través de los SSB) sean la puerta de entrada al sistema (como ocurre en el Sistema Sanitario y los Centros de Salud). Aunque eso sería lo coherente, la situación en servicios sociales es bien diferente. En primer lugar, porque hay servicios sociales especializados públicos que no requieren de derivación desde los CSS. Para el tema concreto que nos ocupa, por ejemplo, el servicio de mediación familiar o la valoración de discapacidad de niños y niñas. A ambos se puede acceder sin tener que pasar previamente por el CSS que corresponda. En segundo lugar, y continuando con ejemplos de situaciones concretas, una familia monoparental puede acudir a solicitar apoyo a la Asociación Amasol (con sede en las tres capitales de provincia en estos momentos) para conciliación y no requiere de derivación desde su CSS. Es más, si fuera a su CSS (en Zaragoza, Huesca o Teruel) posiblemente su trabajadora social tendría que derivarla a la Asociación Amasol.

Y en tercer y último lugar, hay que señalar que el acceso de los niños y las niñas al sistema de servicios sociales es un tema que, como tal, no se ha tratado dentro del propio sistema. Hay teléfonos de atención diversos mediante los que, si se conocen, podrían acceder al sistema. Quizás la cuestión aquí es, de nuevo, la existencia de diferentes teléfonos para diferentes problemáticas y lo que esto puede suponer. Hay teléfonos a nivel nacional y regional y si las comarcas han

desarrollado el servicio de atención a urgencias, también comarcal. Presencialmente, en las memorias de los CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza se recoge la categoría de menores han acudido a realizar solicitudes directamente. Se sobreentiende que son menores con “cierta autonomía” como para llevar a cabo esta acción.

El acceso a determinadas prestaciones del sistema, tiene que ver con el mapa territorial, con la decisión sobre a qué prestaciones se puede acceder en un ámbito territorial más o menos cercano y con el contenido del que se ha dotado a cada prestación. Hay servicios que se prestan desde los CSS y otros no, para acceder a los segundos es necesario realizar desplazamiento, y esto puede ser una barrera importante. De nuevo el ejemplo del servicio de mediación familiar o el de atención a hombres con problemas de conducta violenta. Porqué y en base a qué determinados servicios como estos no se prestan desde los CSS y otros que ya se prestan desde los servicios especializados (atención en urgencias) se dan también desde los CSS (en algunas entidades locales).

Estas decisiones se tomaron en el contexto de la elaboración del Decreto que regula el Mapa de Servicios Sociales, en el que también participé, y en aquel momento se optó por dar cobertura jurídica a lo existente, sin mucha más reflexión. En esta línea, tiene sentido no tener un centro para menores con medida judicial de internamiento en cada entidad local, con competencia en servicios sociales, pero otros servicios, como los señalados a modo de ejemplo, no lo tienen tanto.

El acceso a las prestaciones también tiene relación con la amplitud y cobertura del catálogo que se quiera prestar y con el diseño de cada prestación en concreto. Tanto en el capítulo II como en el capítulo III hice alguna referencia a esta cuestión. El Catálogo de Servicios Sociales de Aragón nace carente de la necesaria perspectiva de infancia, familia y género. No contempla equipamientos como centros de día, centros de tiempo libre, ludotecas, o servicios de conciliación que, no obstante, financia mediante subvenciones a entidades sociales. Si comparamos los servicios de atención a personas mayores



y/o dependientes con los destinados a infancia y familia, el desequilibrio es evidente. Además, la definición de los servicios permite (o no) el acceso a determinadas situaciones. Y vuelvo a poner el ejemplo en consonancia con el tema de esta tesis doctoral. El servicio de intervención familiar, pese a que se define de modo amplio, en la práctica se reduce a intervención educativa cuando las necesidades y demandas de las familias con (y sin) menores son, además de esta, muchas otras que tienen que ver con la conciliación y con la dimensión social que precisamente es uno de los ámbitos en los que más claramente se identifica *el objeto de los servicios sociales* para responder a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. A todo esto, también hay que sumar las diferencias entre las distintas entidades locales en las que, dependiendo de los y las responsables del área de servicios sociales, en unas se prestan determinados servicios y en otras no. Esta cuestión, además de suponer una desigualdad territorial, señala las diferencias en las oportunidades de acceso a determinados servicios. Muchos de estos matices irán aflorando a lo largo del contenido de este epígrafe, procede ahora revisar el discurso de algunas de las personas participantes en los procesos de audiencias legislativas de los proyectos de ley que estoy analizando.

La pobreza económica es una de las dimensiones más importantes de la exclusión social. El acceso a las prestaciones económicas del sistema se torna así en un elemento esencial y en esta línea, muchas de las personas participantes que el trámite de audiencias legislativa del PACIMV, señalaba la dificultad en el acceso a esta prestación económica si se tenían en cuenta entre, otros requisitos, los ingresos de la unidad familiar del año anterior (como hace el IMV) y si se mantienen los mismos criterios para el cómputo de ingresos de la unidad familiar, que son los mismos que los que establece el IMV. En esta línea, en las comparecencias parlamentarias analizadas, se manifestaron entidades tan dispares como el Espacio de derechos sociales y la UAGA-COAG:

“Para que la nueva prestación aragonesa sea verdaderamente complementaria, debe de establecerse una garantía de acceso a aquellas personas y familias que quedan fuera del Ingreso Mínimo Vital. Para ello no se puede establecer las mismas condiciones que para el Ingreso Mínimo Vital. Nos referimos fundamentalmente, aunque no solo, a la condición de

los ingresos del año anterior. También a la exclusión de las personas que no cumplen los requisitos tan estrictos del Ingreso Mínimo Vital, las que están en situación administrativa irregular, solicitantes de asilo y protección internacional, inmigrantes con autorización de residencia por motivos humanitarios, autónomos societarios, enfermos crónicos, menores de dieciocho a veintidós años y mayores de sesenta y cinco con pensiones mínimas, personas sin hogar, etcétera.” (AL2.18)

“...consideramos que ha de valorarse los ingresos en el momento de la solicitud. Los ingresos del año anterior posiblemente no sean indicativos de nada, ni para lo bueno ni para lo malo, y existen creemos, suficientes mecanismos administrativos de control.” (AL2.20)

Al rechazo mayoritario sobre en cómputo de los ingresos del año anterior se suman situaciones más específicas representativas de los diferentes colectivos y sus particularidades. Situaciones en las que, como vimos, pueden darse la intersección de diversos ejes de desigualdad y exclusión social. Así, por ejemplo, la asociación Amasol, señalaba la dificultad que tienen las familias monomarentales para acreditar que estas madres se están haciendo cargo, en solitario, de los gastos de la crianza y educación de sus hijos e hijas. Algo que se vio en el capítulo III al diferenciar entre hogar monoparental y situación de monoparentalidad:

“...tenemos varios casos en los que los menores y las menores de las familias con las que trabajamos, al tener en muchas ocasiones la patria potestad compartida, no pueden tramitar la documentación que regularía su situación por diversos motivos.

O por la desaparición de uno de los progenitores o en otras ocasiones por la negativa de este, del otro progenitor, como forma de violencia contra la otra parte. En estos casos hemos detectado que al no poder tener acreditada su situación regularizada, quedan fuera de algunas prestaciones básicas como el Ingreso Aragonés de Inserción. Sí que entrarían las madres si tienen la situación regularizada, pero no entran los menores, con lo cual el importe se aminora en esa cuantía.” (AL1.13)

También las entidades representativas de la población gitana señalaban el criterio de la edad como un elemento que podría dificultar el acceso a una población que tiene a formar su propia familia y a tener hijos muy pronto:

“Otro aspecto entorno al Ingreso Mínimo Vital. Vemos que dada fuera las familias gitanas que se encuentran en edades entre dieciocho y veintitrés años a la población gitana es joven. Antes de los veintitrés años ya están casados y con cargas familiares.” (AL2.13)

Por su parte el colectivo URKO y la representante de la organización de Médicos de mundo aludían a cuestiones minoritarias pero cruciales para acceder a prestaciones económicas. El primero señalaba las posibles denegaciones que podrían darse si se considera el nombre como elemento identificador de la persona titular de la prestación y la segunda aludía a la dificultad que tienen determinadas personas para abrir una cuenta bancaria:

“Yo, por ejemplo, tardé doce años en poderme cambiar el nombre. Entonces esto puede dar lugar a denegaciones infundadas en cuanto que crucen datos y no coincida el nombre. Sin embargo, el número de DNI sí que va a coincidir. Entonces pediría que, cuando se tramiten las solicitudes, se haga hincapié en el número de DNI, no en el nombre, porque el nombre sirve para ser llamado.” (AL2.21)

“Y que se reconozca que no todas las personas pueden acceder a la apertura de una cuenta bancaria, y que por tanto se habiliten otras vías para ser subsidiarias o subsidiarios de esta prestación, a través quizás de cheques al portador, a través de convenios con entidades especializadas o a través incluso de las cuentas que Correos viene realizando a muchísimas personas en situación irregular. Muchísimas gracias por su atención.” (AL2.11)

Otro de los obstáculos identificados en el acceso por una gran mayoría de participantes, es el exceso de burocratización de los procesos y la exclusión digital o brecha digital que se evidencia en el acceso. A ambas cuestiones se refería entre otros el representante de Colectivo Dignidad Zaragoza, señalando que todo este laberinto está provocando lo que califica como “violencia administrativa”:

“Así es que señorías, creemos que debe aprovecharse el trámite parlamentario de la PACIMV para corregir los fallos, las lagunas y el manifiesto y vergonzante desconocimiento de la realidad AROPE, así como el exceso de requisitos y burocracia del Ingreso Mínimo Vital y, en consecuencia, las injusticias y agravios que se están derivando de ello. Y a tal efecto, proponemos la simplificación y agilización al máximo de los requisitos y trámites burocráticos, claridad, información accesible, lenguaje y terminología entendible y facilidad de tramitación, teniendo en cuenta la brecha digital, planteando otras alternativas de tramitación a parte de la telemática, e incrementando los medios humanos ad hoc, mediante, por ejemplo, la incorporación de voluntarios. En definitiva, eliminar lo que se conoce como violencia administrativa.” (AL2.16)

Tras la revisión a los principales obstáculos o barrera en el acceso al

Sistema y a sus prestaciones, pasamos a analizar la necesidad de cobertura de las necesidades básicas. Y aquí es muy pertinente remitirme al capítulo I cuando se establecía la diferencia entre necesidad de subsistencia, vital, y necesidad básica, relacionada con la condición social de los individuos.

#### IV.4.2. La cobertura de las necesidades básicas

La necesidad de tener cubiertas las necesidades básicas incluyendo en este concepto no sólo ropa y comida sino también vivienda o el coste de otros servicios que amplíen el concepto incorporando la dimensión social de las personas, es una de las cuestiones más controvertidas entre los y las profesionales de servicios sociales a la par que, paradójicamente o precisamente por ello, ocupa el mayor tiempo de su quehacer diario. Y yo añadiría que es también el espacio más reconocido por la población en su conjunto.

En principio, nuestro sistema de garantía de ingresos se asienta sobre las retribuciones por el empleo, que no trabajo, las pensiones y las prestaciones por las contingencias cotizadas. Posteriormente se abrió paso el nivel no contributivo de la seguridad social y el nivel asistencial que abrió una línea de subsidios para personas con dificultades de (re)inserción laboral como la Renta Activa de Inserción, la RAI.

En paralelo, las CCAA desarrollaron *la última malla de protección*, mediante las denominadas Rentas Mínimas de Inserción (en Aragón, el IAI). Además de esta prestación-programa (porque iba vinculada a la obligación de realizar los denominados itinerarios de inserción), en Aragón y en casi todas las CCAA, se regularon otras prestaciones económicas dentro de los servicios sociales. En Aragón las más conocidas, junto con la renta mínima, son las ayudas de urgencia y las ayudas de apoyo a la integración familiar. A estas, y en relación con el tema objeto de esta tesis, hay que incluir las ayudas por parto o adopción múltiple y las ayudas individuales para sufragar gastos derivados de situaciones de discapacidad. Y también, las becas de comedor escolar y las ayudas a la natalidad que, no estando incluidas en el catálogo de servicios sociales, forman parte, las primeras, de las prestaciones sociales gestionadas por

el área de servicios sociales de algunas entidades locales.

En definitiva, un conjunto de prestaciones económicas directas e indirectas (becas) que vienen a configurar una malla subsidiaria de otros sistemas de protección, como el de rentas, el educativo, el sanitario y el de vivienda.

Siguiendo con la propuesta de un catálogo *ideal* elaborado en el capítulo III, junto con las prestaciones económicas para cubrir necesidades básicas, hay que incluir los servicios de conciliación o prestaciones económicas para adquirirlos. La cobertura de los cuidados de menores, sobre todo de los niños y niñas de 0-3 años, requiere de apoyos que, además de constituir en sí mismos una medida directa para prevenir la pobreza, ayuden a las personas responsables de sus cuidados a poder mejorar sus capacidades para el acceso al empleo, a tener tiempo disponible para buscarlo y/o a poder compatibilizar empleo con cuidados de menores.

Todo ello constituye el contenido de este epígrafe, empezando por la Renta mínima de Aragón, ahora la PACIMV. Durante su tramitación parlamentaria las personas participantes en el trámite de audiencias legislativas que se analiza, representantes de diferentes organizaciones e instituciones coincidían en la necesidad de configurar una prestación económica complementaria del IMV teniendo en cuenta las limitaciones que este estaba mostrando en su puesta en marcha. Cuantías muy bajas y cobertura de la pobreza severa que dejaba fuera a muchas familias. Así lo exponía la representante de ACCEM:

“Recordemos, señorías, que el límite del IMV está en cuatrocientos sesenta y un euros y que con este texto estamos optando por no complementarlo en su cuantía. Es más, el texto nos obliga a acreditar el no haber hecho el IMV para poder gestionar la PAC. ¿Es esta una respuesta inclusiva y digna al IMV? Pues evidentemente no a nuestro parecer...”  
(AL2.16)

A las bajas cuantías de la prestación hay que unir el elevado coste de la vivienda que provoca que muchas familias se vean en el dilema de tener que elegir entre poder comer o pagar el alquiler. La vivienda para algunas de las organizaciones constituye un elemento esencial para prevenir situaciones de

exclusión social. De hecho, es curioso que se pongan en marcha proyectos como el de *housing firms*, a la par que no existe un parque de vivienda social para alquilar o prestaciones económicas que ayuden a este perfil de familias. Stop Desahucios lo expresa así:

“En estos momentos, el acceso a la vivienda en Zaragoza es un problema considerable para la gente que percibe este tipo de prestaciones. Primero, debido al aumento de los precios de alquiler y, segundo, por las trabas para encontrarlo si no tienen un contrato de trabajo. Creemos que se debería regular para que el hecho de cobrar la prestación pueda ser una garantía para poder alquilar.” (AL2.10)

Si esta situación es difícil para muchas familias, lo es especialmente para las familias con hijos e hijas y, por tanto, para los menores como sujetos concretos. Las malas condiciones de habitabilidad, el hacinamiento, los impagos y en su caso, los desahucios, configuran un contexto con un impacto muy negativo para estos niños y niñas que no tienen espacio propio y adecuado para sí mismos, no pueden invitar a otros niños y niñas a su casa o se ven abocados a cambiar de vivienda continuamente con lo que ello implica para su arraigo y vinculación con sus amigos y amigas y con ámbito escolar en general. Sobre esta situación se pronunciaba la representante de la Asociación Amasol:

“...muchas familias con menores a cargo no tienen acceso a vivienda y mucho menos a una vivienda digna y condiciones satisfactorias de habitabilidad. Consideramos que esto habría que trabajarlo más, hacer más incidencia y, sobre todo, que las familias, el problema de vivienda está ahí y cada vez es más importante. Las entidades sociales estamos asustadas en general con este problema, pero consideramos que en los casos que hay menores, que son todavía más vulnerables, habría que poner, que poner todavía más.” (AL1.13)

En esta misma línea, en la entrevista semiestructurada realizada a profesionales de CMSS de Zaragoza, una de las trabajadoras sociales que desarrolla sus funciones en el programa de valoración de notificaciones de posibles casos de violencia / maltrato infantil señala la falta de vivienda social:

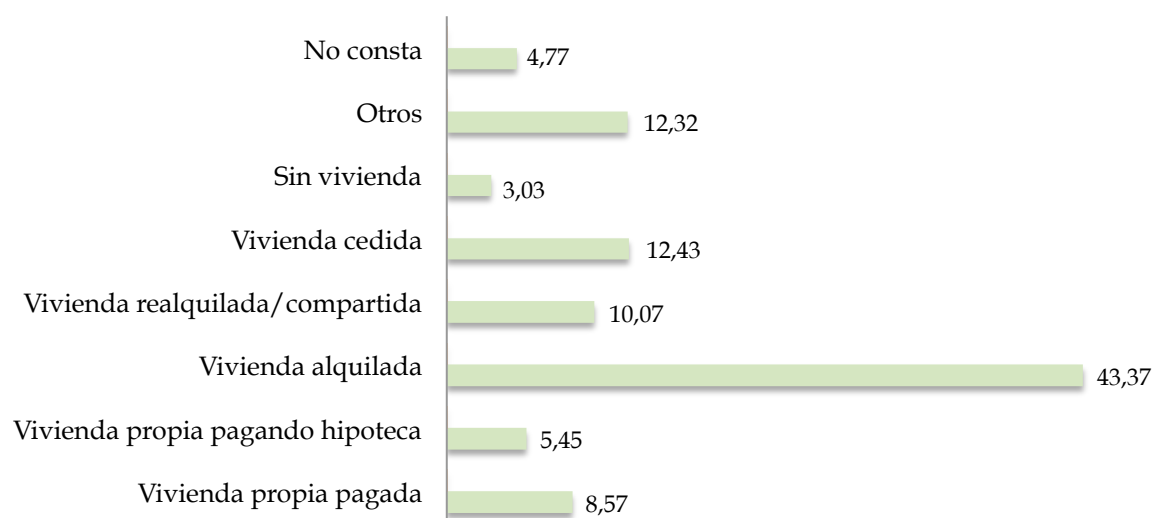
“Nada tiene que ver el número de personas que accedieron a una vivienda social en los primeros años 10-11-12 al que está accediendo ahora. Ahora no te declaran tan fácilmente familia vulnerable. Y no porque no lo seas sino porque como no hay viviendas, el Gobierno de Aragón no tiene bolsa de vivienda, el Ayuntamiento de Zaragoza, no tiene bolsa de

#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

viviendas lo que tiene es que aquellas que se van desocupando y entonces establece procedimientos extraordinarios para acceder a las mismas. Pero estamos hablando de que anualmente de un total de 2, 3 o 4 vivienda por cada 3 centros municipales. Y desde aquí presentamos una candidatura y te toca o no le toca la vivienda. Es un sistema, en fin...” (E1.2)

Para hacernos una idea aproximada de las familias beneficiarias de renta mínima en Aragón que podrían necesitar apoyo para el pago de vivienda, el siguiente gráfico, realizado con los datos de último año completo que en Aragón estaba vigente el IAI, nos ofrece la siguiente información:

Gráfico 26. Régimen de tenencia vivienda de las familias perceptoras de IAI en 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Memoria Rentas Mínimas, 2020 del Ministerio de Derechos Social y Agenda 2030.

Unificando los conceptos de vivienda alquilada, vivienda pagando hipoteca y vivienda compartida, aproximadamente el 60% de las unidades familiares perceptoras del IAI en 2019 (9.440) necesitarían de este apoyo adicional. Es decir, 5.664 unidades familiares aproximadamente.

El PLPACIMV además de derogar el IAI, insistía en la incompatibilidad de la PACIMV con la Prestación de Apoyo a la Integración Familiar (en adelante AIF). Esta incompatibilidad ya se daba entre el IAI y la AIF. Algo que ya había sido señalado como contrario a la unidad parlamentaria contra la pobreza infantil, y que en el PLPACIMV se volvía a repetir. Con esta incompatibilidad se daban situaciones tan absurdas como que una familia con

un menor pudiera acceder a la AIF, mientras que otra no porque sus ingresos procedían del IAI. Pareciera que el fin en sí mismo no fuese la pobreza infantil sino el reparto de las ayudas y por tanto, si a unas familias ya se les concedía el IAI no se les podía conceder también la AIF. Sobre este tema y la necesidad de subir las cuantías de la AIF se pronuncia del siguiente modo el representante del Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón:

“Igualmente solicitamos la reposición de la Ley de Ayuda Integración Familiar que cumple un objetivo distinto a la que cumplía la anterior IAI. O del que pasa a cumplir el Ingreso Mínimo Vital, y que llegaba a otro tipo de población. Recordemos que son ayudas de integración familiar para menores en situación de riesgo. Esta prestación no debe ser subsidiaria ni del Ingreso Mínimo Vital ni de la futura prestación complementaria y debería poder compatibilizarse con ambas. Para agilizar su tramitación, proponemos que se deje de exigir la solicitud del Ingreso Mínimo Vital para acceder a ella. Por último, que se aumenten las cuantías para que sea posible que cumpla su objetivo de prevención de riesgo de menores. La aprobación de estas nuevas prestaciones, Ingreso Mínimo Vital y la futura prestación complementaria nos brinda la oportunidad de reorganizar las distintas prestaciones económicas de las que nos hemos dotado. Es una oportunidad de reordenar un complejo sistema de prestaciones con un escaso nivel de protección.” (AL2.1)

El aumento de situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia es algo que las y los profesionales que trabajan en primera línea de la intervención constatan. Así lo verbalizaba el representante del Banco de Alimentos de Zaragoza cuya entidad está viendo subir la demanda de productos para población infantil:

“...nosotros estamos abasteciendo alimentos incluso a población muy infantil y ciertamente nos están reclamando alimentos de población infantil, de lactantes. Imagínense lo que eso está suponiendo, de acuerdo. Es decir, nosotros tenemos esa visión más amplia, porque estamos sobre el terreno en realidad de este tipo de ayuda...” (AL2.14)

Finalmente, en mayo del 2021 se aprueba la ley que regula PACIMV y el Servicio Público de Inclusión Social y en octubre del mismo año, su desarrollo reglamentario mediante el *Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo*. Un poco más tarde, en diciembre del 2021 se aprueba el IMV y al año siguiente, en septiembre del 2022



el RD que regula la compatibilidad del IMV con ingresos procedentes del trabajo. Esta falta de armonización temporal ha supuesto algunas disfunciones como que en ambas normas se incluyeran a los y las menores extutelados como personas destinatarias. Algo que ocurrió a última hora, durante el proceso de tramitación parlamentaria del IMV y que generó que se incluyera en la PACIMV. El texto de esta también sufrió modificaciones como resultado de su debate en las Cortes Aragonesas y la incorporación de algunas de las aportaciones realizadas por los distintos grupos parlamentarios tras el proceso de audiencias legislativas.

La aprobación de ambas normas, el IMV y la PACIMV, como instrumentos esenciales de lucha contra la pobreza económica ha supuesto una reconfiguración del mapa de las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales en Aragón. Quizás lo más importante a señalar es si, con esta modificación, la respuesta ha mejorado o no. Para ello habría que establecer una comparación entre el derogado IAI y la actual PACIMV (que obviamente también implicaría al propio IMV). Si analizamos ambas y tomamos cuatro variables esenciales en el análisis de las rentas mínimas como son: la edad de acceso, la consideración de la unidad familiar, el cómputo de ingresos y las cuantías a percibir, podemos decir que el IAI era mejor renta mínima que la que constituyen ahora juntas el IMV y la PACIMV. Sin ninguna duda, Aragón tenía una buena renta mínima de inserción, cuya cuantía había subido en el periodo 2016-2019. Era mejorable, pero tenía una horquilla de acceso mayor que la que ahora presentan el IMV y la PACIMV.

Sin entrar en un exceso de detalles, la edad de acceso del IAI eran los 18 años, la unidad familiar era la que en el momento de la solicitud estaba conformada, los ingresos eran los reales, los de ese momento y además, tenía coeficientes correctores en el cómputo de ingresos, para contemplar situaciones sociales específicas, que permitían aplicar descuentos como el 50% de los ingresos de las personas mayores que convivían y formaban parte de la unidad familiar. El mayor hándicap del IMV es el cómputo de los ingresos del año anterior en función de la Declaración de la Renta. Además de

otras limitaciones en el acceso respecto a la edad y la configuración de la unidad familiar que discrimina a las parejas de hecho no inscritas en registro oficial. Es una norma que no se está en sintonía con la rapidez de los cambios que operan en las familias y en la sociedad actual y que, sobre todo, no está atendiendo situaciones de pobreza reales. ¿Cómo se le explica a una familia que no tiene ingresos y que quiere solicitar el IMV que no serán beneficiarios porque el año pasado trabajaron? Y no solo eso, ¿cómo se le explica que tampoco podrán ser beneficiarios de la PACIMV? Otro de los hándicaps del IMV es que, en algunos casos, las cuantías que se reconocen son pequeñas, por la misma razón que explicaba antes. Al computar ingresos del año anterior, cualquier ingreso, por pequeño que sea, se descuenta de la renta que pudiera corresponder. Las profesionales de servicios sociales no se atreven a orientar a las familias porque además están asistiendo al cobro de pagos indebidos cuando, anualmente, la seguridad social procede a la actualización de las cuantías.

La implementación de la PACIMV y su desarrollo reglamentario puso en evidencia lo que ya se había anticipado en el proceso de la audiencia legislativa del PLPACIMV. Así lo manifestaban, después de un año de estar en vigor, algunas de las profesionales de los CSS que participaron en las entrevistas semiestructuradas:

“Porque el Ingreso Aragonés de Inserción era al menos por lo menos, aunque se lo reconocieran de los cuatro miembros a uno, garantizabas unos ingresos mínimos. Ahora eso no se garantiza de ninguna de las maneras. Cualquier cambio supone un dejar de cobrar la prestación o paralizarla.”  
(E1.1)

“Yo desde mi punto de vista se queda corto. No es que estuviéramos bien con el IAI, porque había que darle una vuelta. El IMV que no es de nuestro de sistema, pero sí que ha afectado porque nos han quitado el IAI, no está dando respuesta adecuado a esas familias, con lo cual se nos han quedado muchas familias descolgadas, que no entran en el IMV y ni es ninguna otra cosa. Como la complementaria aquí, la Paqui que llamamos aquí coloquialmente, las Comarcas se han mandado al IASS, que dijeron, que colectivos se quedaban sin atender, que diéramos nuestras propuestas y tal, pero se ha quedado ahí, no hemos tenido un *feedback*, ni se ha hecho nada, pues tenemos familias que realmente a nivel económico con las respuestas que hay en este momento se siguen quedando fuera del sistema,

## Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

a nivel económico... Luego el problema que también creo que existe, pues que son dos sistemas distintos en los que no hay coordinación, y además hay unas competencias distintas en las que no quieren ninguno entrar a sentarse y ver, estoy hablando del IMV y a nivel de Aragón.” (E2.1)

Finalmente, la PACIMV se reguló como una prestación complementaria de la cuantía percibida por el IMV, como subsidiaria del IMV para algunos supuestos tasados en la norma y como complemento de vivienda en ambos supuestos.

No existe información publicada sobre el número de unidades familiares perceptoras. Los datos que se muestran en el siguiente cuadro han sido obtenidos de diversas fuentes.

**Cuadro 19. Perceptores de la PACIMV**

Prestación PACIMV	Fuente y fecha
En Aragón 9.427 perceptores de IMV <sup>363</sup> de los que 2.477 lo eran también de la PACIMV en su modalidad de complemento económico. De estos 2.477, 569 tenían complemento de vivienda.	1/03/2022 respuesta oral a pregunta de grupo parlamentario IU
En Aragón había 56 hogares percibiendo la PACIMV como subsidiaria del IMV. De ellas, 8 tenían complemento de vivienda.	22/04/2022 aplicativo informático para la gestión de la pacimv desde los CSS

**Fuente:** Audiencia intervención cortes de Aragón de la Consejera del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales el 1-3-2022 y aplicativo informático de la PACIMV desde los CSS.

La cuantía media de los 9.427 hogares, en esa fecha, era de 492€ / mes y la estructura de hogar mayoritaria eran los hogares unipersonales. De los 56 hogares perceptores de la PACIMV, en su modalidad subsidiaria del IMV, la distribución entre las 6 tipologías que admite la regulación de la prestación es la que se muestra en la siguiente tabla.

<sup>363</sup> Con datos acumulados de junio del 2020 a marzo del 2023, en Aragón constaban 15.611 expedientes aprobados, con un total de 46.168 personas beneficiarias de las que 25.211 eran adultas y 20.957 menores.

**Tabla 35. Tipología de perceptores beneficiarios de la PACIMV.**

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>Nº HOGARES</b>
1- Menores de 30 años	28
2- Menores ex tutelados	10
3- Protección internacional	3
4- Menores emancipados con personas dependientes a cargo	0
5- Mujeres víctimas de violencia	4
6- Solicitantes de Asilo	11
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>

Fuente: aplicativo informático para la gestión de la PACIMV desde los CSS

De los datos reflejados en ambas tablas se pueden extraer las siguientes consideraciones. En primer lugar, llama la atención el bajo volumen de hogares perceptores de la PACIMV en sus tres modalidades. Como complementaria del IMV, teniendo en cuenta que es un derecho reconocido en la ley y que con solicitarla sería efectivo; como subsidiaria del IMV, para la que tan sólo 56 hogares en todo Aragón habían conseguido entrar; y como beneficiarias del complemento de la vivienda que sumando los hogares beneficiarios de la modalidad complementaria y de la subsidiaria dan un total de 577, cuando todos tienen derecho. Es decir, ser beneficiario de la PACIMV, tanto en su modalidad complementaria de cuantía del IMV como en su modalidad subsidiaria, implica ser beneficiario del complemento de vivienda. Estos datos son aún más llamativos si se tiene en cuenta que, como hemos visto, en torno al 60% de los hogares perceptores de rentas mínimas, tienen vivienda en alquiler o con hipoteca.

Las modalidades de solicitud y gestión son diferentes en ambas modalidades. La modalidad complementaria de la cuantía del IMV se solicita directamente al Gobierno de Aragón, en las Direcciones Provinciales del IASS. La modalidad subsidiaria del IMV se solicita a través de los CSS. Para ello, los CSS tienen un aplicativo informático que permite a los y las profesionales de trabajo social gestionar esta última modalidad de la PACIMV pero para la primera, para la complementaria, las personas solicitantes tienen que realizarlo a través de la página web del IASS<sup>364</sup>.

<sup>364</sup> Todo lo relacionado con la PACIMV puede verse en el siguiente link: <https://www.aragon.es/-/informacion-sobre-la-prestacion-aragonesa-complementaria-al->

Respecto a las cuantías a percibir, la siguiente tabla muestra las cuantías mensuales que corresponderían a las unidades familiares con menores<sup>365</sup> para el año 2023, comparándolas con los umbrales de pobreza severa para España y Aragón (2021).

Tabla 36. Cuantías IMV - PACIMV en relación con umbrales de pobreza.

Estructura Familiar	IMV/mes	PACIMV/mes	Total	Umbral 40% España 2021	Umbral 40% Aragón 2021
Un adulto y un menor	734,99€	72,31€	807,3€	688,6€	604,08€
Un adulto y dos menores	904,60€	88,99€	993,59€	-	-
Dos adultos y un menor	904,60€	88,99€	993,59€	953,5€	1.087,25€
Dos adultos y dos menores	1.074,21€	105,68€	1.179,89€	1.112,41€	1.268,5€

Fuente: elaboración propia con análisis cuantías IMV - PACIMV y umbrales pobreza.

Como se observa, la cuantía correspondiente a la PACIMV (columna TOTAL) supera el umbral de pobreza severa para familias de un adulto y un menor pero cuando pasamos a familias de dos adultos y un menor o dos menores, lo hace sólo en el caso del umbral para España.

El complemento de vivienda es la cantidad equivalente al 5% de la renta que correspondería por percibir el IMV anual según estructura de hogar. Así, para un hogar unipersonal la cuantía sería de 28,27€/mes y si se trata de una familia de dos adultos con dos menores la cuantía sería la equivalente a 53,71€/mes. Ambas con referencias actualizadas para 2023.

Después de un tiempo de implementación de la PACIMV y ante el reducido número de solicitudes resueltas favorablemente, desde la Gerencia del IASS se instó a los y las profesionales de servicios sociales a realizar

---

ingreso-minimo-vital [Consultado: 22-03-2023]

<sup>365</sup> Sin considerar la condición de monoparentalidad que supone un incremento. Según aparece en la web de instituto nacional de la seguridad social, se consideran familias monoparentales aquellas unidades familiares formadas por “un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.”

aportaciones. Tanto en el informe emitido por el área de servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza como en el del Colegio de Profesionales de Trabajo Social de Aragón se viene a señalar prácticamente lo mismo. Si la PACIMV considera la vulnerabilidad económica del mismo modo que el IMV, la limitación en el acceso por el criterio de mayor peso (el económico) es muy restrictivo. Pero, además, los supuesto tasados de la PACIMV, en su modalidad subsidiaria, también son muy limitados. Algo que ya se había planteado en el proceso de las audiencias legislativas del PLPACIMV.

En definitiva, las profesionales de trabajo social de los servicios sociales se están encontrando con situaciones paradójicas y de resultados indeseables. No pueden orientar e informar adecuadamente porque no manejan con exactitud los criterios que rigen el IMV y las consecuencias pueden ser negativas para las familias, con cobros indebidos. Pero lo más preocupante es constatar situaciones de pobreza económica bien porque las cuantías percibidas por el IMV son muy bajas, bien porque no lo han solicitado y la resolución es negativa, pero tampoco pueden solicitar la PACIMV porque al computar del mismo modo los ingresos considerando los del año pasado, tampoco entrarían. Así lo exponía, a través de un caso concreto, una de las trabajadoras sociales entrevistadas:

“Hoy me decía una señora que cobraba un subsidio por desempleo para mayores de 52 años que tiene derecho, que como es compatible, le dan 60€-70€, entonces me decía: es que no entiendo que la fulana que está trabajando ahora le estén dando... Entonces explícale que la fulana en el 2021 no trabajo y que claro ahora tiene derecho y que en el 2022 si trabajo y no le han tenido en cuenta ese dinerito pues que posiblemente en el 2023 tenga que pedir dinero de vuelta, es incomprensible.” (E1.1)

No hace mucho escuchaba en televisión al Ministro Escrivá decir que la pobreza sobrevenida (la del día a día) que es una de las principales deficiencias que se le atribuyen al IMV, podía ser cubierta por las Rentas Mínimas de las CCAA<sup>366</sup>. También “se supone”, así se expone en el preámbulo de la Ley que regula el IMV, que la idea es ir, progresivamente, hacia un sistema que

---

<sup>366</sup> Véase: El informe de EAPN-ES (2021) *El ingreso mínimo vital un año después. La perspectiva autonómica*.

compacte todas las prestaciones no contributivas, pero en tanto esto llegue, la situación es complicada.

Una mención específica requiere la situación de las mujeres víctimas de violencia de género en situación de pobreza económica y con menores a su cargo. Este colectivo es una de los grupos que puede acceder al cobro de la PACIMV si tener que realizar previamente la solicitud de IMV y esperar a la resolución negativa. Sin embargo, en la nota aclaratoria que la Gerencia del IASS emitió, para clarificar la gestión de esta prestación a los CSS, se señala lo contrario, que tienen que solicitar primero el IMV<sup>367</sup>. La situación es muy confusa para este perfil que además requeriría de un procedimiento rápido de respuesta. En primer lugar y a pesar del contenido de la Ley, tienen que solicitar la RAI para mujeres víctimas de violencia de género. Una prestación asistencial de la seguridad social a la que tienen acceso estas mujeres en las que además de la situación de violencia de género se da la condición de pobreza económica, luego podrían solicitar el IMV y luego, se supone, que la PACIMV. Todo un laberinto de papeles y burocracia que las profesionales resuelven con la orientación a la RAI directamente aunque la cuantía sea menor<sup>368</sup>. En la siguiente tabla se muestra el número de mujeres víctimas de violencia de género perceptoras de la RAI en Aragón en el periodo 2015-2022

Tabla 37. Evolución del nº de personas perceptoras de RAI en Aragón, por género.

	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
<b>Hombres</b>	495	738	626	713	964	1.354	1.867	2.209
<b>Mujeres</b>	1.012	1.276	1.118	1.212	1.323	1.549	1.810	1.916
<b>Mujeres VVG</b>	684	669	645	692	690	709	689	751
<b>Total</b>	1.507	2.014	1.744	1.925	2.287	2.903	3.677	4.125

Fuente: Elaboración propia con datos IAEST.

En torno a unas 700 mujeres en Aragón a quienes a la situación de víctimas de violencia de género se suma la pobreza económica. Para este colectivo y situación concreta, y dentro de la necesidad que estoy analizando,

<sup>367</sup> Esta nota aclaratoria no es pública.

<sup>368</sup> Para 2023, la cuantía de la RAI es el equivalente al 80% del IPREM, 480€/mes. Si el acceso a la PACIMV fuera directo, tal y como contempla la ley que la regula, su cuantía sería de 621€/mes.

quiero hacer referencia a una prestación económica para ayudar a financiar los gastos de vivienda a las mujeres víctimas de violencia de género que ha implementado el Ayuntamiento de Zaragoza<sup>369</sup>. Desde hace 2 años, y desde la Casa de la Mujer, se convocan anualmente subvenciones para este fin. Esta acción vuelve a poner de manifiesto las desigualdades generadas por la gestión de las respuestas dependiendo de dónde se viva. Una desigualdad que se hace muy evidente entre Zaragoza capital y el resto de Aragón.

Una vez analizada la prestación más significativa para atender situaciones de pobreza, la PACIMV, veamos la AIF y las Ayudas de Urgencia, ambas reguladas por el *Decreto 191/2017, de 28 de noviembre del Gobierno de Aragón por el que se regulan las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de la pensión no contributiva*.

La AIF es una prestación económica que nació para apoyar económicamente a los hogares con bajos ingresos, con hijos o hijas y que no fueran beneficiarias del IAI (eran incompatibles). Con la aprobación del IMV, se deroga la denominada “prestación por hijo a cargo” y se establece una prestación como *complemento a la infancia* a perceptores del IMV y a otras unidades familiares para las que se establecen condiciones de acceso más amplias<sup>370</sup>.

Por su parte, la PACIMV establece la incompatibilidad de la AIF con el IMV y con la PACIMV. Sobre la AIF se pronunciaba así una de las trabajadoras sociales entrevistada:

“Y luego en la Ayuda de Integración Familiar, otra cagada[sic] O sea,

---

<sup>369</sup> El problema de la vivienda en para las unidades familiares víctimas de violencia de género y pobres en las que además conviven menores es un ejemplo de pobreza y exclusión social grave en la infancia. Véase las condiciones y requisitos de la convocatoria del Ayuntamiento de Zaragoza en el siguiente link: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/tramite/36575> [Consultado: 27-04-2023]

<sup>370</sup> Para este complemento a la infancia, el umbral de ingresos de la unidad familiar es la cuantía equivalente al 300% de la renta garantizada del IMV para su tipo de hogar. El umbral del patrimonio neto es la cuantía equivalente al 150% de patrimonio que establece el IMV según tipo de hogar. El cálculo de estos umbrales se realiza en base a la declaración de la renta del año anterior. Toda la información relativa al complemento de infancia, véase en el siguiente link: <https://revista.seg-social.es/-/gu%C3%ADa-sobre-el-nuevo-complemento-a-la-infancia-del-imv> [Consultado: 23-02-2023]



yo creo que era poquito el dinero... Al final el poquito es que bueno..., obligar a la gente a pedir la prestación complementaria la de infancia del IMV, ha supuesto esa incompatibilidad que mucha gente que tenía 200 a lo mejor de ayuda de integración familiar se han quedado con cien de la otra. Y entonces eso ha perjudicado a muchas familias, y 50€ es el recibo de la luz de la familia de todos los meses que se dice pronto. Y entonces, por un lado, es que hay muchas más familias sin protección que las que tienen son mucho más bajas porque son todas incompatibles las unas con las otras, y que no puedes generar ninguna confianza en cuando, el que y cuanto te van a dar. O sea, ni nosotros ni la seguridad social porque no lo reciben porque no hay forma humana de contactar con ellos. Y eso genera un estrés familiar que es muy perjudicial, claro.” (E1.1)

La cuantía a percibir por la AIF según establece el art. 32 del Decreto que la regula está en 110€/mes por el primer menor, incrementándose en 46€ más por cada uno de los siguientes menores, sin que la cuantía máxima a conceder sea superior al IPREM. La cuantía que se establece para la prestación de apoyo a la crianza del IMV para 2023 es de 115€/mes para menores de 3 años, de 80,50€/mes para mayores de 3 años y menores de 6 años y de 57,50€/mes para mayores de 6 años y menores de 18 años. La AIF computa los ingresos del año en curso, pero requiere para su solicitud la resolución negativa del IMV, incluidos los supuestos del complemento de infancia del IMV. Una anomalía puesto que, tanto el IMV como el complemento de infancia del IMV, valoran la situación de “vulnerabilidad económica” computando ingresos y patrimonio de la declaración de la renta. Con datos acumulados de junio del 2020 a marzo del 2023, y según consta en las estadísticas de la Seguridad Social, en Aragón había 9.160 prestaciones de IMV con complemento de infancia.

El volumen de AIF ha disminuido y hay muchas familias a la espera de recibir resoluciones negativas del IMV para iniciar los trámites de solicitud. Así lo exponen las trabajadoras sociales entrevistadas que ejercen profesionalmente en un CMSS de Zaragoza capital:

**E1.1:** ...Pero es que yo siempre digo lo mismo, yo miro lo que hago yo y en esa proporción hacen el resto, yo habré hecho este año 4 AIF cuando antes hacia 30-40.

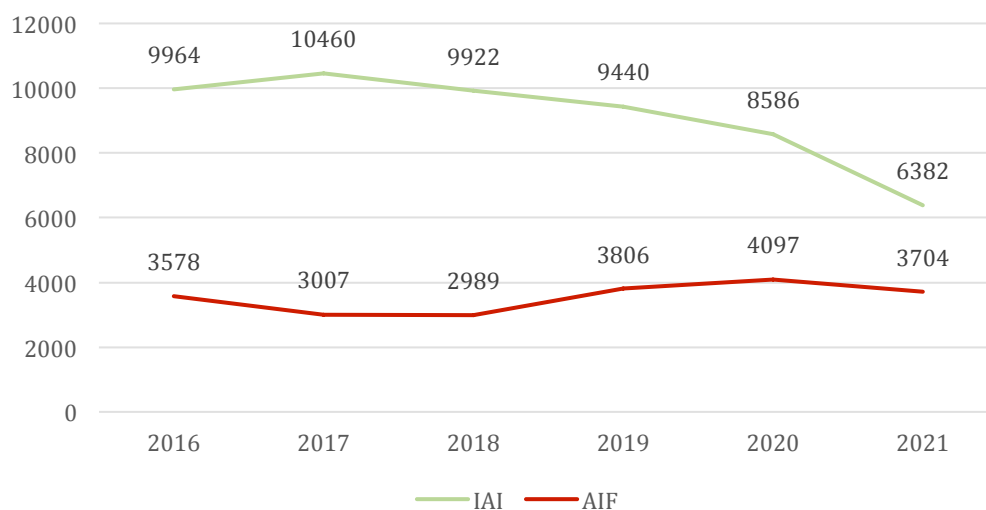
**E1.2:** Yo dos tengo. Y a la espera de que les deniegue el IMV mogollón. Para poder hacerla. Claro ahora mismo haces una ayuda, una AIF, y en un mes está cobrando. Poco menos que la persona te llama corriendo cuando recibe los papeles, corriendo corriendo, y te

facilitan todo, o sea es una cosa inusual. Porque no hay, te dicen oye mándalo, mételo que así entra en este mes.

E1.1: No sé a cuanta gente tienen trabajando allí, pero desde luego poco.” (E1.1 y 2)

El Decreto que regula la AIF establece dos modalidades de esta prestación: una de carácter puntual y otra de carácter continuado porque se dan mensualmente, que es sobre la que acabo de hablar. La primera, la de carácter puntual, no tiene establecido el procedimiento de solicitud, no es conocida entre las profesionales de trabajo social que deberían gestionarla y no hay ningún dato que confirme que está gestionando. Los datos y evolución del IAI y a la AIF se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 27. Evolución IAI y AIF, serie 2016-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IAEST

En su lectura tal y como he explicado, hay que considerar la derogación en 2020 del IAI y la incompatibilidad de la AIF con el IMV y con la PACIMV en el mismo año aunque en este último caso, no se llevó a efecto hasta finales del 2021 fecha en la que se reguló mediante un Decreto la PACIMV<sup>371</sup> y empezó a poderse solicitar realmente.

Las Ayudas de urgencia por su parte, son prestaciones económicas del sistema de servicios sociales, de carácter puntual y naturaleza esencial a raíz de

<sup>371</sup> Decreto 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021.

la Ley de medidas de emergencia (2016)<sup>372</sup> aunque, como ocurrió con las AIF, inicialmente y pese a su finalidad, fueron consideradas en el catálogo de servicios sociales como de naturaleza complementaria. Son prestaciones económicas reguladas en el mismo Decreto que las AIF solo que, como están transferidas a las entidades locales, estas administraciones pueden establecer reglamentariamente mejoras a la regulación establecida en el Decreto. De nuevo nos encontramos con la relación de dos niveles de la Administración dentro del sistema de servicios sociales. En este caso, el nivel autonómico y el local. Y de nuevo, la posición que la Comunidad Autónoma de Aragón adopta a este respecto, similar a como lo hace la Administración central con ella. Algo que, en mi opinión, y como ya comenté anteriormente, es erróneo puesto que, para evitar situaciones de desigualdad entre las distintas entidades locales, la Comunidad Autónoma debería regular “a máximos dignos y no a mínimos”. Claro que, si así lo hiciera, y en este caso sería evidente, las Entidades Locales seguramente se quejarían porque la Comunidad Autónoma establecería condiciones de acceso y/o cuantías que luego tienen que pagar las Entidades Locales.

Esta situación se pone en evidencia en la entrevista realizada a las dos directoras de CSS de comarcas:

**E2.1:** Y luego las ayudas de urgencia, ella tiene un reglamento, yo tengo otro... O sea, yo puedo tener el límite 3000€ al año por persona y ella tener 1500€, me lo estoy inventando no sé cuánto tiene. Entonces, cada comarca hacemos lo que...

**E2.2:** Yo no tengo límite de dinero, sino de dar 3 al año por familia. Entonces puede que unos se hayan gastado en tres de alquiler 1500€, pero en otros, en tres de alimentos no han llegado a 500€.

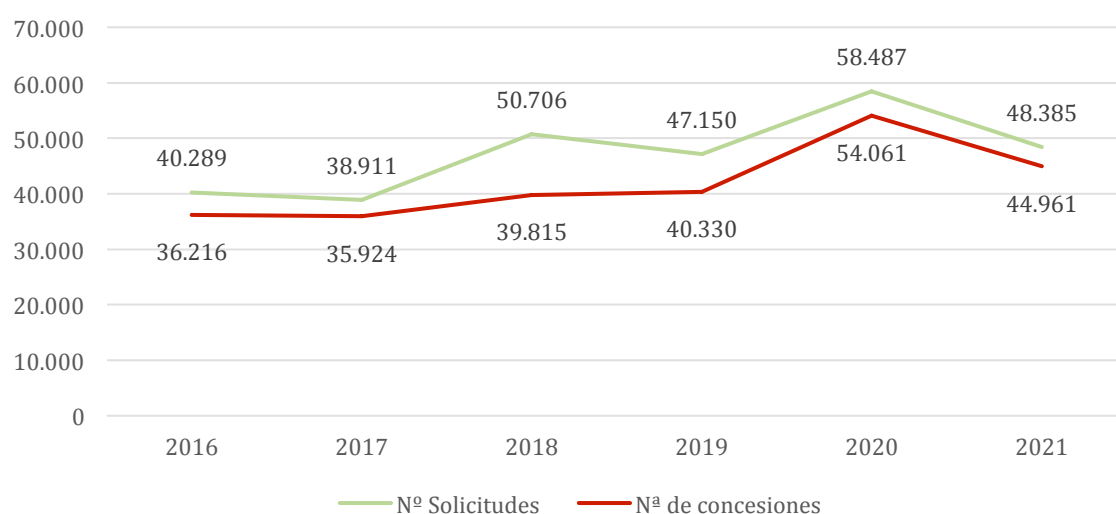
**E2.1:** Y yo no tengo limite, ellos pueden pedir todas las que quieran. Entonces es muy desigual en Aragón.” (E2.1 y 2)

La evolución de las Ayudas de Urgencia es la que se presenta en el siguiente gráfico.

---

<sup>372</sup> Ley 10/2016, de 1 de diciembre de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Gráfico 28. Evolución ayudas de urgencia, serie 2016-2021.**



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de las Memorias de los Centros de Servicios Sociales (IASS)

Como se observa, el aumento de la demanda ha tenido dos picos muy evidentes, uno en 2018 y otro en 2020, seguido, este último, de una bajada pero manteniendo datos superiores a los del año de inicio de la serie temporal.

Las ayudas de urgencia pueden estar destinadas a distintos conceptos. Alimentación, vivienda, gastos de consumo energético y otros conceptos conminoritarios como becas de comedor escolar o pago de campamentos, que tienen un impacto directo sobre la población infantil. La siguiente tabla muestra el desglose por conceptos.

**Tabla 38. Evolución de las cuantías de las ayudas de urgencia por conceptos, serie 2016-2021.**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Nº Solicitudes</b>	40.289	38.911	50.706	47.150	58.487	48.385
<b>Nª de concesiones</b>	36.216	35.924	39.815	40.330	54.061	44.961
<b>Vivienda</b>	8.917	6.980	8.540	8.675	5.394	7.847
<b>Atenciones primarias</b>	23.306	22.658	21.482	25.276	44.111	31.277
<b>Consumo energético</b>			4.287	3.668	2.062	2.866
<b>Otros conceptos</b>	4.995	4.836	5.506	2.705		

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de las Memorias de los Centros de Servicios Sociales (IASS)

Como se observa, el concepto de atenciones primarias es el mayoritario seguido del de vivienda. El concepto de consumo energético aparece en el 2018

como consecuencia de la aplicación de la Ley de pobreza energética.<sup>373</sup> Esta ley aprobada en 2016 vino acompañada de un fondo de financiación específico que se utiliza para financiar estas ayudas en las comarcas. Tal y como lo exponen las directoras de CSS entrevistadas, antes se cubrían con el presupuesto de la comarca para ayudas de urgencia en general:

**E2.1:** Yo para mi está bien, porque nos dan ese dinero y antes nosotras lo pagábamos igual, entonces pues nos lo dan perfecto, pero está limitado a 200€, luego lo subieron a 300€, es muy poco, al año. Si no tienes que hacer un informe especial. El otro día lo hablaba y decía: yo todas son especiales. Pues bueno.

**E2.2:** A mí me parece que no llega, que lo que se ha hecho es parchear a las eléctricas, a las empresas. Lo que se ha hecho es quitarles morosos, pero no solucionar el problema que hay en las familias. Porque incluso si nos fueran más, con los informes especiales que hacemos tampoco soluciones un problema que hay con el coste de base y más con lo que está subiendo ahora. Pero es que ya de antes. Nosotros, por ejemplo, solo en caso muy especiales si es que les pagamos el tema de energética, pero claro nosotros tenemos el triple de habitantes que ellos." (E2.1 y 2)

Además de la limitación en la cuantía, los requisitos en el acceso, los convenios que el Gobierno de Aragón ha realizado con algunas empresas para evitar los cortes de suministro energético son muy restrictivos y vuelven a generar un añadido de burocracia. Así lo exponen las mismas responsables de CSS que el caso anterior:

**E2.1:** Ahora mismo con la pobreza energética que tiene derecho, pero luego te limitan a sus requisitos, sus requisitos es que te llegue el corte si no tienes el aviso de corte no entran, con lo cual todos los que no van de aviso de corte, se están chupando el presupuesto de comarca que revierte en todos los demás, porque ellos no lo cubren. O sea, tiene que ser unos requisitos que te mandan ellos, realmente estamos trabajando para las empresas energéticas que ellos han decidido que están en ese convenio o que hayan querido entrar en ese convenio, porque tampoco todas las eléctricas entran, entran las más potentes que me imagino son las que se sentaron en la mesa a negociar. Entonces hay gente, que se está cambiando a empresas que son nuevas que son más económicas y esas no te entran dentro de los de pobreza energética que te marca el Gobierno de Aragón.

**E2.2:** ¿Qué tope hay de estas ayudas?

**E2.1:** Ahora en 300€ porque lo subieron el año pasado.

---

<sup>373</sup> Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón.

**E2.2:** Son 300€ pero con un informe yo puedo asegurar que la mayoría de ellos se pasan y ya está. Porque si al final lo que queremos es que la gente no se quede sin poder tener cierta energía pues se cubre y ya está. Pero claro tiene que cumplir además según su inscripción, una solicitud distinta, o sea trabajamos para ellos.

**E2.1:** Veinte mil impresos...” (E2.1 y 2)

Respecto a la naturaleza esencial de las ayudas de urgencia y su cumplimiento por parte de las entidades locales, una de las directoras de CSS entrevistadas respondía así:

“No hay ningún tipo de inspección que obligue desde el Gobierno de Aragón las normas que él saca.... o no hay una inspección de que todos cumplamos con la normativa que ellos sacan para tener un mínimo en todas las comarcas. Pero creo sí creo que todas las comarcas tenemos como esencia las ayudas de urgencia, lo que pasa es que luego va a depender de ese Reglamento, de ese presupuesto, de lo que se quiere políticamente en esa comarca. Esa es la diferencia, con lo cual los ciudadanos en esa y en cualquier otra prestación o servicios, tienen desigualdades en sus derechos sean de un territorio u otro de Aragón.” (E2.1)

El tiempo de gestión es otro aspecto importante a considerar en las prestaciones económicas. En las comarcas, el tiempo de gestión de las ayudas de urgencia es muy rápido (si hay presupuesto) y pueden resolverse en una semana. En Zaragoza capital el procedimiento es más complejo y puede tardar un mes. Este tiempo de resolución en las ayudas de urgencia, así como el cumplimiento de su naturaleza esencial es muy importante si tenemos en cuenta el tiempo de resolución de las prestaciones periódicas que, como poco en el caso del IMV, pueden irse hasta los 6 meses, según su propia regulación.

Para cerrar este primer bloque dedicado a las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales más significativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social de familias y menores, a continuación, se muestran las tablas relativas a los presupuestos previstos y ejecutados para atender situaciones de pobreza energética y para el IAI-PACIMV.

Respecto a la pobreza energética, lo datos muestran subidas y bajadas, en una etapa temporal que incluyen 5 años. El año 2021 es el que presenta menor cantidad presupuestada y ejecutada.

Tabla 39. Evolución del presupuesto definitivo y ejecución del fondo de pobreza energética.

AÑO	DEFINITIVO	EJECUTADO
2017	1.950.000,00	955.110,00
2018	2.000.000,00	669.438,00
2019	1.054.218,00	784.599,04
2020	1.476.100,00	871.637,05
2021	701.452,00	562.283,92

Fuente: Presupuesto y liquidación del presupuesto del IASS

Respecto al IAI y a la PACIMV (esta última íntegramente en el año 2021) los datos señalan 2018 como el año en la mayor cantidad se presupuestó y 2017 como el año que presenta la mayor cuantía ejecutada. El año con menor cuantía de presupuesto ejecutado es el 2021. En estos datos hay que considerar la entrada en vigor del IMV y lo que esta prestación económica estatal ha supuesto para las Rentas Mínimas de Inserción como era el IAI hasta el 2020 y ahora la PACIMV.

Tabla 40. Evolución del presupuesto definitivo y ejecución de la renta de inserción de Aragón (IAI).

AÑO	DEFINITIVO	EJECUTADO
2015	30.897.184,00	30.297.184,00
2016	43.523.830,00	43.077.560,00
2017	50.154.200,77	49.339.382,43
2018	53.396.472,26	48.552.258,15
2019	47.422.926,08	45.637.702,42
2020	52.232.275,00	47.688.416,00
2021	39.777.909,00	22.751.864,54

Fuente: Presupuesto y liquidación del presupuesto del IASS

Otras prestaciones económicas con incidencia en las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia en los servicios sociales de Aragón son las ayudas de apoyo a la crianza por parto o adopción múltiple y a las ayudas directas para sufragar gastos extraordinarios generados por la discapacidad. Ambas prestaciones económicas están consideradas y se gestionan como subvenciones, con lo que se rigen por unas bases reguladoras y sus respectivas convocatorias anuales. Considerar una prestación económica como una subvención, en lugar de como una prestación económica con un régimen jurídico propio, conlleva una serie de dificultades para la atención a las

necesidades básicas de familias con escasos recursos. Normalmente la subvención requiere de un gasto económico previo que luego, si se resulta beneficiario, será reembolsado en su totalidad o en un porcentaje pero que, normalmente, las familias pobres no pueden anticipar. Las subvenciones tienen un límite presupuestario y aunque cumplan requisitos, si no hay suficiente crédito puede que no se cubra la demanda. Por último, ser beneficiaria de subvención requiere no tener deudas o impagos, algo bastante habitual entre las familias que tienen que elegir entre poder comer o pagar el alquiler.

Algunas otras prestaciones como las becas de comedor escolar, de las que hablaré en un momento posterior, también se gestionan como subvenciones. Teniendo en cuenta la población a la que van destinadas las becas de comedor y lo que implican para las situaciones de pobreza infantil, no parece el procedimiento más apropiado. Pero volviendo a las ayudas por adopción o parto múltiple y a las ayudas individuales, las primeras competen a la Dirección General de Igualdad y Familias del Dpto. de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón. Son ayudas económicas para apoyar a las unidades familiares en la crianza de partos triples o de adopciones de tres menores como mínimo. La cuantía por menor puede ser de hasta 1.200€ anuales si la renta per cápita anual de la unidad familiar no supera los 4.570€. La cantidad de 1.200€ anuales por menor se verá modificada dependiendo de un baremo que se establece en la propia convocatoria y que excluye de percibir ningún porcentaje de la cuantía cuando la renta per cápita anual de la unidad familiar supere los 11.400€. La ayuda se otorgará hasta que los menores cumplan 12 años o hasta que el menor de los menores adoptados cumpla esa edad.

Es evidente que se trata de apoyar los gastos que implica la crianza de 3 menores en el mismo momento y de fomentar la adopción. Pero estos mismos gastos los tienen las familias biológicas, en referencia al fomento de la adopción, y en estos supuestos los apoyos son mucho más reducidos ya que los umbrales de acceso son mucho más restrictivos y las cantidades a recibir son más pequeñas (hemos visto estos aspectos en la AIF). No obstante, este tipo de



ayudas son más simbólicas que otra cosa puesto que el número de familias beneficiarias no será muy elevado<sup>374</sup>. La adopción de tres menores no es algo frecuente.

Por otra parte, algunos ayuntamientos están fomentando la natalidad mediante ayudas económicas. Además de ser una opción de cada entidad local, su cuantía es distinta dependiendo de la entidad local. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Teruel capital da un cheque de 500€ por niño o niña el año de su nacimiento y el de Ultrillas, uno de 1.400€.

Las ayudas individuales para personas con grado de discapacidad y personas en situación de dependencia recogen entre otros conceptos a subvencionar, el apoyo a la financiación del transporte que implica el traslado para recibir atención en los centros de atención temprana para menores de 6 años. Si la familia con la que convive el niño o la niña no vive en una localidad en la que exista posibilidad de tratamiento público, tendrán que desplazarse, los días que el tratamiento requiera, a la localidad más cercana en la que exista un servicio de atención. Esto genera unos gastos añadidos al presupuesto familiar. Al tratarse de una subvención, tanto en sus bases como en sus respectivas convocatorias, se fijan unos criterios de valoración de modo que se puede establecer un orden de acceso hasta agotar el presupuesto destinado a financiar la convocatoria. Llama la atención que uno de los aspectos a valorar, el punto II, es el de “situación personal” y en él se otorgan 20 puntos si el o la menor está en desamparo y 0 si convive con el padre y la madre<sup>375</sup>. En el punto I se valora la situación económica, otorgando más puntuación a la unidad familiar con menores ingresos, que, en el total, podría compensar los 0 puntos de un niño o niña que requiera tratamiento y viva con sus padres, pero, en cualquier caso, el punto II parece estar inclinado hacia unidades familiares de acogida cuando la necesidad de tratamiento para un niño es la misma en una

---

<sup>374</sup> En la última convocatoria realizada mediante ORDEN CDS/246/2023, de 21 de febrero, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas que han nacido de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple, para el año 2023, la cuantía presupuestada asciende a 215.000€.

<sup>375</sup> ORDEN CDS/356/2023, de 23 de marzo, por la que se hace pública la convocatoria de ayudas individuales para personas con grado de discapacidad y personas en situación de dependencia, para 2023.

unidad familiar o en otra. No obstante, algunas comarcas trasladan a los niños y niñas con el transporte adaptado de la comarca, dependiendo de cada comarca, como lo exponían, en la entrevista realizada a las dos directoras de CSS en este fragmento de la entrevista:

“E: La valoración de la atención temprana, ¿se hace en los domicilios? o ¿los niños tienen que ir?

**E2.1:** Tienen que ir.

E: ¿Y los viajes al tratamiento alguien los está financiando?

**E2.1:** Yo los llevo en el transporte adaptado.

**E2.2:** Yo no tengo transporte adaptado.” (E2.1 y 2)

En definitiva, el mapa de las prestaciones económicas de servicios sociales muestra una apariencia de cierta cobertura, pero cuando te acercas vas viendo sus limitaciones. Así lo expresaba una de las trabajadoras sociales participantes en una de las entrevistas:

“Para mí, claro, el problema fundamental es la disparidad de ayudas. Que para llegar a un monto que nunca es suficiente, porque siempre el coste de la vida va por delante de lo que se puede llegar a recibir de una u otra ayuda, para llegar a ese monto tienes que hacer un master en un poco de allí, un poco de allá, unas ayudas de urgencia, un complemento, una AIF, pero, pero, pero... Entonces ese es un problema endémico de los servicios sociales, de prestaciones sociales, de prestaciones económicas. Es un problema endémico. Eso, por un lado.” (E1.2)

Después de esta panorámica sobre las prestaciones económicas que contempla el catálogo de servicios sociales, procede pasar a revisar otras prestaciones económicas para cubrir necesidades básicas de los niños y las niñas, como las becas de comedor escolar, que en algunas entidades locales se gestionan desde el área de servicios sociales.

Las becas de comedor escolar en Aragón están definidas como una prestación complementaria del sistema educativo. Se gestionan como subvenciones<sup>376</sup> (con las limitaciones que esto supone) y de nuevo, se tienen en

---

<sup>376</sup> ORDEN ECD/909/2022, de 23 de junio, por la que se convocan becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por parte del alumnado de

cuenta ingresos del año anterior o incluso de dos años atrás, dependiendo de cuando se convoquen. El umbral de acceso es el equivalente a dos veces el IPREM anual (13.896,48€ /anual), el procedimiento de solicitud es online y hay un tiempo concreto para solicitarlas. Este modelo deja fuera a un importante número de niños y niñas tal y como se refleja en la siguiente tabla, considerando además que ante los requisitos y procedimiento establecidos hay familias que se autoexcluyen.

Tabla 41. Evolución de las becas de comedor en Aragón.

	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022
<b>Coste comedor<sup>377</sup></b>	86	86	86	86	86	86	86	86
<b>Solicitudes</b>	17.009	17.011	17.813	17.924	-	16.184	15.284	16.425
<b>Becas concedidas</b>	8.544	11.406	11.554	11.801	11.452	10.859	10.196	10.832
<b>Becas denegadas</b>	8.465	5.605	6.259	6.123	-	5.325	5.088	5.593

Fuente: datos obtenidos de la entrevista con cuestionario a FAPAR

Los niños y niñas de padres en situación administrativa irregular no pueden acceder, los hijos de padres con deudas con Hacienda o Seguridad Social no pueden acceder, los que el año de la solicitud cumplan los requisitos económicos de acceso, pero el año anterior o el anterior del anterior ingresaron más de 13.896€/anuales, no pueden acceder. Con estas características cabría preguntarse en referencia a lo que se mostraba en el capítulo I: ¿quién excluye?<sup>378</sup>

Sobre este tema, que se viene arrastrando desde hace tiempo, se manifestaban una madre y la presidenta de Amasol en el Grupo de Discusión 2, organizado para analizar los recursos sobre conciliación familiar en la Comunidad Autónoma de Aragón, en 2018:

---

*centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón y las becas de comedor que complementen las becas de comedor escolar durante el periodo estival no lectivo, para el curso 2022/2023.*

<sup>377</sup> Lo que las familias pagan por una plaza de comedor al mes. \*Faltan datos para el año escolar 2019-2020

<sup>378</sup> Véase informe de *Save The Children* (2022) Garantizar comedor escolar en el siguiente link:[https://www.savethechildren.es/sites/default/filges/20225/Garantizar\\_comedor\\_escolar\\_sano\\_gratuito\\_a\\_toda\\_infancia\\_en\\_riesgo\\_de\\_pobreza.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/filges/20225/Garantizar_comedor_escolar_sano_gratuito_a_toda_infancia_en_riesgo_de_pobreza.pdf)[Consultado: 08-02-2023]

“A mí lo que me parecía un poco mal era el acceso a las becas, porque claro contaban con rentas del año anterior que no era la misma situación, entonces claro nosotros pagábamos casi el máximo que no es mucho, y claro yo a 20 horas, mi pareja justo se quedó en desempleo, y es, jolín, nos han contado la renta del año pasado cuando la situación ha cambiado por completo.” (GD2. 8)

“Eso hay... se tiene que modificar, porque es una demanda constante de las familias que claro no tiene nada que ver la situación con cómo está el mercado laboral, con la inestabilidad que hay a todos los niveles, que te tenga en cuenta la renta del año anterior para darte unas prestaciones para este año.” (GD2.4)

También se quedan fuera los que se encuentran con una situación sobrevenida de pobreza económica durante el curso (fuera del plazo de solicitud de la beca) y los que no tengan medios ni capacidades o no cuenten con ayuda necesaria para realizar el trámite online. Sobre este último aspecto se pronunciaba así en una de las entrevistas realizadas una de las directoras de un CSS:

“Pero sí que se queda gente fuera porque a veces ha dado un error un documento que has subido y no lo sabes. Te enteras al final, o te lo mandan con un código. Quiero decir dificultoso para gente que no se pueda manejar en las redes, dificultoso incluso para profesionales que se pueden dedicar a eso. Para con educación como pasa con vivienda, pasa con seguridad social. Te vas a meter en la página, es imposible coger citas previas, todo está colgado, no te dan. Cuando te meter no sabes muy bien que es lo que tienes que pedir.” (E.2.1)

A pesar de estas carencias, la convocatoria de las becas comedor ha mejorado en este periodo de tiempo. En la convocatoria del curso 2014-2015, lo que las familias tenían que pagar por el coste mensual del comedor era de 96€/mes (ahora 86€/mes), el umbral de acceso económico estaba en una vez el IPREM anual (ahora en dos), las becas para el periodo estival se regían por otra convocatoria (ahora se gestionan la misma) y el presupuesto destinado ha pasado de los 4.000.000€/anuales a los 12.000.000€/anuales.

Un problema añadido en la gestión de las becas de comedor es que no todos los colegios disponen de comedor. Según información recibida desde FAPAR, en las ciudades tienen todos comedor, pero en las provincias no. Ante esta panorámica las opciones por las que han optado algunas entidades locales

son diversas y por supuesto, no se asegura que en todas las localidades se esté desarrollando alguna de ellas. Algunas han puesto en marcha comedores escolares propios, realizan una convocatoria de becas para financiar el comedor escolar o ayudan a las familias a pagar el comedor escolar mediante ayudas de urgencia.

Así se refleja esta disparidad de opciones y las diferencias entre las distintas entidades locales en este fragmento de la entrevista con las dos directoras de CSS:

**E:** En lo que son los conceptos de las Ayudas de Urgencia Genéricas, ¿entran conceptos directamente para niños? Por ejemplo, la beca de comedor.

**E2.1:** Yo podría meter una beca de comedor, pero no tengo el concepto como tal, sería otros.

**E2.2:** Yo también, lo podría meter en otras cosas. Igual que hemos hecho para otras cosas como gasto dental para menores, o gafas, pero lo mete dentro de otro concepto.

**E2.1:** Nosotras tenemos, tenemos tres comedores, bueno ahora mismo dos, de conciliación que son comedores escolares. Pero son de servicios sociales, porque no llega la ratio de educación entonces son nuestros. Eso directamente los metemos nosotras, entonces no hace falta becarlos porque lo paga la comarca. Y luego tenemos otra partida que es para, que lo llamamos apoyos puntuales, que hay entra todo lo que queremos hacer con intervención familiar. Campamentos, lo que sea, con menores que no entre en otras partidas lo metemos hay.

**E2.2:** Y ahora tenemos el Plan Corresponsable por lo menos en mi Comarca, que no en todas las Comarcas está.

**E:** ¿Hubo una convocatoria de becas de comedor?

**E2.2:** Alguno de mis Ayuntamientos sí.

**E2.1:** En mis Ayuntamientos no, Caspe por ejemplo creo que si que tiene becas." (E2.1 y 2)

Otra forma de apoyar la cobertura de las necesidades básicas de los niños y las niñas es ayudando y apoyando a sus padres o responsables para que estos puedan trabajar, mejorar sus capacidades laborales, ampliar opciones de acceso al empleo o simplemente tener tiempo para buscarlo. En definitiva servicios o prestaciones económicas para la conciliación. El catálogo de servicios sociales, tal y como se mostró en el capítulo III, no recoge ninguna prestación con esta

finalidad, pero paralelamente, mediante subvenciones de distintos organismos gestores de servicios sociales, se están financiando algunos servicios con esta finalidad.

Este no es un ámbito exclusivo de servicios sociales pero este sistema debería cooperar con otros, especialmente con el sistema educativo porque es el sistema que, no siendo esta su finalidad, cumple con ella al acoger a los y las niñas gran parte de la jornada diaria. No obstante, y como ocurre con las becas de comedor, el sistema educativo tiene grietas en este tema (porque además no es una competencia que ejerza en exclusiva) que de modo muy precario están siendo cubiertas por el sistema de servicios sociales.

En nuestro sistema educativo, la escolarización es obligatoria a partir de los 6 años, aunque en la franja 3-6 la escolarización es prácticamente universal y gratuita. Las dificultades con el tema conciliación es principalmente con la franja 0-3 años, con los periodos no lectivos y con los horarios de los centros escolares. Para poder trabajar y cuidar a los y las menores, principalmente a los más pequeños, los padres o responsables necesitan apoyos que además eviten que sean las madres las que renuncien a sus trabajos o paralicen su actividad laboral para cuidarlos. Este tema tiene, además de una enorme carga de desigualdad de género para las mujeres-madres, una vinculación muy importante con la pobreza infantil (económica) y con la dimensión relacional de la exclusión. La tranquilidad y el sosiego de poder contar con apoyos que permitan ir a trabajar sin problemas sin duda repercute en el estado de ánimo y en el nivel de estrés de los padres.

En Aragón, para la atención a menores 0-3 años el sistema educativo dispone de escuelas infantiles públicas, pero ni su cobertura es suficiente para atender la demanda, especialmente de las localidades donde mayor número de población infantil hay concentrada (capitales de provincia y comarca central) ni los criterios de acceso permiten la obtención de plaza a niños y niñas de familias en las que ambos progenitores no estén trabajando<sup>379</sup>. Así lo exponía una

---

<sup>379</sup> La norma que regula en acceso es la: *Orden ECD/683/2022, de 19 de mayo, por la que se modifica la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de*

maestra de una escuela infantil pública del Ayuntamiento de Zaragoza que participó en el Grupo de Discusión 2:

“Con respecto a los centros, en estos últimos años han abierto bastantes escuelas infantiles, de la DGA no, no han abierto ninguna, las de la DGA más guardan que educan, las municipales educan bastante, tanto a los niños como a las familias, pero la verdad es que debería haber más, se debería poner la Administración las pilas en que hay muchos niños que se quedan fuera, muchas familias que lo pasan mal luego para buscar una persona que se quede con ese niño, porque necesitan trabajar, para poder vivir.” (GD2.3)

Además de las escuelas infantiles públicas, para atender a este segmento de la población infantil (0-3 años) están las escuelas infantiles privadas acreditadas y los centros infantiles (antiguas guarderías)<sup>380</sup>. El coste medio de una plaza en cualquiera de estas dos opciones puede alcanzar los 500€/mensuales, dependiendo de los servicios adicionales que el niño o niña requiera (como tener que preparar comida o dársela porque todavía es muy pequeña para comer sola).

Las escuelas infantiles públicas son de titularidad municipal, aunque el Gobierno de Aragón (a través del Departamento de Educación) financia el personal y establece los criterios básicos de regulación. No obstante, las plazas de escuelas infantiles públicas no son tampoco gratuitas, sino que están subvencionadas con diferentes cuantías, según baremos, y presentan como un problema importante para las familias el horario de funcionamiento: de las 8-9h a las 16-17h. No se contempla horario de tarde y mucho menos de noche. Este es un gran problema para familias cuyos padres trabajan a turnos y no

---

*alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

El ministerio de Educación ha puesto en marcha una iniciativa para ampliar la escolarización de menores de 0-3 años priorizando a los menores que vivan en familias en situación de pobreza. La Resolución de 23 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 25 de noviembre de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial de los créditos destinados al Programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, en el marco del componente 21 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, puede verse en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21761.pdf> [Consultado: 09-11-2022]

<sup>380</sup> Véase: Picontó, T. et al. (2017) *Recursos y Medidas de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

disponen de apoyos de familia extensa. Así lo exponía la representante de FAPAR en el Grupo de Discusión 2:

“Claro pero ahí hay un problema y es que yo quiero diferenciar, cuando hablamos de escuelas infantiles públicas, tú decías los niños no pueden estar más de 8 horas, yo no pido que ningún niño esté más de 8 horas y media, pero nos encontramos con que las escuelas infantiles públicas cierran a las cinco de la tarde, tienen los períodos vacacionales que tiene el calendario escolar, las guarderías privadas no, es decir, lo que se necesita es el servicio, no solamente que haya plazas públicas, porque las necesidades de las familias son múltiples y numerosas, es decir, no todas las familias necesitamos tener la guardería o la escuela infantil de 9 a 5 o de 8 a 4 o de 8 a 3, es decir, hay guarderías privadas que dan el servicio de noche, ni una pública, y también tenemos trabajadores de turno de noche, entonces, es una necesidad de número pero también de servicio, y ahí nosotros desde luego hemos tenido muchos debates cuando se ha hecho la normativa, cuando se ha informado por ejemplo en Consejo Escolar de Aragón, la normativa que regula el funcionamiento de las escuelas infantiles con ese tema, porque estamos limitando los servicios que se ofrecen a las distintas necesidades de los trabajadores, tú dices yo no puedo trabajar 40 horas pero bueno sería el máximo que tú podrías trabajar, entonces con eso tu niño si te dieran el servicio que tú necesitas estaría las 8 horas, no estaría más.” (GD2.1)

Durante el curso escolar 2016-2017, el Gobierno de Aragón puso en funcionamiento el programa de aulas de escolarización para menores con 2 años. En el último curso escolar se han ampliado a educación especial. Los datos respecto del número de centros y plazas<sup>381</sup> es el que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 42. N° de aulas de escolarización menores 2 años por provincia, curso escolar 2022/2023.

	Zaragoza	Huesca	Teruel
N° Colegios con aulas para 2 años	22+2	18	4+2
N° plazas actualmente 2022	396+12	324	72+12
<b>TOTAL PLAZAS</b>	408	324	84

Fuente: datos obtenidos de la entrevista con cuestionario a FAPAR

Según información facilitada por la misma fuente (FAPAR), se estima que solo en Zaragoza hubo más de 200 solicitudes que quedaron sin plaza.

Ante esta situación, algunos Ayuntamientos como el de Huesca o el de

<sup>381</sup> La ratio es de 17+1 en centros ordinarios y 6 para los de educación especial.



Zaragoza convocan subvenciones para el acceso a centros de educación infantil privados o centros de atención o cuidados a la infancia. Pero en ningún caso la beca cubre el coste que puede cubrirse en un centro público. En relación a las becas para cuidados de niños y niñas de 0-3 años en centros privados de la ciudad de Zaragoza, una de las trabajadoras sociales participantes en una de las entrevistas semiestructuradas se manifestaba así:

“Con el tema de las guarderías, parte de guarderías privadas etc., también un problema, tenías que haber pagado ya la guardería. Eso también es un problema, es que eso es no estar a la altura, no saber, no conocer y no estar a la altura de cómo funcionan las dinámicas familiares y personales. Entonces, yo tengo que recurrir a una guardería privada porque empiezo a trabajar, pero lo que tengo dificultad es para empezar a pagar la guardería y entonces, sino voy a poder acceder a eso pues que el Ayuntamiento me haga un periodo de carencia, que la guardería..., no lo sé, mil fórmulas que permitan que efectivamente, yo que tengo que hacer uso de una guardería pueda hacerlo pues con un poco más de apoyo. Yo no conozco ninguna que haya pedido las ayudas porque las familias de servicios sociales no pueden adelantar ese dinero. Entonces, ¿Quién se ha beneficiado?, pues será muy interesante ver el perfil de las personas que se han beneficiado de ese tipo de ayudas.” (E1.2)

En definitiva, los servicios públicos para el cuidado y la conciliación de menores 0-3 años son insuficiente y muestran una clara inclinación hacia las familias con progenitores que están trabajando. La posibilidad de acceso de niños y niñas cuyos padres no trabajan es prácticamente nula<sup>382</sup>. Algo que choca frontalmente con las recomendaciones e indicaciones para prevenir situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia y en la edad adulta.

*Las guarderías* en su momento fueron consideradas como centros de servicios sociales y el Decreto que regulaba las prestaciones económicas que se recogían en la LOAS<sup>383</sup>, sigue hoy vigente en este aspecto. Esto es algo totalmente residual y que ya se identificó en la investigación sobre conciliación en Aragón (Picontó *et al.* 2017). La cuantía de las becas asciende a 500 *pesetas diarias* por 22 días al mes, lo que viene a traducirse en 66€/mes en la actualidad.

---

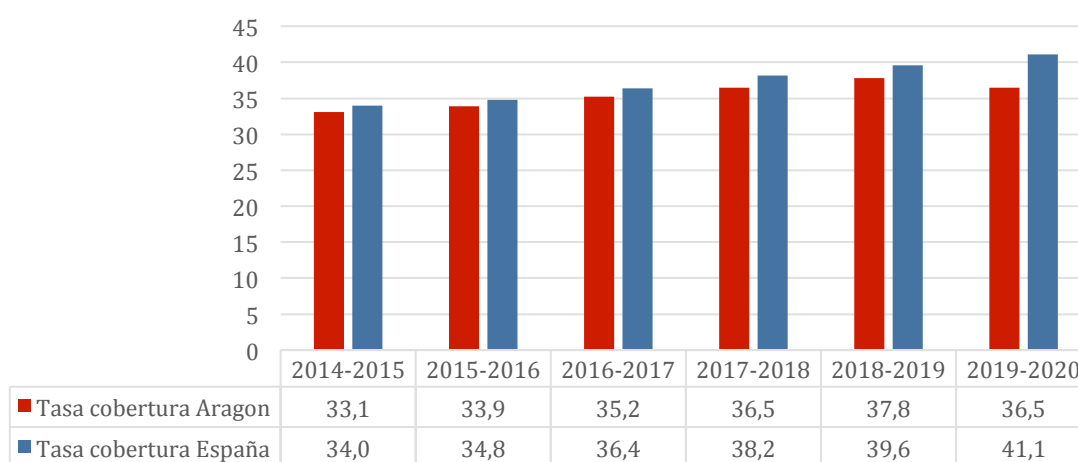
<sup>382</sup> Véase: Navarro-Varas, L. y León, M. (2023) “¿Quién gana y quién pierde? El acceso desigual a los recursos de educación y cuidado en la temprana infancia” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 182, pp. 81-96.

<sup>383</sup> Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las modalidades de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987, de 25 de marzo.

Sin haber confirmado esta información, la idea que tengo es que esto permanece abierto para apoyar a servicios como la “Guardería del Carmen”, en Zaragoza capital. Servicios que pertenecen a la etapa de la Caridad y que hoy desempeñan una función esencial.

El siguiente gráfico muestra la tasa de cobertura de educación infantil (0 a 2 años) en Aragón y España, en el periodo que va del curso escolar 2014-2015 al curso 2019-2020.

**Gráfico 29. Tasa escolaridad 0-2 años Aragón-España, 2015-2020.**



**Fuente:** elaboración propia con datos proporcionado por el Ministerio de derechos sociales y agenda 2030.

Tal y como se observa, la tasa de cobertura en Aragón es menor a la del conjunto nacional. Durante todo el periodo de análisis ha crecido muy poco y para el último año de la serie alcanza el 36,5% de la población de 0-2 años.

En 2021 el Ministerio de Igualdad puso en marcha el Plan Corresponsables:

“concebido como una política semilla que permita articular mecanismos en colaboración con las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla para el apoyo específico de las necesidades de conciliación de las familias con niños y niñas y jóvenes menores de 14 años así como con otros ejes de actuación relacionados con la creación de empleo, la dignificación y reconocimiento de la experiencia profesional de cuidados, la sensibilización en materia de corresponsabilidad y la articulación de bases informativas de

recursos disponibles en este campo”<sup>384</sup>.

A Aragón le correspondieron más de 10 millones de euros que desde el IAM (responsable del Plan Corresponsables en Aragón) se han distribuido entre el Departamento de Educación, la Dirección General de Igualdad y Familias y el propio IAM. Desde el Departamento de Educación se están llevando a cabo dos proyectos. Madrugadores y aula de tarde, ambos servicios de carácter gratuito siendo el primero el más demandado y que permite dejar a los y las menores en el centro escolar antes del inicio de las clases. Desde FAPAR, muestran una valoración muy positiva al desarrollo del Plan dentro de los centros escolares y constatan la gran acogida que ha tenido con estos datos para centros públicos y concertados:

Tabla 43. Centro beneficiarios del Plan corresponsables educación, Aragón curso 2021-2022

		Centros	localidades	Corresponsables	%
Aragón ciudades	CP	108		101	94
	IES	43		13	30
Aragón provincias	CP	140		103	74
	CRA	73	311	43	59
	IES	61		6	10
ARAGÓN	CP	248		204	82
	CRA	73	311	43	59
	IES	104		19	18

#### CENTROS CONCERTADOS

	Centros	Corresponsables	%
Aragón ciudades	68	29	43
Aragón provincias	26	10	38
ARAGÓN	94	39	41

Fuente: datos obtenidos de la entrevista con cuestionario a FAPAR.

El porcentaje más elevado lo encontramos en los Centros de Educación Primaria de las ciudades y el más bajo en los Institutos de las provincias.

<sup>384</sup> Fragmento textual extraído del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad por el que se fijan los criterios de distribución a las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2021 al desarrollo del Plan Corresponsables.

La Dirección General de Igualdad y Familias sumó el presupuesto transferido desde el IAM a la convocatoria de subvenciones ya venía realizando para este tema. Y el IAM, realizó convenios con 28 comarcas (ningún Ayuntamiento) para el desarrollo de proyectos en espacios públicos y el cuidado puntual de menores en el domicilio (bolsa de cuidados). Al principio, las comarcas tuvieron dificultades en el arranque. Así lo exponen las directoras de los CSS de las comarcas entrevistadas:

“Entonces una vez que se ha firmado en mi Comarca hemos podido empezar en Julio contratar a una persona que lo llevara. Entonces son actividades de ocio y tiempo libre principalmente hasta 14 años, bueno te lo marca el IAM también los requisitos de la gente. Lo que estamos haciendo es cubrir necesidades que hay en los municipios y que no se cubren ya, o sea no solapar ni duplicar, y luego la bolsa de cuidados que son estilo un servicio canguros. Empezamos a final de año, pero ahora hemos tenido que firmar un reglamento, la ordenanza fiscal no está todavía igual se está dando gratuitamente porque hay dinero, pero eso crea también un mal vicio que ya veremos cuando haya que pagar. Y por ejemplo en este momento estamos esperando a sacar contrataciones porque claro todo esto lo tienes que sacar para que empresas lo lleven. Es imposible y además con la ley nueva de contratación tampoco se puede contratar personal que este durante un año para llevar esto de ser funcionario, y no tenemos bases para hacer funcionarios interinos, es un poco lioso.” (E2.1)

Respecto al tipo de actividades que se desarrollan, estas mismas profesionales manifestaban que principalmente aquellas que implicaban ocio y tiempo libre durante periodos de vacaciones escolares y fines de semana:

“En mi Comarca ha habido se septiembre a diciembre los sábados por la mañana se han implantado unos sábados en un municipio, otro sábado en otro, de estilo ludoteca, tiempo libre. Y luego para navidades hubo también en la época de festivales escolares. Y en septiembre también antes de que empezaran la época escolar también, porque en la zona se habían quedado sin ningún recurso, sin nada, porque el área de deporte se había hecho un campus, pero hasta julio, agosto y septiembre hasta que empieza el colegio se quedaba sin nada. Este año se quiere cubrir eso, se quiere hacer campamentos, se quiere cubrir los sábados por las mañanas llegando a todos los municipios y se quiere hacer el tema de ludotecas y tal, y siempre en épocas vacacionales escolares, eso a nivel de actividades. Mas luego la bolsa de cuidados.” (E2.1)

*La bolsa de cuidados se refiere a cuidados puntuales en el domicilio. Algo*

que ya estaba contemplado en la regulación el servicio ayuda a domicilio<sup>385</sup> (SAD) pero que parece que no se estaba desarrollando porque el SAD está saturado con la atención a personas mayores y/o dependientes.

“Nuestro SAD, aparte de que no da ya para más, quiero decir tenemos un volumen de auxiliares y de horas que eso no van ampliando. Sí que hemos tenido una familia con un menor que estábamos trabajando con ellos en intervención familiar y se ha metido el SAD. Pero es verdad que el servicio nuestro está más dedicado a personas mayores con cierta dependencia. Para infancia no, y más a un nivel así de canguro.” (E2.1)

Un problema añadido a la gestión del Plan Corresponsables en las comarcas es el del horario. El personal de comarcas no suele trabajar de tardes, aunque esto también depende de cada entidad local, y esta limitación obviamente redundante en la prestación de servicios. Así lo planteaban las dos directoras de centros de servicios sociales:

“Yo creo que también, yo soy defensora de lo público a tope, de hecho, me sabe muy malo tener que externalizar, las cosas como son. Pero es cierto que siendo realistas no es lo mismo tener, yo las jornadas de mis auxiliares desde las 8 de la mañana hasta las 15:30, las que tienen 37 horas y media, por la tarde no se trabaja. Porque hay nadie coordinador de que, si pasa algún problema solucione ese problema. Con lo cual van de lunes a viernes en horario igual que el nuestro, con un tema de cargas para menores cuando se necesita alguien por la tarde, ¿quién está? A quien se le paga un teléfono para solucionar. Porque claro, a un abuelo dependiente que no tenga a nadie también, pero suelen tener familias. Pero es que si hay alguien que te has comprometido que va un auxiliar y de repente se pone mala, tiene un accidente, vamos lo que nos puede pasar a cualquiera en nuestro trabajo, tienes que tener a alguien que de respuesta rápida porque ese menor no se puede quedar solo. Eso la capacidad por lo menos mi comarca no la tiene.” (E2.1)

“Nosotras teníamos tardes, las quitamos, y volvemos a tener tardes. Y cuando empezamos con los corresponsables, yo lo primero que les dije o ponéis guardias o yo no voy a estar. El SAD ya lo llevo haciendo mucho tiempo y si me llaman pues me apañaré o entre la trabajadora social. Pero con los niños alguien tiene que estar pendiente, y aun así con el caso este hemos estado por la tarde, pero la trabajadora social dijo si pasa algo yo.” (E2.2)

El tema de conciliación para la atención a menores se complica mucho más

---

<sup>385</sup> ORDEN de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia.

si el menor tiene una discapacidad. Este es uno de los temas que emergió durante el desarrollo del Grupo de Discusión 2:

“...cuando un niño es un niño diagnosticado, ya con la etiqueta de alumno con necesidades educativas especiales. Ahí la conciliación es ya mucho más compleja, porque además esos niños, además de que la escuela, bueno el sistema, les ofrezca centros especializados o no, estos niños tienen que acudir a temprana en el horario que les ponen, o sea que los pueden traer a las 10 de la mañana o a las 10 y media, porque han ido a atención temprana, luego unos pues porque tienen que ir al fisio, otros a disminuidos, otros a natación... o sea, además todo eso, ingéniatelas, porque eso ya no es que te lo guarden o no, es que es algo que lo necesita, tiene que ir al logopeda, al psicólogo, a natación, mucho más complejo.” (GD2.2)

Junto todas las prestaciones que se he revisado en este apartado, directas e indirectas, habría que añadir las deducciones para el cuidado y atención a menores que, tanto a nivel nacional como autonómico, existen. A nivel nacional, se establece una deducción de 100€ al mes para las madres trabajadoras con hijos e hijas menores de 3 años. En Aragón, en el tramo autonómico, se establece una deducción de gastos en servicios de cuidados<sup>386</sup>.

#### IV.4.3. La necesidad de una convivencia adecuada

Tener una familia y un entorno familiar y social que cubra adecuadamente las necesidades socio afectivas de los niños y las niñas es tan importante como disponer de medios económicos para cubrir necesidades básicas. El espacio de intervención social desde los servicios sociales que incluye esta necesidad, desde la perspectiva de la infancia y la familia, es muy amplio y está vinculado a la interacción con *los otros de los cuidados*: los padres, la familia extensa y la comunidad en general.

Tal y como he ido mostrando en los capítulos previos en las respuestas a esta necesidad, podemos identificar tres planos que pueden interaccionar: la prevención primaria, la secundaria y la terciaria. La primaria conecta directamente con la promoción de los derechos de la infancia, la secundaria esta identificada con la intervención en situaciones en los que existen factores de

---

<sup>386</sup> Véase: Art. 110-17 Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre.

riesgo de pobreza y exclusión social y la terciaria lo hace con la intervención en situaciones valoradas como de maltrato o violencia familiar, sin o con declaración de riesgo. Desde los servicios sociales, a la intervención en situaciones en las que existen factores de riesgo se la asocia con el denominado *programa de prevención genérica*, mientras que a la intervención ante situaciones de violencia o maltrato se la asocia con el denominado *programa de prevención específica* (sin o con declaración de riesgo).

Si relacionamos la evolución de los servicios sociales en Aragón (con la constitución de las comarcas y todo el tema ya expuesto relativo a la transferencias y delegación de competencias), con el concepto de riesgo y su encuadre en el sistema de protección de menores, también revisado en el capítulo III, podemos afirmar que el *programa de prevención específica* está ocupando todo el espacio de la intervención. Lógicamente la notificación o la detección de una situación de posible maltrato o violencia infantil requiere premura y prioridad. Y esta es una de las razones por las que me atrevo a realizar esta afirmación, pero no es la única. En todo caso, no olvidemos que la intervención con menores en situación de riesgo de maltrato (sobre todo si requieren una declaración de riesgo) es una competencia delegada del Gobierno de Aragón a las Entidades Locales con la excepción que ya vimos del Ayuntamiento de Zaragoza. Esta situación afloró en las audiencias legislativas del proceso de modificación de la *ley de infancia y adolescencia de Aragón*. Así lo exponía una de las personas participantes:

“¿Dónde está la prevención real en nuestra manera de ver? Pues en el artículo 79, la Administración de la comunidad autónoma dará prioridad a las actuaciones preventivas, incidiendo en los factores de riesgo que originan la marginación y la delincuencia. Y promocionará los servicios y programas que apoyen la atención, del menor en su entorno, mediante actuaciones específicas y subrayó esto porque luego volveré a las actuaciones específicas.... Todo lo demás es una vez que ya empieza a haber disfunciones, intervinimos, pero la prevención real, tal cual, está expresada en un artículo, con lo que también estamos de acuerdo, pero cómo se desarrolla esto, ahí es donde no vemos medidas.” (AL1.15)

Todo el marco jurídico vinculado a la protección de los derechos de la infancia señala la necesidad de desarrollar programas, servicios y recursos

destinado a evitar que las situaciones se agraven. Sin embargo, y esto es lo que señala el representante del Colegio Profesional de Trabajo Social, los servicios sociales no han desarrollado este espacio y despliegan su intervención, mayoritariamente, cuando hay indicadores de maltrato.

La representante de UNICEF Aragón, también aludía a la importancia de políticas familiares de apoyo y asistencia, señalando además que echaban de menos en el texto la referencia específica a la pobreza y exclusión social:

“Echamos en falta, la inclusión expresa tanto, en la referencia a la equidad, ya que explicitarlo, favorece el cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes, así como la referencia expresa a la pobreza o exclusión social”. Para solventar esta laguna. Proponemos sustituir la redacción de la letra del artículo por la siguiente, ... el desarrollo y la implementación de políticas familiares de apoyo y asistencia, para que la familia pueda asumir plenamente sus responsabilidades, respecto a las niñas, niños y adolescentes.” (AL1.3)

Aunque vimos que la distinción entre exclusión social en la infancia y maltrato/violencia infantil en el ámbito familiar tienen fronteras muy porosas, donde los factores de pobreza pueden pasar a ser indicadores de maltrato, es evidente que hay un espacio previo (prevención primaria y secundaria) que se está señalando como necesario y que a la par, parece que se está perdiendo en la construcción de las respuestas desde servicios sociales.

En el análisis documental, he revisado el Programa de Intervención Familiar de la Subdirección de Protección a la Infancia de Zaragoza (IASS) 2016, el Programa de Apoyo a la Familia revisado en 2016 del Ayuntamiento de Zaragoza y los Programas de Intervención Familiar de la Comarca Central, el de la Comarca Bajo Aragón-Caspe, en la provincia de Zaragoza, y el de la Comarcas de Monegros, en la provincia de Huesca<sup>387</sup>. Es de justicia decir que lo solicité al CMSS de Teruel y al CSS de la Comarca Andorra-Sierra de Arcos, en

---

<sup>387</sup> De todos los programas enunciados, sólo el del IASS y el del Ayuntamiento de Zaragoza pueden ser consultados en su páginas web: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INTERVENCION-FAMILIAR-2016-protocolo.pdf/4ee7e6f0-35ae-6abd-66d0-983ed513456a> [Consultado. 27-11-2022]

Y <https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-socialescomunitarios/programas/prevencion-inclusion> [Consultado. 27-11-2022]



la provincia de Teruel y en ambos centros me dijeron que lo estaban elaborando.

Este pequeño muestreo es suficiente para seguir confirmando las desigualdades en esta materia, en Aragón. En el capítulo III se señalaba que la prestación de servicio de los servicios sociales generales denominado *Servicio de Intervención Familiar* no estaba regulada, a pesar de ser este uno de los objetivos del ya caduco II Plan Estratégico de Servicios Sociales (2017-2020). Tampoco existen manuales *oficiales* de intervención social en esta materia que sean una guía común para los y las profesionales del sistema. Hay documentos para la valoración de las situaciones de desprotección (maltrato infantil) y para la coordinación entre la red primaria de servicios sociales y el servicio especializado de menores<sup>388</sup>.

Algo muy curioso y que confirma esta idea es el contenido de las Memorias de los Centros de Servicios Sociales que se elaboran desde el IASS. Paulatinamente se ha ido perdiendo información sobre la intervención familiar desde el *programa de prevención genérico* y desde el *programa de preservación familiar específico* sin declaración de riesgo, y está quedando reducido a la *preservación familiar específica con declaración de riesgo*. Además, como también señalaba anteriormente, la intervención familiar ha quedado reducida a la intervención educativa.

El apoyo a las familias desde el nivel de atención primaria de servicios sociales, para cubrir la necesidad de una convivencia adecuadas, requeriría de otros servicios que se adecuen a las distintas situaciones y conflictos familiares. Si nos centramos exclusivamente en habilidades educativas y relaciones volvemos a mirar a un perfil muy determinado de la población. Si ampliamos a la población en general (que es la filosofía y la esencia de los servicios sociales generales) se deberían implementar otros recursos como la orientación familiar, la terapia familiar, la mediación familiar, la intermediación comunitaria, el

---

<sup>388</sup> En link a página web del IASS pueden consultarse todos los documentos: <https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia> [Consultado: 28-02-2022]

apoyo en parentalidad positiva con grupos de riesgo... En definitiva, una variedad de servicios que requerían la *especialización* de los servicios sociales generales en infancia y familia, con inclusión de perspectiva de género, como lo manifestaba una de las participantes en las audiencias parlamentarias:

“Estimamos indispensable que se cuente, ya se está contando, con equipos interdisciplinarios de intervención, en los que todos y todas las profesionales tienen que contar. Además, esta es la propuesta que lanzamos, de la formación estrictamente académica, reglada, formación especializada y transversal en género e igualdad, en violencia en el ámbito doméstico y violencia de género, en diversidad familiar, en diversidad afectivo sexual y en multiculturalidad. Consideramos que se están realizando intervenciones no adecuadas desde determinados servicios, porque no se tienen en cuenta estas variables.” (AL1.13)

En la investigación titulada *Cómo implementar un sistema de mediación familiar en Aragón* (Mesa et al. 2020) se concluía que los conflictos familiares requieren de un buen diagnóstico para, de este modo, poder proceder con la técnica de intervención familiar más apropiada. Además, la amplitud de técnicas con posibilidad de ser utilizadas por las integrantes del equipo multidisciplinar del CSS, cuando se considere más apropiado y respetando así el tiempo de la familia, tiene ventajas evidentes en la prevención del deterioro relacional (bien entre los miembros de la pareja, bien entre hijos y padres) y es el espacio más favorable para la detección y prevención de violencia doméstica y de género.

El aumento de la conflictividad (llegando al maltrato a los y las menores) en las rupturas de parejas con hijos e hijas, es otro argumento de peso para promover el apoyo a las familias en estos momentos de ruptura de la pareja y poder intervenir preventivamente en los acuerdos sobre el ejercicio parental tras la separación.

La convivencia adecuada también incluye a la comunidad. *Un entorno que arroe*, que cuide a la personas que lo ocupan, donde existan redes de apoyo mutuo y en el que se desarrollen experiencias o proyectos que fortalezcan vínculos<sup>389</sup> es otro de los espacios de la intervención social que nostálgicamente

---

<sup>389</sup> Véase documento que sirve de soporte para el trabajo grupal con mujeres víctimas de

reclaman los y las profesionales y que ha quedado desierto ante la vorágine del papeleo y la gestión a la que me refería anteriormente. Así lo manifestaba el representante del Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón en la audiencia legislativa de la PACIMV:

“El otro doble derecho sería el derecho a la inclusión social, el derecho al acompañamiento de los y las profesionales referentes de los recursos y a los servicios y programas de inclusión social, específicamente prevención, intervención con familias y la comunidad. Servicios de cuidados domiciliarios, servicios de conciliación y atención a la infancia, mediación familiar y otras dimensiones de la exclusión social propias del sistema de servicios sociales.” (AL2.1)

La inversión en prevención supondría un ahorro en protección. Así lo expresaba el director territorial de Aldeas Infantiles SOS Zaragoza:

“Creemos que es importante dedicar recursos a todo el tema preventivo, a trabajar con niños, niñas y adolescentes y, sobre todo, con sus familias, para prevenir que estos sean apartados de las mismas. Yo creo que, además, es algo importante que tenemos que ver que cualquier dinero que invirtamos en prevención, va a ser mucho más ventajoso que lo que invertimos en protección. Yo siempre digo que un euro de invertir en prevención, supone no gastar diez en protección, porque creo que es interesante que, desde el Gobierno, aunque no sea el tema de la ley, se planteen la necesidad de dedicar recursos a prevención, para evitar todos los traumas que suponen para los chicos la salida de sus familias.” (AL1.6)

La intervención con menores en situación de riesgo (con o sin declaración) vuelve a plantearse como una intervención educativa en la que las familias tienen que cumplir los objetivos planteados en el plan de intervención con el acompañamiento de la figura del o la educadora familiar.

La declaración de desamparo es una medida extrema que no garantiza el bienestar al niño o niña y que supone la toma de decisiones que generan tensiones entre los equipos profesionales de los CSS y los del SEPM. Así lo planteaban las directoras de CSS en una de las entrevistas semiestructuradas realizadas:

“E2.1: Ellos están de coordinadores. Se pueden firmar acuerdos y

entonces se juntan, ven a las familias, que es lo que te digo depende de que coordinador y depende que caso a lo mejor hay uno que se acerca y habla con la familia, pero va a depender.

**E2.2:** Y luego a los 3 o 4 meses vas a menores a hacer la evaluación.

**E2.1:** Cuando llegan a los dos años, se cierra intervención. Entonces nosotros nos hemos negado muchas veces a hacer un informe para decir que se cierra, es una cosa de menores que nosotros creemos que no está para cerrar.

**E2.2:** No hay una opción para la infancia...Más de lo que podemos hacer las Comarcas con los recursos que tenemos, que son mínimos y en el sentido que podemos tener también, porque podemos apretarse hasta donde podemos apretarlas. La familia que entra y tiene miedo porque no sabe qué es esto, te entra muy bien. Pero el que está ya acostumbrado, lo que le digamos nosotros... "(E2.1 y 2)

Los recursos para la intervención son los mismos que para la intervención familiar del denominado *programa de prevención genérico*. Desde el SEPM llevan a cabo el seguimiento y evaluación del proyecto de intervención que realizan implementan desde el CSS con los menores con declaración de riesgo (excepto Zaragoza capital). Las resoluciones administrativas de las declaraciones de riesgo también se realizan en el servicio especializado. El procedimiento tiene su lógica administrativa si consideramos que la competencia en estos casos sigue siendo de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Si comparamos esta situación de menores con lo que ocurre con mayores es curiosa la diferencia. En el caso del servicio de ayuda domicilio, el SAD preventivo, el de los servicios sociales generales, la competencia está transferida. Sin embargo, el SAD para personas dependientes se gestiona por las entidades locales mediante una encomienda de gestión, no por delegación de competencia. Con esta misma lógica, la intervención en situaciones con menores en situaciones de riesgo de desamparo con declaración de riesgo, sería una encomienda de gestión y no una competencia delegada.

Todo este mapa aún se complica más si sumamos las situaciones de violencia de género y las situaciones de violencia que pueden generarse en los complejos procesos de reagrupación familiar con menores extranjeros. La violencia de género es un indicador de riesgo en la LOPIVI y las situaciones de

menores reagrupados han sido identificadas por el Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia, como situaciones de riesgo en la que es necesario intervenir.

El documento en el que el equipo de intervención familiar de la subdirección provincial de Zaragoza basa su modelo de intervención para la atención de menores y familias en riesgo de Zaragoza capital (que han sido derivados desde los CMSS porque no han querido colaborar con ellos), se denomina Protocolo de intervención familiar, 2016<sup>390</sup>. En él no se hace alusión a la violencia de género. Sólo se señala que, si los padres tienen orden de alejamiento, “se procederá a trabajar individualmente con cada uno de ellos”. Algo que, en mi opinión, es un ejemplo de la falta de inclusión de perspectiva de género en la intervención social con familias y menores desde los SEPM.

De nuevo la organización administrativa de los servicios viene a fragmentar la intervención social y a impedir una visión más global de la familia y de la infancia. Zaragoza capital tiene competencias en la atención a violencia de género y dispone de un servicio especializado, *la Casa de la Mujer* pero en el resto de entidades locales, esta atención, como ya se señaló, se apoya en los CSS, reforzada por un convenio con el IAM. Algo parecido ocurre con la población inmigrante. En Zaragoza capital se cuenta con la *Casa de las Culturas* y en el resto de entidades locales, para el desarrollo del programa de reagrupación de menores, está la línea de subvenciones que promueve el Servicio de Inmigración de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración.

En el programa de intervención familiar de la Comarca del Bajo Aragón-Caspe, si que aparecía, en su programa de intervención familiar, un epígrafe concreto referente a la intervención familiar con unidades familiares en las que se produce violencia de género. Desde el IAM se elaboró un manual para

---

<sup>390</sup> Véase en: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INTERVENCION-FAMILIAR-2016-protocolo.pdf/4ee7e6f0-35ae-6abd-66d0-983ed513456a> [Consultado 27-04-2023]

orientar esta intervención<sup>391</sup> y he constatado su utilización en algunas entidades locales. De hecho, una de las directoras de CSS hablaba así del uso de este documento, en una de las entrevistas realizadas:

“A ver nosotros trabajamos con violencia de género en cuando hay un tema de violencia de género y hay menores. Entran en un programa de intervención familiar, que es igual que el anterior que hemos hablado, pero con violencia de género. En el que nos vamos en esa guía para ver en qué fase esta, para ver si la mujer lo acepta o no lo acepta, para ver si vive con el agresor o no vive, las funciones de cada profesional para trabajar eso. Que trabajando eso vemos que hay indicadores de peligro, de desprotección, de desamparo, lo mandamos a menores. Hacemos una declaración de riesgo o de desamparo. Con todas las dificultades igual que antes. Pero sino seguimos trabajando, se trabaja igual que cualquier otra familia. Lo que pasa que al haber violencia de género los menores son víctimas con lo cual se entra en un programa de intervención familiar de violencia de género.” (E2.1)

Esta intersección entre protección a la infancia y violencia de género también aparecía en el discurso analizado en las audiencias legislativas por parte del representante de APRODEME (una asociación cuyo fin es apoyar a las familias, a los padres y madres, cuyos hijos han sido tutelados) para señalar que muchas de las madres que contactan con su entidad son mujeres víctimas de la violencia de género:

“...porque la madre, sí, la madre, porque en un 98% de los casos que nos llegan a nuestra asociación, es de madres, mujeres, mujeres solas, solteras, separadas y muchas de ellas maltratadas.” (AL1.10)

La representante de la asociación Amasol manifestaba , durante el trámite de audiencias legislativas del proyecto de ley de modificación de la ley de infancia y adolescencia de Aragón, su preocupación por el sufrimiento de menores que se ven obligados a acudir a los puntos de encuentro familiar a pesar de mostrar su rechazo a las visitas con el progenitor<sup>392</sup> que ha ejercido el

---

<sup>391</sup> Véase documento en el siguiente link: <https://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/PROGRAMA%20I.F..pdf> [Consultado 27-04-2023]

<sup>392</sup> Sobre la modificación del Código de Derecho Foral de Aragón para adaptarlo al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en lo relativo a la suspensión de visitas de menores, véase:

[http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/\(ID\)/D4E5D7A31AA8788BC12585620056E47A?OpenDocument](http://bases.cortesaragon.es/bases/Tramitacion.nsf/(ID)/D4E5D7A31AA8788BC12585620056E47A?OpenDocument) [Consultado: 25-03-2022]

maltrato:

“No entendemos que menores que han vivenciado episodios violentos de maltrato, denunciados y condenados judicialmente y que manifiestan no querer relacionarse con el progenitor que ha ejercido el maltrato, sigan siendo obligados a mantener régimen de visitas. Generando episodios de ansiedad y secuelas graves a nivel emocional. Aquí estoy hablando de casos concretos con los que trabajamos nosotras. No especulaciones, sino casos y, además, que se producen de forma reiterada. En el mismo sentido, algunas normativas en las visitas que se mantienen en los puntos de encuentro se desampara emocionalmente al menor, porque queda obligado a existir, pese a que, en reiteradas y continuas ocasiones, a veces durante tres, seis meses, no se presenta el otro progenitor. Conlleva semanalmente un trabajo terapéutico previo y posterior a la visita a la que no se presenta el otro progenitor y acarrea también secuelas a nivel emocional de gran importancia. Consideramos que habría que regularlo de alguna manera, que se impidiera esta exposición de los menores a estas situaciones.” (AL1.13)

En situaciones de violencia de género, la intervención social no cesa con la separación física del agresor-pareja-padre y el apoyo técnico a la unidad familiar es muy importante para la recuperación emocional tanto de la mujer-madre como de los hijos e hijas. En el último Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014, en su página 75, se lee textualmente del “incremento de casos de síndrome de alienación parental”<sup>393</sup>. Asimismo, durante el proceso del trámite de audiencias legislativas para la modificación de la *Ley de infancia y adolescencia de Aragón*, en el que la representante de Amasol exponía el sufrimiento de estos niños, un educador de un centro del sistema de protección a la infancia manifestaba:

“El perfil del menor ha cambiado de forma vertiginosa en muy poco tiempo, siendo habitual encontrar a menores pertenecientes a lo que podríamos denominar clase media y media alta, a la cada vez mayor presencia de menores no acompañados migrantes de origen africano, a menores con Síndrome de Alienación Parental, a menores con trastornos de la conducta, a menores con una gran carga de sufrimiento, de desamparo.” (AL1.14)

Los perfiles han cambiado mucho, y las situaciones también. Por eso la

---

<sup>393</sup> Véase el informe de posicionamiento de la Asociación de mujeres juristas Themis sobre este tema: <https://www.mujeresjuristasthemis.org/prensa/noticias/223-themis-posicionamiento-sobre-la-coordinacion-parental> [Consultado: 25-07-2022]

intervención con menores en riesgo de desamparo no deberían seguir ancladas en *las viejas violencias*. A ellas se han sumado *nuevas violencias, propias* de los cambios familiares y sociales. En las entrevistas semiestructuradas se realizó específicamente esta pregunta. En su respuesta hablan de *los viejos perfiles*:

“Yo diría que hay por un lado un perfil tradicional, que arrastran varios estudios de menores a lo largo de su vida y que se quedan siempre en el limbo y se quedan siempre en centro municipal, porque no existen indicadores suficientes para enviar o que ya han sido enviados, ya han sido intervenidos y cerrados, pero que las dinámicas familiares no cambian y los niños pues sufren...” (E1.2)

Y de *los nuevos perfiles* destacan familias con adolescentes con conductas muy complicadas de consumo, autolesiones y violencia, entre otras. Parejas jóvenes extranjeras que no conviven y con hijos de varias relaciones, con poca capacidad para atender las necesidades de los niños y niñas. Y madres adolescentes, procedentes del sistema de protección de menores con consumo de tóxicos. Así lo explicaba una de las profesionales entrevistadas procedentes de un CMSS de Zaragoza:

“Uno el de las familias con adolescentes, con indicadores muchas veces de malestar sin duda, con consumos, enganche a redes, relaciones tóxicas, violencia de género, desmotivación escolar, en definitiva, .... este se ha incrementado muchísimo y desde la pandemia muchísimo más. Los intentos autolíticos desde la pandemia, muchísimo.

Luego otro perfil que estamos viendo bastante, es el de niños y niñas... Familias de origen extranjero, fundamentalmente latinas, con padres muy jóvenes que no viven juntos, con familias con mamás sobre todos con niños de varias relaciones, y con situaciones muy duras y muy difíciles de ellas mismas con muchísima incapacidad de hacer frente a la necesidad de los niños....

Y también nos encontramos, y sobre todo en el hospital que nos lo acaba derivando, mujeres jóvenes que ellas mismas han sido o han estado en sistemas de protección o familias con muchas dificultades, y que han reproducido inmediatamente el modelo familiar. Que se han embarazado muy jóvenes y bastantes casos de positivos en tóxicos los niños...” (E1.2)

Un elemento diferencial entre el ámbito urbano y rural que ha aparecido durante el trabajo de campo, es que las profesionales psicólogas o psicólogos de los equipos de los CSS en Zaragoza capital no realizan atención psicológica,



mientras que en el resto de CSS sí. Lógicamente estas diferencias marcan las posibilidades de recuperación de los niños y niñas. Los menores víctimas de violencia de género de Zaragoza capital son atendidos psicológicamente en *la Casa de la Mujer* si la mujer-madre reconoce la situación de violencia de género y acude este recurso.

Desde los servicios sociales comarcales, en una de las entrevistas, señalan perfiles similares a los apuntados por la profesional del CMSS de Zaragoza capital y destaca, posiblemente por lo impactante, la violencia vicaria<sup>394</sup>:

“Que estamos teniendo muchos problemas a nivel de habilidades para educar a los menores y amenazas filio-paternales, de no tener límites, etc... y luego enfermedad mental, drogadicción, adicciones varias.... tema de violencia vicaria que les ha afectado desde bien pequeños que estamos trabajando algunos con graves problemas...” (E2.1)

### IV.4.4. Necesidad de prevención e integración social

La prevención de la exclusión social, así como la integración, ahora inclusión social, son otro de los espacios de intervención desde los servicios sociales. Un espacio de intervención cuya responsabilidad comparte con otros sistemas de protección en tanto que, si la exclusión es multidimensional, su proceso opuesto también. Son por tanto necesarias políticas de inclusión social que integran todas las dimensiones, así lo exponía la representante de Tramalena, durante el proceso de audiencias legislativas del PLPACIMV, una entidad social que trabaja en la ciudad de Zaragoza principalmente con mujeres en situación de exclusión social:

“Si la prioridad es cubrir las necesidades básicas de las personas, no debemos olvidar que el acompañamiento forma parte de la atención a la vulnerabilidad, sentirse incluido o incluida es otra necesidad básica. Por eso creemos que sería un error centrar exclusivamente la inclusión en el ámbito laboral y que es imprescindible dotarse de programas que faciliten la inclusión social y el desarrollo de las personas, su crecimiento y progreso de un modo integral y no solo desde el punto de vista laboral exclusivamente, aunque, evidentemente, es importante.” (AL2.15)

---

<sup>394</sup> Véase: Vaccaro, S. E. (2021) *Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema. Violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres*. Y véase también: Fernández Teruelo, J. G., Fernández- Rivera González, P. y García Amez, J. (Dirs) (2022) *Nuevas formas de prevención y respuesta jurídico-social frente a la violencia de género*.

De su discurso pueden extraerse otras cuestiones interesantes que se han ido superponiendo. Parece evidente que la inclusión social requiere, en primer lugar, tener cubiertas las necesidades más básicas. Sin ello, es complicado pensar en cubrir otras, pero en paralelo, la exclusión social requiere de *acompañamiento* para dar respuesta a los déficits en otras dimensiones de la exclusión. En el mundo de los adultos, parece priorizarse el acceso al mercado laboral, como medio no sólo de obtención de ingresos sino de inclusión laboral (y social). Sobre este tema existen divergencias en tanto que no parece que hoy el empleo sea, como se expuso en el capítulo I, garantía de o para la inclusión social. Por ello se plantean alternativas como una Renta Básica Universal Incondicional o el reparto del tiempo de trabajo. Sea como fuere, las nuevas leyes de rentas mínimas de las CCAA están planteando lo que se denomina *doble derecho*. El derecho a la prestación económica y el derecho a un acompañamiento como soporte al proceso de salida de la exclusión. Ya hablé de que este modelo es una actualización de las contraprestaciones de las viejas Rentas Mínimas que hoy viene a denominar *acompañamiento* lo que no deja de ser el plan de intervención en trabajo social de siempre. Y a eso es a lo que se refiere la representante de Tramalena, apuntando además a que ese acompañamiento no tiene por qué estar vinculado exclusivamente con la inserción o inclusión laboral. Sobre este tema además hay un solapamiento con los servicios autonómicos de empleo de las CCAA, responsables de las políticas activas de empleo. No obstante, la coordinación servicios sociales – empleo o incluso la integración de servicios es una de las alternativas que se están planteando para perfiles que tienen que ser atendidos por ambas instituciones. Personas desempleadas de larga duración, con muchas dificultades para el acceso al empleo normalizado y que requieren de un *acompañamiento* muy específico además de otras intervenciones como el trabajar la autoestima o habilidades sociales básicas.

No obstante, la dimensión de la exclusión propia de los servicios sociales es la relacional, tal y como se mostró en el capítulo III, y quizás por eso y siguiendo la definición de los servicios sociales de Manuel Aguilar (2009), el Ayuntamiento de Zaragoza incluye dentro de la Prevención e Inserción Social,

el servicio de intervención familiar. Con ello además se produce la necesaria separación entre el apoyo familiar y la intervención en situaciones de violencia o maltrato infantil que (en teoría) obligaría a dotar de contenido a la primera, como marco previo de prevención más cercano de la segunda. Es otra lógica de estructuración de servicios que refuerza y prioriza lo relacional sobre lo laboral. Todo ello pensando en las infancias como sujetos integrados en la unidad social *familia*.

El niño o niña, como sujeto individual de intervención por parte de los servicios sociales, requiere de otras lógicas. Su inclusión condensa las necesidades de la unidad familiar a la que pertenece y servicios, programas y recursos que promuevan su inclusión entre sus iguales y en su entorno. Así lo expresaba el representante de Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Aragón en el trámite de audiencias legislativas de proyecto de ley de modificación de la ley de infancia y adolescencia de Aragón:

“Es muy importante la prevención, como se dice en todo el espíritu de la ley, pero eso se tiene que traducir en recursos de educación de calle, de centros de tiempo libre, escuelas taller, centros sociolaborales y, sobre todo, una reivindicación histórica de nuestro colectivo, que es la presencia de educadores sociales en los centros educativos. En algunas comunidades autónomas, donde sí que están, se producen unos resultados bastante aceptables sobre la intervención y la disminución de los conflictos. Y que no haya tanto absentismo escolar.” (AL1.17)

El acceso a actividades y servicios lúdicos, de ocio y tiempo libre en condiciones de igualdad a su grupo de referencia parece ser la estrategia. Así como prevenir el absentismo escolar. En Aragón, este tema está liderado por el Departamento de Educación del Gobierno de Aragón que mediante un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Zaragoza realizó un acuerdo marco al que se han ido sumando el resto de entidades locales. En el acuerdo marco se especifican las funciones de la *Comisión se Absentismo* que se organiza por zonas y en la que participan profesionales los servicios sociales, tanto de los CSS de la zona que corresponda como del SEPM.

La valoración de las profesionales sobre la Comisión de Absentismo es mejorable. Los resultados no son los que cabría esperar tal y como lo manifiesta

esta profesional en una de las entrevistas realizadas:

“A ver yo lo que es el trabajo lo desconozco y me merece mucho respeto las personas que trabajan, me parece muy bien. Ahora, veo las consecuencias, y entonces la impresión que me da, viendo las consecuencias para los niños, es que sirve para la gente poco. Si tu analizas los datos de absentismo, analizas las familias, analizas los niños de absentismo, y ves los cambios que se han producido en su vida por la intervención de la Comisión de Absentismo, pues ves que es prácticamente nulo. Por lo tanto, algo está fallando en el lugar donde debe de estar trabajando exclusivamente el absentismo...La dinámica es un llamamiento, una advertencia, pero rara vez hay una consecuencia real para esos adultos que están privando a esos niños de su derecho a la educación y, por ende, facilitándole un modelo de vida inadecuado, rara vez hay consecuencias, y es un error, para mí es un error.” (E1.2)

En este supuesto, la profesional de un CSS muestra las divergencias con el SEPM que parece considerar que el tema de absentismo no le compete. Así lo planteaba en una de las entrevistas:

“...en la parte que se había elaborado de todo el proyecto de absentismo que han llevado a cabo en todas estas reuniones, la historia era mejorar y hacer una prevención. Menores sigue en sus trece de que no, de que esto como mucho irá a Adcara, y que Educación y ya. Pero cuando hay un problema de que los padres, es un desamparo, pues cuando es desamparo nos los notificáis y ya.” (E2.1)

Tal y como se articula el funcionamiento de la *Comisión de Absentismo* existen diversos niveles intervención en función de la gravedad de la situación. La queja de esta profesional de un CSS de una comarca es prácticamente la misma que la de la profesional anterior, que trabaja en Zaragoza capital. No hay consecuencias para los padres y no parece encontrarse el modo de responsabilizarlos en la necesidad de escolarización y asistencia al centro educativo de sus hijos e hijas.

Relacionado con este tema, la disponibilidad de material escolar, la participación en actividades organizadas por los centros escolares y las tareas escolares son elementos a considerar en la integración de los y las niñas en su entorno social (que básicamente después de su familia, es el escolar). En la siguiente tabla se muestra la evolución de las becas de material escolar.

Tabla 44. Evolución de las becas material escolar<sup>395</sup>, 2015-2022.

	2015	2016	2017	2018	2019*	2020	2021	2022
<b>Solicitudes</b>	26.551	26.963	27.456	26.450	-	23.356	19.132	18.274
<b>Becas concedidas</b>	18.027	18.628	18.633	18.144	-	16.205	14.057	13.220
<b>Becas denegadas</b>	8.524	8.335	8.823	8.306	-	7.151	5.075	5.054

Fuente: datos de la entrevista estructurada a FAPAR

La participación en actividades escolar dependerá de la gratuidad o coste de las mismas. Este es un tema que parece que algunas entidades locales cubren mediante las ayudas de urgencia, al igual que el coste de actividades extraescolares<sup>396</sup>. A este respecto, las profesionales del CMSS de Zaragoza reconocían, en la entrevista, que como las ayudas de urgencia destinadas al pago de este tipo de cuestiones para infancia tienen un *plus* de papeleo (más informes para justificarlos) gestionaban ayudas de urgencia para otros conceptos *a cambio* de que las familias se comprometieran a cubrir las necesidades del niño o niña. Algo que, por otra parte, sabían que no siempre ocurría:

“E1.2: Efectivamente, el Ayuntamiento de Zaragoza se viene a en revesar más, lo que hace las necesidades más propias de la infancia que las de los adultos porque parece que los adultos sean alquiler, suministros y alimentación, excepcionalmente vestido, excepcionalmente farmacia (eso lo han quitado ya), un arreglo del dentista, y poco más. Y todas esas otras necesidades de las que hablábamos antes que, además, pueden estar más relacionadas con la infancia desde apoyos del tipo que sea, desde un apoyo escolar a un apoyo terapéutico, desde una actividad de tiempo libre más allá de los Centros de Tiempo Libre del Ayuntamiento, es decir esas extraescolares que no siempre tienen porque realizar en el cole pueden realizar en otros sitios, o desde luego el ocio, o por supuesto el tema vacacional. Que efectivamente todo eso está más enrevesado, algunos los han cortado, y de difícil gestión. Y esto es una realidad, si se complica la gestión hay una tendencia por parte del profesional a retraer la demanda, a reconducirla, y si tú a las familias les reconduces la demanda, lo que se queda sin cubrir es la necesidad del niño. Y eso es una realidad, nos duela o no nos duela.

E1.1: No es cierto que, porque le pagues el alquiler, vaya a ir de

<sup>395</sup> Las becas de libros han ido disminuyendo desde que en el curso 2019-2020 se constituyeron los Bancos de Libros que en los centros públicos son obligatorios y que permiten acceder al lote de libros desde 3º de primaria hasta 4º de la ESO. En el caso de Primaria previo pago de 20€ y en el de secundaria de 25€. En el curso 2022-2023 hay más de 60.000 usuarios. \*No hay datos para en año 2019.

<sup>396</sup> La regulación general de Ayudas de Urgencia no lo contempla, con lo que dependerá de los reglamentos de estas prestaciones económicas por cada entidad local titular de CSS.

campamento a veces.

**E1.2:** O vayan a ir mas al cine. Porque a lo mejor el campamento sí que lo puedes controlar, porque dices el chico al campamento y tal, maravilloso, pero y que vaya al cine, o que celebre un cumpleaños con... Al final es que hay necesidades de los niños que son fundamentales de la infancia. Entonces, pues claro la incidencia directa se tiene en cuenta, se supone que son para, pero ni son suficientes, ni son ágiles, ni llegan a todos los conceptos que tenían que llegar. Y luego claro, hay una preocupación por el tema de infancia, pero en cuanto en la unidad familiar hay algo que se sale de la norma para poder acceder a una ayuda, no se tiene en cuenta la situación del niño..." (E1.2 y1)

Respecto al apoyo escolar para los niños y niñas cuyos padres tienen limitaciones personales y/o económicas para ayudar sus hijos en las tareas escolares, son las entidades sociales y el programa de Caixa pro infancia las que, en sus respectivas sedes, están realizando esta función. Las tareas escolares también fue uno de los temas que emergió en el discurso del Grupo de Discusión 2 sobre recursos de conciliación con menores:

**GD2.3.** Vienen muy cansados, porque luego tienen deberes...

**GD2.6.** Vale, hablemos de los deberes.

**GD2.1.** Es que los deberes también entran dentro de la conciliación.

**GD2.6.** Es que no tendría que haber deberes y eso es un problema del colegio." (GD2.6;1;3)

Parece evidente la importación del espacio socio-educativo en la exclusión de la infancia. En estos términos se manifestaba la representante de UNICEF Aragón, durante el proceso de audiencias legislativas del proyecto de ley de modificación de la ley de infancia y adolescencia de Aragón, haciendo alusión también al tema de segregación escolar:

"Sería importante en este artículo, plantear la necesaria coordinación entre instituciones educativas, instituciones de protección de infancia...Y también, por último, ...Es muy importante que, la referencia expresa de inclusión social del alumnado. Por eso proponemos, "la oferta de plazas, tender a homogeneizarse las poblaciones escolares de los centros públicos y concertados, de manera que se asegure una integración social armónica y equilibrada de todos los centros escolares". (AL1.3)

En la integración social de los niños y niñas dentro de sus grupos de iguales también inciden factores individuales como la discapacidad o la

pertenencia a grupos con dificultades de inserción como menores en procesos de identidad sexual, menores gitanos o menores procedente de familias de origen extranjero. A nivel comunitario, y desde la prevención primaria, los servicios sociales pueden desarrollar proyectos específicos. Algunas de estas intervenciones necesitan de acciones concretas como la Estrategia Integral para la población gitana en Aragón (2018-2020). Entre sus medidas, recoge la escolarización de niños y niñas gitanos de 0-3 años. Teniendo en cuenta los criterios de acceso a las escuelas infantiles públicas y la ausencia de apoyos para financiar el coste de las privadas que hemos visto, no deja de ser algo que pertenece más al plano de los deseos que al de lo real.

La valoración de la discapacidad es requisito indispensable para recibir acceder a los servicios de tratamiento que se prestan en el programa de atención temprana. Las familias sin recursos económicos no pueden pagar servicios privados mientras esperan a realizar este trámite. Según informe sobre la situación de los menores en Aragón del Justicia de Aragón 2022 para acceder al proceso de valoración hay una lista de espera de unos 400 niños y el tiempo hasta acceder a la valoración puede ser de un año. Así lo explicaban las trabajadoras sociales del CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza en una de las entrevistas realizadas:

“E: ¿Cuánto tiempo se está tardando en acceder a atención temprana?

E1.1: Muchísimo

E1.2: 6 meses mínimo.

E1.1: Y un año también. Yo la última que tengo que ha entrado ahora 1 año. Para la valoración. Una vez que entran ya están en el sistema, pero hasta que empiezan yo la última un año.

E: Claro, ese tiempo las familias que no puedan acceder...

E1.1: Los niños hay se quedan...” (E1.1 y 2)

En la entrevista mantenida con la Jefa del Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia se le preguntó específicamente por este tema y con el

Fondo de Garantía Infantil<sup>397</sup> se habían ampliado los equipos itinerantes para la atención temprana (C1).

Para finalizar este apartado relativo a la inclusión social la infancia, señalar una cuestión que me resultó curiosa durante el análisis documental. Las compensaciones económicas que reciben las familias de acogida y que están reguladas mediante una Orden<sup>398</sup>, establece complementos económicos destinados a pagar gastos derivados de tratamientos como la atención temprana, apoyos extraescolares o fisioterapia, logopedia, prótesis ópticas y ortodoncias.

#### IV.4.5. Participación social

La participación social se identifica con la dimensión política de la exclusión, con la consideración de los niños y las niñas como sujetos con capacidad de agencia. En esta línea, algunas propuestas realizadas para abordar la pobreza y exclusión social en la infancia, plantean la posibilidad de considerar a los menores y no a sus padres o responsables como titulares de prestaciones sociales. Y, de otra parte, habría que plantearse si la imposibilidad de acceder a prestaciones sociales de servicios sociales por el hecho de haber nacido en una familia cuyos padres están en situación administrativa irregular, es coherente con la CDN.

En Aragón, la participación infantil se ha ido desarrollando desde 2010, a través de los Consejos Locales de Participación de la Infancia, bajo el impulso coordinado de UNICEF Aragón y el Gobierno de Aragón. Recientemente ambas instituciones han modificado el acuerdo<sup>399</sup> con el fin de *impulsar la creación o constitución de un Consejo autonómico de participación infantil que deberá estar formado por representantes de los diferentes Consejos municipales de participación*

---

<sup>397</sup> Véase Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea en el siguiente link: <https://www.boe.es/doue/2021/223/L00014-00023.pdf> [Consultado: 21-06-2022]

<sup>398</sup> Orden CDS/751/2017, de 29 de mayo, por la que se regulan las compensaciones económicas para acogimientos familiares de menores en Aragón.

<sup>399</sup> Orden PRI/376/2022, de 17 de enero, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y UNICEF Comité Aragón, para la promoción y el impulso de la participación infantil y adolescente en la Comunidad Autónoma de Aragón.



*infantil y adolescente.*

Desde un plano más concreto, la responsable del Servicio de atención a la Infancia y la Adolescencia en el IASS manifestó su interés por este tema, informando de la elaboración de un protocolo-guía para garantizar la escucha y participación de los niñas, niños y adolescentes (2019)<sup>400</sup>.

#### IV.4.6. Autonomía personal

La necesidad de autonomía personal es una necesidad social que se incorporó en el Sistema de Servicios Sociales de Aragón en la vigente ley de servicios sociales. La LOAS no hacía alusión a ella. Es evidente que se asocia con las respuestas a la atención a situaciones de dependencia. En este sentido, todo lo planteado y relativo a menores con discapacidad podría quedar incluido en este apartado. De hecho, durante el periodo de análisis de esta tesis doctoral se aprobó la *Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón*. En su art. 37 habla específicamente de las consideraciones con la infancia y la adolescencia con discapacidad desde los servicios sociales, haciendo alusión concreta a la atención temprana.

No obstante, y desde el paradigma de los derechos y las capacidades, este ámbito de la intervención social implica, además de lo específico para niños y niñas con discapacidad, un principio transversal a todas las necesidades con el fin de que las respuestas incluyan la perspectiva de la infancia, como sujeto integrante de una unidad familiar y como sujeto individual que necesita construir su propio desarrollo y autonomía.

#### IV.5. Algunas notas para el futuro

Para terminar, es necesario levantar la mirada y ver que ha estado pasando en nuestro entorno, a nivel nacional e internacional respecto al tema

---

<sup>400</sup> Véase el documento en el siguiente link: [https://www.aragon.es/documents/20127/674325/GUIA\\_ESCUCHA\\_PARTICIPACION.pdf/438e4109-52f3-cf84-6be7-0d2798267ce4](https://www.aragon.es/documents/20127/674325/GUIA_ESCUCHA_PARTICIPACION.pdf/438e4109-52f3-cf84-6be7-0d2798267ce4) [Consultado: 21-06-2022]

objeto de esta tesis. Esta mirada es importante en tanto que la interdependencia entre los distintos niveles de la Administración genera sinergias que impulsan a los niveles que ocupan el plano más operativo, como es el caso de una CCAA en relación con el nivel nacional e internacional.

A nivel internacional, como antecedentes destacaría dos Recomendaciones a las que ya me he referido con anterioridad. La Recomendación: *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*<sup>401</sup> y la Recomendación: *sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo*<sup>402</sup>. Ambas con un claro objetivo de prevenir y dar respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social en Europa. La primera, muy enfocada a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en la infancia del hoy y del ahora, evitando así que los niños y las niñas pobres sean adultos pobres mañana y promoviendo el bienestar infantil a través de estrategias multidimensionales. La segunda, enfocada en las personas adultas excluidas del mercado laboral mediante un apoyo adecuado a la renta, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a servicios de calidad.

Sin duda, uno de los hitos más importantes en la lucha contra la pobreza es el acuerdo de una agenda de desarrollo sostenible que el 25 de septiembre de 2015 adoptaron los líderes mundiales. Un conjunto de objetivos globales entre los que se encuentra el de erradicar la pobreza haciendo alusión específica, a la pobreza infantil. Más concretamente, el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dice textualmente: “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas las dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”.

Ahondando en esta vertiente social a nivel internacional, el 17 de noviembre de 2017, en la Cumbre Social para un empleo y crecimiento justo (en

---

<sup>401</sup> Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013. *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* (2013/112/UE).

<sup>402</sup> Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE).

Gotemburgo, Suecia) se estableció un Pilar Europeo de Derechos Sociales, que fue firmado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y que vino a definir los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del s. XXI. El Pilar Europeo de Derechos Sociales está alineado con los ODS y tiene como antecedentes la Carta Social Europea<sup>403</sup>, la Carta de Derechos Fundamentales, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Estrategia Europea 2020. Su desarrollo en España se vincula con la Estrategia Nacional de Prevención y la Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 y se concreta en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El *Pilar Europeo de Derechos Sociales* se compone de 20 principios articulados en tres capítulos: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. Sin entrar al detalle, el principio once señala la asistencia y apoyo a los niños:

“los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.”

Continuando en esta línea de prevención y lucha contra la pobreza infantil, en la doble vertiente a la se ha hecho alusión en esta tesis doctoral: familia y menores como sujetos de protección, ya en 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>404</sup> aprobó unas directrices sobre las modalidades alternativas al cuidado de los niños en la que señalaba la priorización del apoyo a la familia biológica o natural en sus funciones de cuidado y atención a los y las menores.

En estos momentos, en los que se está abordando la *desinstitucionalización* de los y las menores acogidos por el sistema de protección, se reitera la necesidad de familias de acogida como una opción más adecuada para los y las

---

<sup>403</sup> La Carta Social Europea (revisada) entró en vigor con carácter general el 1 de julio de 1999 y en España, el 1 de julio de 2021.

<sup>404</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de febrero de 2020.

menores que la que ofrecen los centros. Sin cuestionar en absoluto este planteamiento, creo que es indispensable previamente hacerse otro. Las familias biológicas de los menores deben ser prioritarias en la implementación de medidas y acciones de apoyo. La verdadera desinstitucionalización implica priorizar la prevención de situaciones de maltrato infantil. Y apoyar decididamente a los niños y niñas y a sus familias en su entorno. En las directrices de Naciones Unidas sobre cuidados alternativos puede leerse literalmente:

“Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora.”

La función cuidadora, requiere de medidas de conciliación como las que se recogen en la Directiva Europea sobre este tema<sup>405</sup> y que la futura Ley de Familias de España<sup>406</sup> va a transponer. En 2022, la Unión Europea, en línea con esta vertiente de cuidados y conciliación y con una marcada perspectiva de género, aprueba la Estrategia Europea de Cuidados<sup>407</sup> donde se propone revisar los objetivos de Barcelona en materia de educación y cuidados de la primera infancia<sup>408</sup> con el fin de alcanzar la meta del 50% de escolarización de los niños y niñas menores de 3 años. La Estrategia Europea de Cuidados recoge la necesidad de cuidados accesibles y asequibles para la atención de los niños y niñas procedentes de familias en situación de desventaja económica y social.

El fortalecimiento de los derechos de la infancia y de sus familias

---

<sup>405</sup> Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

<sup>406</sup> Publicada el 14 de abril del 2023 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados en el que se encomienda su aprobación por procedimiento de urgencia.

<sup>407</sup> Véase la Estrategia en la página web del IMSERSO: [https://imserso.es/documents/20123/140652/comucomision\\_estrategia\\_eu\\_cuidados.pdf/bca9c6e7-6540-8601-a4d4-57f776d9f181](https://imserso.es/documents/20123/140652/comucomision_estrategia_eu_cuidados.pdf/bca9c6e7-6540-8601-a4d4-57f776d9f181) [Consultado: 21-06-2022]

<sup>408</sup> Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 relativo a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030 (2022/C484/01).

biológicas, así como la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social han ido adquiriendo una fuerte presencia en la Unión Europea. En 2021 se aprueba la Estrategia Europea para los derechos de la infancia (2021-2024)<sup>409</sup>, donde se recomienda el establecimiento de la Garantía Infantil. Y en 2023, el Consejo publica la *Recomendación sobre una Renta Mínima adecuada que procure la inclusión activa*<sup>410</sup>. En esta recomendación se considera una renta adecuada aquella establecida con estándares objetivos como el umbral de pobreza y diferencia la (re) inserción laboral de la inclusión social.

Todos estos elencos de instrumentos jurídicos han ido caminando en la construcción de herramientas tangibles para la lucha contra la pobreza y la exclusión social en la infancia. No obstante, la herramienta más significativa en esta materia y en estos momentos es la Garantía Infantil Europea<sup>411</sup>. España, ha elaborado el *Plan de Acción Estatal para su implementación (2022-2030)*. El fin último de la Garantía Infantil es:

“romper el ciclo de la pobreza infantil garantizando el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social a seis derechos o servicios básicos: educación y cuidado infantil, educación y actividades extraescolares, asistencia sanitaria, vivienda adecuada, al menos una comida saludable por día lectivo y alimentación saludable.”

Tal y como recoge el propio texto, el sistema de gobernanza del Plan cuenta con 3 niveles. El político, el operativo y el consultivo. El operativo está constituido por los tres niveles de la Administración pública española.

Más concretamente, a nivel nacional y autonómico, además de lo ya comentado, se ha aprobado la Estrategia de Erradicación de la Violencia sobre la Infancia y Adolescencia en la que se hace hincapié en la prevención. El 17 de enero de 2023 el Consejo de Ministros aprobó *el anteproyecto de ley estatal sobre*

---

<sup>409</sup> Véase al Estrategia Europea para los Derechos de la Infancia (2021-2024) en el página Web del Plataforma de Entidades de Infancia: <https://www.plataformadeinfancia.org/union-europea-presenta-su-estrategia-para-los-derechos-de-la-infancia/> [Consultado: 21-03-2023]

<sup>410</sup> *Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (2023/C41/01)*.

<sup>411</sup> *Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea*.

*servicios sociales*, una norma en la que se establecen por primera vez unos mínimos comunes para todo el territorio nacional en este ámbito, se reducen las barreras de acceso a la protección social y se posibilita la movilidad territorial.

Por otra parte, se está a la espera de la aprobación de la primera Ley de Vivienda<sup>412</sup> y de la primera Ley de apoyo a las Familias en España. Dos dimensiones de la exclusión social muy conectadas con la pobreza y exclusión social en la infancia y que, sin duda, tendrán que ser abordadas junto a las demás dimensiones en la próxima Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Por otra parte, habrá que ver que sucede con el Plan Corresponsables iniciado en 2021.

En Aragón, queda pendiente: la modificación y adaptación de la Ley de Infancia y Adolescencia a la normativa estatal; la nueva ley de apoyo a las familias que vuelve a quedarse en puertas<sup>413</sup> y el Servicio Público de Inclusión Social<sup>414</sup> que sigue sin concretarse. Tres instrumentos con una relevante relación con los servicios sociales y con el tema concreto de esta tesis doctoral.

Además, recientemente se aprobó la Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación de la Población Gitana en Aragón (2022-2026) que tendrá que implementarse. Se concluyó el proceso participativo para la redacción del nuevo Plan Estratégico de Servicios Sociales<sup>415</sup> y se aprobó un nuevo Decreto para regular la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón<sup>416</sup> que tendrá que ser aplicado.

Los instrumentos jurídicos para el diseño de políticas para la prevención y

---

<sup>412</sup> El Consejo de Ministros del 1 de febrero del 2022 aprobó remitir a la Cortes para su tramitación por procedimiento de urgencia el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda.

<sup>413</sup> El proyecto de ley está pendiente de tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón.

<sup>414</sup> Art. 13 de la *Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y la Prestación del Servicio Público Aragonés de Inclusión Social*.

<sup>415</sup> Véase proceso participativo en la página Web de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón: <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/232477305052> [Consultado: 28-04-2023]

<sup>416</sup> *DECRETO 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón que deroga el Decreto 184/2016, de 20 de diciembre.*

#### Capítulo IV: Las respuestas desde los Servicios Sociales

atención de situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia, a nivel europeo, nacional y regional, están planteados. El siguiente paso es el desarrollo de una gestión pública adecuada que permita su implementación de modo que los resultados y el impacto sea el reflejo de lo que se lee en sus textos.

## Conclusiones

Una de las conclusiones iniciales, en un plano más general, que podemos extraer de esta tesis doctoral, es que la pobreza infantil es hoy reconocida socialmente como uno de los principales problemas de nuestra sociedad. Este hecho en sí mismo supone un importante avance para su solución. No obstante, tal y como se ha constatado en este trabajo, la pobreza infantil va más allá de la carencia económica familiar y requiere que, desde la gestión pública, se reflexione sobre su significado y alcance de cara a poder implementar las respuestas más adecuadas. Y esto es quizá lo que todavía no se ha llevado a cabo desde los Servicios Sociales en Aragón.

Esta rama de la protección social mantiene a los niños y a las niñas como sujetos integrantes de la familia de la que forman parte, sin avanzar en su consideración como sujetos individuales con derechos y capacidades propias a ejercer y desarrollar. Para ello es necesario proyectar políticas públicas hacia la familia (políticas familiares con perspectiva de género) que apoyen a los padres y/o responsables de los y las menores en el adecuado desarrollo de sus responsabilidades parentales y, políticas públicas que garanticen la efectividad de los derechos de la infancia y las condiciones más favorables para el desarrollo de sus capacidades. Todo ello en consonancia con los tres planos que interaccionan en la conceptualización de la pobreza infantil desde la exclusión social: el individual, el sociofamiliar y el institucional.

A la par, en el diseño y desarrollo de las repuestas, es necesario articular los tres paradigmas teóricos que están presentes en el análisis de la pobreza infantil: el económico, el de los derechos y el de las capacidades.

Centrándonos en su cuantificación, la pobreza o riesgo de exclusión en la población menor de edad en Aragón, tomando como referencia el indicador AROPE (ECV\_2021), es del 22,8% mientras que el de la población aragonesa en su conjunto es del 20,0%. Es la tasa más alta de todos los grupos de edad, lo que



## Conclusiones

confirma la idea de que tener hijos o hijas es hoy un factor de riesgo de pobreza. No obstante, la tasa de pobreza y exclusión social de la población menor de edad en Aragón es la única que ha bajado durante este periodo de tiempo. Partía de un 26,00% en 2015, lo que supone un descenso de más de tres puntos porcentuales.

Lo más significativo de los datos de pobreza de la ECV\_2021 es la pronunciada subida de la pobreza severa en este grupo de edad de la población aragonesa (0-18 años), la tasa alcanzó el 10,50%. Los datos también han corroborado que las estructuras de hogar con mayores tasas de pobreza son las familias numerosas y monoparentales. Igualmente, y en línea con los principales análisis sobre los indicadores de pobreza o exclusión social realizados por EAPN España, la pobreza infantil es más alta en aquellos hogares cuyos adultos (padres tutores) son extranjeros de fuera de la Unión Europea, están en paro o dedicados a las tareas del hogar y tienen un nivel de formación educativa bajo. El coste de la crianza y de la vivienda son dos factores que inciden de modo decisivo en la situación de pobreza o exclusión social de los hogares con menores.

Del análisis de información de las fuentes de datos secundarias utilizadas se deduce un aumento de los ingresos de las personas que viven en Aragón (renta media y mediana), que se ha producido en paralelo a una bajada de la pobreza relativa y un aumento de la pobreza severa, sobre todo en el intervalo 2019-2021.

Con los datos del padrón a 1 enero del 2021, Aragón tenía un total de población menor de 18 años de 219.780 menores. De ellos, un total de 50.109 estaban en situación de riesgo y/o exclusión social (22,8%), 48.131 en situación de pobreza relativa (21,90%) y 23.000 (10,50%) en situación de pobreza severa.

En el momento de cierre de esta tesis doctoral el INE ha publicado un avance de resultados de la ECV\_2022 (24 de abril del 2023) donde el indicador AROPE en Aragón baja en casi un punto, pero no hay información específica disponible sobre los menores de 18 años.

Una de las dimensiones más relevantes exploradas en esta tesis es la relación entre la pobreza infantil y la intervención de los Servicios Sociales. La pobreza infantil, leída en términos de exclusión social, puede ser estructurada en las dimensiones básicas que la integran y que están en relación con los derechos económicos, los políticos y los sociales. Los Servicios Sociales pueden intervenir en las tres dimensiones, encontrando su espacio propio en la dimensión social y en el ámbito socio-familiar.

En la dimensión económica, los Servicios Sociales forman parte del Sistema de garantía de rentas y pueden gestionar prestaciones económicas, directas o indirectas, para cubrir necesidades básicas. Además, pueden desplegar recursos que permitan la conciliación con el cuidado de los niños y niñas, sobre todo de menos de 3 años, con dos finalidades. Por una parte, la de promover el desarrollo de los y las menores y de otra, la de apoyar a sus padres y/o tutores para poder realizar un trabajo remunerado o poder disponer de tiempo para aumentar sus opciones de inserción laboral mediante la formación y/o la búsqueda de empleo.

En la dimensión política, los Servicios Sociales pueden desplegar su acción para prevenir y atender situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia, diseñando el acceso al Sistema y a sus prestaciones, de modo que quede integrada la perspectiva de la infancia y considerando e incorporando su opinión en las políticas, en las prestaciones y en todos los procedimientos que les afecten.

En la dimensión social, los Servicios Sociales pueden desarrollar su intervención desde tres planos que mantienen fronteras muy porosas entre sí. En primer lugar, en la prevención de situaciones de desprotección, entendiendo que estas son todas aquellas situaciones en las que se vulneran los derechos de la infancia o se dificulta el desarrollo de sus capacidades esenciales para su pleno desarrollo. En segundo lugar, en la prevención de las situaciones de violencia/maltrato infantil (o intervención ante situaciones de pobreza y exclusión social que no adquieren la categoría de indicadores de riesgo de maltrato infantil). En este plano, se deben considerar todos los cambios y

## Conclusiones

nuevas necesidades de las familias actuales, con toda su diversidad y complejidad. Y, finalmente, en la prevención del desamparo o intervención en situaciones de violencia/maltrato infantil con un nivel de gravedad que no requieren del ejercicio de la tutela administrativa, incluyendo tanto la violencia de género como de violencia infantil.

También, en la dimensión social de la exclusión, los Servicios Sociales pueden intervenir desde el ámbito socio-educativo y socio-laboral, en la prevención e intervención en situaciones de la pobreza y exclusión social con esa doble mirada a la que antes hacía referencia: por un lado, contemplando a los niños y las niñas como sujetos que forman parte de una familia y, por otro, como sujetos individuales. Desde los Servicios Sociales, se puede apoyar a los padres/madres en su proceso de inclusión social, en coordinación si procede, con el ámbito laboral. Y mirando directamente a los niños y las niñas, se pueden desarrollar medidas para prevenir el absentismo escolar y en general, apoyar la inclusión de los niños y las niñas en su entorno socio-educativo.

Finalmente, desde todas las dimensiones de la exclusión social y aplicando un enfoque interseccional, los Servicios Sociales deberían considerar la situación específica de los niños y las niñas más vulnerables a las situaciones de pobreza y exclusión social: los menores con discapacidad y los menores de etnia gitana.

Uno de los ejes esenciales de análisis en este trabajo ha sido el de los derechos y capacidades de los menores y cómo estos se ven comprometidos en la gestión pública de la pobreza infantil. De este modo, analizando las respuestas a cada necesidad, es posible identificar los derechos y capacidades que pueden quedar comprometidos si no se aborda adecuadamente la pobreza y la exclusión social en la infancia desde esas necesidades. Partiendo de la teoría de las necesidades humanas, como base del paradigma de los derechos y de las capacidades en el análisis de la pobreza y exclusión social en la infancia, se establece una relación con las necesidades sociales a las que da respuesta el Sistema de Servicios Sociales en Aragón.

En concreto, los Servicios Sociales en Aragón dan respuesta a seis necesidades sociales específicas: la necesidad de acceso a las prestaciones del sistema, la necesidad de cobertura de las necesidades básicas, la necesidad de una convivencia adecuada, la necesidad de prevención e inserción social, la necesidad de autonomía personal y la necesidad de participación social. Si de las necesidades universales de la infancia excluimos aquellas que son objeto de intervención de otros Sistemas de Protección Social, se puede establecer una relación vinculante entre las necesidades sociales, a las que da respuesta el sistema y las necesidades de la infancia, sus derechos y las capacidades que necesita desarrollar.

En las respuestas que se articulan desde los Servicios Sociales para prevenir y atender situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia, es necesario diferenciar entre aquellos elementos de carácter estructural y las medidas o acciones concretas que están relacionadas directamente con la cobertura de las necesidades sociales a las que el Sistema de Servicios Sociales de Aragón debe dar respuesta.

Dentro de los elementos estructurales se encuentran: la organización; la planificación; la coordinación; el catálogo de prestaciones sociales y la prestación de servicios; la distribución de competencias y los y las profesionales. Todos ellos configuran el conjunto e interaccionan entre sí, pudiendo aumentar o disminuir las dificultades de la gestión.

La organización de los Servicios Sociales en Aragón se construye sobre la vieja lógica de los Servicios Sociales Generales y los Servicios Sociales Especializados, propia del modelo de intervención de los años 80 del s. XX. La necesidad de especialización, dada la complejidad de los problemas sociales actuales, y la priorización de la atención domiciliaria y comunitaria frente a la institucionalización, requieren repensar la organización del actual sistema delimitando claramente sus niveles.

A diferencia de otros sistemas de protección, los Servicios Sociales, también en Aragón, se han construido sobre una fuerte descentralización de

## Conclusiones

competencias en las entidades locales. Específicamente en la Comunidad Autónoma de Aragón, en consonancia con su organización administrativa, sobre las Comarcas y la ciudad de Zaragoza, que cuenta con su propia ley de capitalidad. Un proceso de descentralización que supuso la transferencia de todo el primer nivel de atención a estas entidades locales en un momento en el que no se habían definido ni los servicios ni los y las profesionales necesarios para su desarrollo. Una situación que, en la práctica, está generando desigualdades en la cobertura de las necesidades sociales de la población.

A ello, hay que añadir la disfuncionalidad que implica *para el sistema* y su desarrollo, la posición que adopta el Gobierno de Aragón con estas entidades locales, titulares de competencias en esta materia. La Comunidad Autónoma repite la relación que ella mantiene con el Gobierno central, de tal modo que regula desde un parámetro de mínimos para que las entidades locales lo complementen, si así lo consideran, pero no ejerce función alguna de evaluación e inspección de las competencias transferidas.

Respecto a los centros de servicios sociales, considerandos como las estructuras desde las que se prestan los servicios sociales generales, resulta evidente la diferencia de funcionamiento entre Zaragoza capital y el resto del territorio. En Zaragoza capital sería necesario doblar la red de centros de servicios sociales para equiparla con la del resto de Aragón. Además, la dotación de profesionales de los centros de servicios sociales nació con deficiencias que se han ido *parcheando* mediante el refuerzo de distintos perfiles profesionales en los procesos de delegación de competencias de servicios sociales especializados.

A estas perturbaciones hay que añadir otras dificultades en la coordinación y planificación del Sistema de Servicios Sociales que inciden en la prestación y desarrollo de prestaciones sociales para la infancia y la familia. Lo que, en teoría, es un sistema con una estructura básica ocupada por la Administración Pública, local y autonómica, y complementada por las entidades de iniciativa privada, principalmente sociales, ha devenido en una estructura escasamente articulada, en la que se produce un solapamiento de

ambos agentes que en nada beneficia a nadie. El fomento de actividades de las entidades sociales, mediante subvenciones, se ha transformado en la financiación de servicios sociales. De hecho, y tal y como se ha evidenciado, mediante diferentes líneas de subvenciones que, en ocasiones, incluso se duplican, se están prestando servicios sociales considerados como esenciales en el Catálogo de Servicios Sociales y/o servicios que ni siquiera se contemplan en él, como ludotecas o centros de día para menores.

Por si esto fuera poco, dentro del propio Gobierno Autónomo los diferentes organismos competentes en materia de servicios sociales establecen su relación de modo directo con las entidades locales sin ninguna articulación previa entre sí que permita introducir cierta coherencia. Dentro de estos organismos están la *Dirección General de Igualdad y Familias*, el *Instituto Aragonés de la Mujer*, la *Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración*, la *Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales* y el *Instituto Aragonés de Servicios Sociales*. Cada una de ellos con distintos convenios, subvenciones directas o subvenciones de concurrencia competitiva con Entidades Locales y Entidades Sociales que, en ocasiones, se solapan. Además, dentro del propio *Instituto Aragonés de Servicios Sociales* la gestión se vuelve a fragmentar entre el servicio responsable de la coordinación funcional de los servicios sociales generales y de los servicios sociales especializados, competencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales y delegados vía convenios a las entidades locales y el *Servicio de atención a la infancia y la adolescencia*.

En definitiva, es imposible que el *sistema* funcione como tal. Ni en general ni en lo relativo a la protección de la infancia y la adolescencia. Son evidentes los déficits en la coordinación interdepartamental, intradepartamental e interadministrativa. Unos déficits que, por otra parte, no encuentran solución en los diferentes órganos de gobernanza con los que el propio sistema se ha dotado.

Con este panorama de fondo, el *Servicio de atención a la infancia y la adolescencia del Instituto de Servicios Sociales* está centrado en la gestión de los

## Conclusiones

servicios sociales de su competencia. Concretamente, *el Servicio de atención a la infancia y la adolescencia* es el competente para dictar la resolución administrativa de las declaraciones de riesgo; evaluar el proceso de intervención en estos supuestos; realizar la intervención en situaciones de riesgo de maltrato en Zaragoza capital, ya que, a diferencia del resto de entidades locales, Zaragoza no ha admitido la delegación de esta competencia, y en definitiva, gestiona todos aquellos servicios y prestaciones que tienen que ver con la atención a la infancia y la adolescencia a partir del ejercicio de la tutela o la guarda. De esta forma, todo el espacio previo de intervención, prioritario para el interés superior del menor, queda totalmente desdibujado dentro del *sistema*. De modo que, su función cada vez se inclina más hacia la intervención en situaciones de violencia y maltrato infantil, sin contemplar, definir y fortalecer el apoyo a las infancias y las familias más allá de la genérica asociación entre pobreza o exclusión social con el riesgo de desamparo.

Respecto a los y las profesionales, su dependencia de distintas administraciones públicas y entidades sociales hace que la desigualdad y las diferencias entre ellos y ellas no favorezca la cohesión como grupo, ni la igualdad en la prestación de servicios y sufran directamente la frustración que les generan las disfunciones del sistema.

Todo esto hace que sea muy difícil, por no decir casi imposible, sacar adelante cualquier planificación tanto en sectores específicos, como sería el caso de menores, como en lo relativo a elementos más estratégicos del sistema en su conjunto. De hecho, la evaluación del único plan de infancia y adolescencia 2010-2014, propuesto por el Gobierno de Aragón, nunca vio la luz, ni se ha vuelto a elaborar ningún otro plan a pesar de que la *Ley de infancia y la adolescencia* lo señala como una herramienta de gestión obligatoria. Es más, durante el periodo de análisis de esta tesis doctoral, la Mesa Técnica de Menores inició un proceso, que podría asimilarse al diseño de un plan, en el que se contemplaban una serie de medidas y acciones a modo de *hoja de ruta*. Resulta significativo que, en dicho documento, no se hayan desarrollado aquellas medidas que quedan fuera de la competencia del propio *Servicio de*

*atención a la infancia y la adolescencia, que fue el órgano que lo impulsó.*

Una vez expuestas las principales conclusiones relativas a los elementos estructurales del sistema, voy a abordar de modo específico, en las medidas y acciones que esta rama de la protección social ha desarrollado para atender a las necesidades sociales específicas que, según establece la Ley de Servicios Sociales de Aragón, debe responder.

En la necesidad de acceso a las prestaciones del sistema, que puede ser considerada como una necesidad instrumental, el niño, niña o adolescente no es titular directo de ninguna prestación, porque es visto en su condición de integrante de la familia, no como sujeto individual. Es más, se puede afirmar que, en su conjunto, el Catálogo de Servicios Sociales, carece de una perspectiva de infancia. No contempla servicios de conciliación ni de desarrollo de la integración social de la infancia, como son los centros de tiempo libre, ludotecas o centros de día, aunque luego estos servicios puedan estar siendo objeto de subvenciones o convenios. Lo que ahonda en las incoherencias *del sistema*.

Otro aspecto a destacar es la delimitación de los servicios sociales generales, con acceso territorial y servicios sociales especializados con o sin acceso territorial. De modo específico, y para el caso de menores y familia, no parece muy congruente que todas las entidades locales titulares de servicios sociales tengan asignado, según el catálogo de servicios sociales, la prestación de un servicio de atención en urgencias. Máxime cuando ya existen dos servicios especializados de estas características: uno para menores y otro para violencias machistas. En contrapartida no hay acceso territorial al servicio de orientación y mediación familiar, ni al servicio atención a situaciones de conflicto familiar, ni al de atención a hombres con problemas de control de conducta violenta, ni al de atención temprana. Todos ellos considerados servicios sociales especializados, prestados por la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el acceso al sistema, en el caso de infancia, queda acotado a las demandas directas de las propias familias, que se ven reconducidas a la limitación de prestaciones sociales asignadas a los centros de servicios sociales



## Conclusiones

y a las notificaciones ante posibles situaciones de maltrato infantil. No se han desarrollado estrategias para el acceso directo de menores, ni para el desarrollo de la función proactiva de detección de situaciones en las que existen factores de pobreza o exclusión social. Posiblemente ello sea debido a que no existen las respuestas adecuadas. De este modo, el acceso efectivo a los derechos de la infancia vinculadas al *sistema*, queda claramente comprometido, afectando al desarrollo de sus capacidades.

Respecto a la necesidad de cobertura de las necesidades básicas de la infancia, se identifican un conjunto de prestaciones económicas directas e indirectas (becas) inconexas entre sí que denotan una falta de articulación con las prestaciones económicas gestionadas por la Administración central, principalmente con el Ingreso Mínimo Vital y la Renta Activa de Inserción. Un conjunto de prestaciones económicas que no parece que respondan adecuadamente a las necesidades de la infancia, con requisitos muy rígidos y procesos de gestión muy burocráticos y cuya cobertura poblacional y económica resulta muy limitada. Emerge, en un análisis pormenorizado del funcionamiento del sistema, una desigualdad entre las diferentes entidades locales donde las necesidades de la infancia pueden o no estar contempladas en las ayudas de urgencia y la gestión de becas para el comedor escolar, subsidiarias de la exigua cobertura de este servicio complementario prestado por el Departamento de Educación, quedan al albur de cada administración local.

El sistema no parece tener definida su posición respecto a las prestaciones para conciliación, sobre todo en los menores 0-3 años. El Plan Corresponsables, gestionado en parte desde los servicios sociales, se está inclinando erróneamente hacia servicios de ocio y tiempo libre de la infancia, fuera del ámbito y horario escolar. La falla en los cuidados de los y las menores de 0-3 años más allá de la educación pública sigue sin cubrirse adecuadamente. En este sentido, parece contradictorio el que se establezcan conciertos para la atención a personas mayores dependientes en residencias y no se haga de forma análoga para la atención a menores en centros de educación infantil, ya sean

públicos, privados acreditados e incluso en centros de cuidado infantil privados. Más allá de las polémicas de si esto es o no una competencia de servicios sociales o de educación y de si la atención deber ser pública o privada, es evidente que estos dispositivos en su vertiente de cuidados a la población menor de 3 años, tal y como se ha constatado, tienen un impacto sobre la prevención de la pobreza infantil, en su transmisión, en la posibilidad de apoyar los procesos de inserción social de los padres de estos menores, en el de complementar un cuidado adecuado de estos, sobre todo cuando son considerados menores en situación de riesgo de maltrato o de desamparo. Además, fomentan la igualdad de género y el apoyo a las familias con más dificultades económica y son un sólido respaldo a las políticas de apoyo a la natalidad. Todo ello, claro está, cuando sus condiciones de acceso lo posibilitan.

Además, dentro del conjunto de prestaciones económicas (directas o indirectas) del Sistema de Servicios Sociales, algunas tienen un régimen jurídico propio y otras se gestionan, con los condicionantes que esto tiene, como subvenciones. Por otra parte, los requisitos de acceso son diferentes y mientras unas van dirigidas a toda la población infantil que lo necesita independientemente de los ingresos de la unidad familiar en la que convivan, otras, la ayuda de urgencia y la PACIMV, que además responden a necesidades de subsistencia, tienen una horquilla de entrada muy limitada.

Por tanto, el conjunto de todas las prestaciones económicas no ofrece la garantía necesaria en la cobertura de necesidades básicas en situaciones de pobreza ni familiar ni infantil. Tampoco proporciona el apoyo institucional indispensable que facilite disponer de tiempo para trabajar, para buscar trabajo o para ampliar capacitación formativa o capacidades parentales y/o para poder conciliar vida laboral con el cuidado de niños y niñas. La pobreza económica tiene consecuencias negativas en otras dimensiones y ámbitos de la vida, como el relacional, el más valorado por los niños y niñas. Además, tal y como muestran los estudios sobre este tema, la acumulación de factores de pobreza y exclusión social en la infancia puede generar situaciones de violencia infantil. Por ello es tan importante su prevención.

## Conclusiones

Respecto a la necesidad de una convivencia adecuada, centrada en familias con menores, encontramos tres servicios que se superponen. En primer lugar, el servicio de intervención familiar, que está definido, pero no se ha concretado, incluido en el catálogo de servicios sociales como una prestación de servicio, dentro de los servicios sociales generales, de naturaleza esencial. En segundo lugar, el servicio de valoración de situaciones de violencia o maltrato infantil y, en tercer y último lugar, el servicio de intervención en situaciones de riesgo o maltrato infantil que no requieran del ejercicio de una tutela. Estos dos últimos son servicios sociales especializados de naturaleza esencial, delegados mediante convenios a las entidades locales con la excepción de Zaragoza capital, que no realiza la intervención en situaciones de riesgo de maltrato o violencia infantil si no existe voluntariedad por parte de la familia.

El servicio de intervención familiar, identificado con el programa de prevención genérico, queda en la práctica circunscrito a la intervención educativa ante situaciones familiares con déficits en este ámbito. El servicio de valoración y el servicio de intervención en situaciones de riesgo (con o sin declaración de riesgo) se desarrollan sobre el servicio de intervención familiar de los servicios sociales generales y están copando todo el espacio de la intervención. De tal modo que, por una parte, el sistema no puede desarrollar su potencial preventivo y proactivo de intervención ante la prevención y la atención a situaciones en las que afloran factores de pobreza o exclusión social. Y por otra, las notificaciones de posibles situaciones de maltrato o violencia infantil que llegan a los centros de servicios sociales son abordadas desde esta perspectiva y no hay muchas opciones para otras situaciones que, sin ser valoradas como de maltrato infantil, requieren de intervención.

La situación se complica aún más en los casos que, una vez valorados, son identificados como casos de violencia o maltrato infantil, asociados a los denominados programas de preservación familiar con o sin declaración de riesgo. La intervención en estos supuestos está vinculada a los procedimientos sin responder a una mirada global de situaciones que requiere de otras perspectivas en situaciones como la violencia de género, la violencia vicaria, la

violencia filiofamiliar, la intervención en procesos complicados de reagrupación familiar de menores o en situaciones de rupturas de parejas muy conflictivas en las que la alta conflictividad y la violencia intrafamiliar se dan la mano. De nuevo, las respuestas vienen determinadas por las competencias. En el caso de Zaragoza capital, los equipos de los centros de servicios sociales, tras la valoración de posibles situaciones de maltrato infantil remitidas por distintos dispositivos del entorno, tienen acotadas las respuestas a las opciones que les ofrece el propio sistema. Tanto el análisis del discurso como los datos analizados nos permiten concluir que sólo en un porcentaje muy pequeño de los casos se realiza una intervención continuada que es, además, la misma que hay diseñada para el servicio de intervención familiar “genérico” en el que no se atienden más de 9-10 casos a la vez por centro municipal de servicios sociales.

Los supuestos de violencia de género y otras situaciones complicadas de población inmigrante, sin llegar a ser identificadas como violencia infantil, cuentan con servicios especializados en la ciudad. En el resto del territorio, en las comarcas, en el tema específico de infancia, han asumido la delegación de competencias tanto en la valoración como en la intervención en situaciones de maltrato/violencia infantil que no requieran del ejercicio de una tutela o una guarda, y la intervención en situaciones de violencia de género que no necesiten salir de su domicilio y entorno. A nivel técnico, ambos servicios especializados se prestan sobre la base del servicio de intervención familiar mediante el refuerzo de profesionales financiados a través de los convenios que tanto el IASS como el IAM establecen con las entidades locales. Una nota más sobre las particularidades y diferencias en la prestación de servicios es que mientras en los equipos de los Centros Comarcales de Servicios Sociales, la profesional de psicología realiza atención psicológica, en los Centros Municipales de Servicios Sociales de Zaragoza no lo hace.

En todo caso, si la atención en el marco del servicio de intervención familiar quedaba limitada fundamentalmente a la intervención educativa, el servicio de intervención en situaciones de violencia infantil no parece

## Conclusiones

diferenciarse mucho de aquel. Se detecta además una clara falta de perspectiva de género en esta intervención sobre todo en Zaragoza capital, donde los servicios de atención a la violencia de género y los de protección a la infancia en situaciones de riesgo de desamparo están organizados de modo diferenciado.

La necesidad de prevención e inserción social está orientada principalmente hacia las personas adultas. En este caso, padres y madres de los menores, con una clara inclinación a la (re)inserción laboral y sin contemplar que estos procesos requieren también de apoyos para la conciliación familiar, especialmente en determinadas situaciones. Todas las respuestas a esta necesidad, en el ámbito socio-educativo de la infancia, se han dejado al ámbito local y a las entidades sociales, principalmente en Zaragoza capital, lo que de nuevo genera desigualdades a la hora de asegurar derechos y de generar opciones de desarrollo de las capacidades. Es más, se promueve un modelo de atención a la infancia asistencialista que no se corresponde con los objetivos y principios de la atención a la infancia ni los del propio *Sistema de Servicios Sociales*.

Tal y como se ha constatado en el análisis realizado, en el ámbito educativo afloran las consecuencias más visibles de la pobreza y exclusión social en la infancia. Además, este es un ámbito crucial para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Desde estas premisas, los resultados del programa de absentismo escolar y otros indicadores similares en Aragón apuntan a la necesidad de reforzar la intervención socio-educativa, superando la fragmentación entre los servicios sociales y los de educación, como uno de los espacios más estratégicos para la integración social de los y las menores.

La necesidad de participación social y de autonomía personal son necesidades de carácter transversal que inciden en la dimensión social y política de la pobreza y la exclusión social en la infancia y en las que el Sistema de Servicios Sociales ha dado pasos sobre los que debería seguir avanzando. Sobre todo, en la consideración de la infancia como sujeto político con agencia. A este respecto, no parece muy coherente que Aragón cuente con un *Comisionado para*

*la Infancia* y con una oficina específica para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, en el marco de la institución del Justicia de Aragón, y no considere a los y las menores titulares de prestaciones sociales al margen de la situación administrativa de sus padres. Máxime cuando sí lo hace en Educación y en Sanidad.

Si en su caso, la necesidad de autonomía personal se lee en términos de apoyo específico a los niños y niñas con discapacidad, ha quedado evidenciado que, ante los retrasos para acceder a una valoración que posibilita la entrada a los servicios de atención temprana, se deberían considerar las condiciones sociales y económicas de los niños y las niñas.

Junto a la discapacidad, los menores de etnia gitana constituyen dos colectivos con alta vulnerabilidad ante situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. Respecto a estos últimos, aunque requieren de medidas específicas que se están planteando en estrategias concretas, es necesario considerar que las medidas y acciones que se recojan tienen que estar alienadas con unas opciones reales de posibilidad y no sólo deseables o intencionales. Partiendo de un enfoque interseccional, su especificidad no debería ser entendida como diferencia sino como particularidad dentro del colectivo general que configura la infancia en Aragón.

A modo de cierre, y para dar cumplimiento a uno de los objetivos inicialmente marcados de esta tesis doctoral, hay que indicar algunas propuestas de intervención y mejora. En este sentido, se debería:

- 1- Promover un espacio desde el que pensar y definir la pobreza infantil desde una perspectiva específica de la infancia que considere no sólo las condiciones económicas de sus padres sino también sus derechos y el desarrollo de sus capacidades.
- 2- Revisar el papel de los diferentes agentes que intervienen en las respuestas, diferenciando entre la dirección y la prestación de servicios sociales. Y dentro de esta última, ente administración pública y entidades sociales.
- 3- Ampliar el catálogo de servicios sociales incluyendo y mejorando la

## Conclusiones

cobertura territorial y poblacional para dar respuesta a las necesidades sociales de las infancias y las familias.

- 4- Clarificar el uso de subvenciones dentro del Sistema de Servicios Sociales de modo que no se menoscabe la prestación de los servicios públicos.
- 5- Modificar el rol de la Comunidad Autónoma de Aragón respecto de las entidades locales con competencias transferidas en materia de servicios sociales para minimizar las situaciones de desigualdad. Regulando a máximos dignos y ejerciendo la función de inspección y evaluación del funcionamiento del *sistema* en su conjunto.
- 6- Configurar un espacio integrado socio-educativo desde el que poder construir las respuestas necesarias para la prevención de la pobreza y la exclusión social en la infancia, así como para facilitar la integración social de los menores.
- 7- Replantear el conjunto de prestaciones económicas de modo que adquiera la necesaria coherencia y complementariedad entre sí y dentro del sistema de garantía de ingresos.
- 8- Incluir las becas de comedor escolar como prestaciones económicas indirectas del Sistema de Servicios Sociales en las que los titulares sean los menores directamente.
- 9- Definir y configurar servicios de conciliación que den respuestas, en coordinación con el ámbito educativo, a todos los menores de 0-3 años. Especialmente a los y las más vulnerables y a los que están en riesgo de maltrato y de desamparo.
- 10- Diseñar dos programas de intervención técnica con familias y menores desde los centros de servicios sociales. Un servicio de atención a familias con indicadores de pobreza y exclusión social que contemple una diversidad de prestaciones técnicas en consonancia a las necesidades actuales de las familias y un servicio valoración e intervención en situaciones de maltrato/violencia infantil que incluya los apoyos necesarios a las familias y a los y las menores para evitar su desamparo.

En definitiva, podemos concluir que los Servicios Sociales en Aragón, dentro del periodo de análisis de esta tesis doctoral, han planificado e implementado diferentes medidas y acciones con la intención de dar respuestas a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia. No obstante, como demuestra esta tesis doctoral, queda un largo camino por recorrer para la articulación de respuestas realmente eficaces, para lo que es fundamental tener en cuenta tanto el paradigma teórico desde el que se elaboran como sus efectos e impacto en la población. En palabras de Amartya Sen: “Las instituciones gobiernan las oportunidades vitales de las personas”. Y por tanto, las de los niños y las niñas también.



## Bibliografía

- Abdala Cardona, A. (2013) "De la sociedad del conocimiento a la sociedad del riesgo." *Revista de investigaciones Sophia*, 9, pp. 196-212.
- Abela, A y Berlioz, G. (2012) "Apoyo a la parentalidad de los niños en riesgo de exclusión social" En: Daly, M. (Ed.) *La parentalidad en la Europa contemporánea: Un enfoque positivo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, pp.103-118.
- Abrahamson, P. (1997). "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?" En Moreno, L. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- Action for Children and New Economics Foundation (2009), *Backing the Future: why investing in children is good for us all*, New Economics Foundation. Disponible en: [http://www.actionforchildren.org.uk/media/94361/action\\_for\\_children\\_backin\\_g\\_the\\_future.pdf](http://www.actionforchildren.org.uk/media/94361/action_for_children_backin_g_the_future.pdf) [Consultado: 30-03-2023].
- Adelantado Gimeno, J. (2017) "Reestructuración de los Estados del Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma?" *Argumentum*, 9(2), pp. 38-52.
- Agencia Española De Seguridad Alimentaria y Nutrición y Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil del Gobierno de España (2022) *Obesidad y Pobreza Infantil: Radiografía de una doble desigualdad. Estudio del rol de los factores socioeconómicos en la obesidad de los escolares en España, Informe breve*. Madrid: Ministerio de Consumo.
- Aguilar Hendrickson, M. (2013). "Los servicios sociales en la tormenta". *Documentación social*, 166, pp. 145-167.
- (2010) "La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales" *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 48, pp. 9-16.
  - (2009) "Servicios sociales: las tributaciones de un sector emergente". En: Moreno Fernández, L. (ed.) *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI de España, pp. 171-206.
- Aguilar Idáñez, M.J. (2013). *Trabajo social. Concepto y Metodología*. Madrid: Paraninfo y Consejo General del trabajo social.
- Ahmed, N. (2022) *Las desigualdades matan. Se requieren medidas sin precedentes para acabar con el inaceptable aumento de las desigualdades por la COVID-19*. Oxford: Oxfam GB.
- Alemán Bracho, M.C. (1993) "Una perspectiva de los servicios sociales en España". *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, pp. 195-205.
- Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil del Gobierno de España (2021a) *Documento Breve 17. Geografía de la pobreza infantil en España*. Disponible en: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/db017-geograf%C3%ADa-de-la-pobreza-infantil-en-esp%C3%B1a> [Consultado: 30-03-2023].
- (2021b) *Madre no hay más que una: monoparentalidad, género y pobreza infantil*. Disponible en: <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/madre-no-hay-m%C3%A1s-que-una-monoparentalidad-g%C3%A9nero-y-pobreza-infantil> [Consultado: 04-04-2023].

- Álvarez-Uría Rico, F. (1986) "Los visitantes del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX". En VV.AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Madrid, Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales/ Siglo XXI, pp. 117-146.
- Amorós, P. y Palacios, J. (2004). *El sistema de protección de la infancia, en Acogimiento familiar*. Madrid: Alianza.
- Aquin, N. (2011) "Los avatares de los conceptos de exclusión e inclusión" *Revista de Extensión Universitaria*, 1, pp. 14-20.
- Archard, D. W. (2003). *Children, Family and the State*. Londres: Routledge.
- Ariño Altuna, M.E. (1998) "El trabajo social y los servicios sociales" *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 33, pp. 51-57.
- Arruabarrena Madariaga, I. (2019) *Guía de indicadores para la identificación de situaciones de riesgo y desprotección infantil en niños y niñas entre 0-5 años*. Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Assiego Cruz, V. y Ferrándiz, J.P. (2013) "Crisis, desafección y empobrecimiento" *IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales entre crisis y post-crisis*. Alcalá de Henares, 6-7 junio 2013. Madrid: Universidad de Alcalá, pp. 1162-1166.
- Ayala Cañón, L. (Coord.) (2022) *Desigualdad y pacto social*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- (2010) "La pobreza en España: Tendencias y factores de cambio." *Revista Española del Tercer Sector*, 15, pp. 17-42.
  - Cantó Sánchez, O. (2022) *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España. Características y factores que explican que España sea uno de los países más desiguales de Europa*. Palma: Fundación "la Caixa".
  - Cantó Sánchez, O. (2020) *Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión*. Palma: Fundación Bancaria "la Caixa".
  - Martínez López, R. y Sastre García, M. (2006) *Familia, Infancia y Privación Social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Madrid: Caritas Española.
  - Palacio Morena, J.I. (2000) Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes. *Revista de economía aplicada*, 8 (23), pp. 35-70.
  - Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2020) *4º Informe sobre la Desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Ayllón, S., Brugarolas, P. y Lado Franco, S. (2022) *La transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades en España*. Girona: Universidad de Girona.
- Bainham, A. et al. (2003) *Children and Their Families: Contact, Rights and Welfare*. Londres: Bloomsbury Publishing PLC.
- Balsells, M. A. (2016) "La infancia en riesgo social desde la sociedad del bienestar." *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 4(1). DOI: 10.14201/eks.14341
- Barinaga, R. (2013) "Desigualdad, pobreza y futuro" *Zerbitzuan*, 53, pp. 57-67.
- Barudy, J (2003) *Los patitos feos: la resiliencia. Una infancia infeliz no determina la vida*. Barcelona: GEDISA.
- Bauman, Z. (2010) *Mundo consumo: ética del individuo en la aldea global*. Barcelona:

## Bibliografía

- Paidós.
- (2009) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. España: Tusquets Editores.
  - (2003) *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beas Miranda, M. (2009) “Ciudadanía y procesos de exclusión”, *XV Coloquio de Historia de la Educación*, Pamplona, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009. Pamplona: : Universidad Pública de Navarra, pp. 21-32.
- Beck, U. (2000) “Retorno a la teoría de la Sociedad del Riesgo” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 30, pp. 9-20.
- (1998): *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Benach, J. (coord.) (2023) *Precariedad laboral y salud mental. Conocimientos y políticas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Bernal López, J.M. (2012) “Aproximación teórica al concepto de exclusión social”, en: Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (Coords.) *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*. Toledo: ACMS, pp. 356-367.
- Biggeri, M., Libanora, R., Mariani, S. y Menchini, L. (2006) “Children Conceptualizing their Capabilities: Results of a Survey Conducted during the First Children’s World Congress on Child Labour”. *Journal of Human Development*, 7(1), pp. 59-83.
- Blanco Laserna, L. (2008) “Menores en riesgo social en España” *En la calle: revista sobre situaciones de riesgo social*, 10, pp. 8-12.
- Blumer, H. (1971) “Los problemas sociales como conducta colectiva” *Social Problems as Collective Behavior*, 18(3), pp. 298 – 306.
- Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002) “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 60(33), pp. 7-45.
- Buesa, S. y Cantero, B. (2022): “La demanda de la ciudadanía a los servicios sociales” En Fundación Eguía Careaga. *Servicios sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia*. Donostia, pp. 49-69.
- Cabeza Pereiro, J. (2020). “La digitalización como factor de fractura del mercado de trabajo”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 155, pp. 13-63. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7801688> [Consultado 11-04-2023]
- Cabrera Cabrera, P. J. (2007) “Exclusión social: contextos para un concepto.” *Revista De Treball Social*, 180, pp.9-21.
- (1998) *Huéspedes del aire: sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid.
- Calero, J. (2021) “El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro.” *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 47, pp. 457-478.
- Calvo García, M. (1995) “La investigación socio-jurídica en España: estado actual y perspectivas.” En: Bergalli, R. (coord.) *El desarrollo y las aplicaciones de la sociología jurídica en España*, Madrid, Dykinson, pp. 17-46.
- Bernuz Benitez, M.J. (eds.) (2014) *La eficacia de los derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Picontó Novales T, (2017) *Introducción y Perspectivas Actuales de la Sociología Jurídica*. Barcelona: UOC Pub.
- Campoy Cervera, I (2013) *Estudio sobre la situación de los niños y las niñas con discapacidad en España, Cuadernos para el Debate nº2*. Madrid: UNICEF España.
- Cantó Sánchez, O. (2010) “El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos.” *Revista Española del Tercer Sector*, 15, pp. 67-90.
- Ayala Cañón, L. (2020) *¿Cómo reducir la pobreza infantil en España? Análisis y recomendaciones*. Madrid: UNICEF España.
- Ayala Cañón, L. (2014) *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF España.
- Sobas A. (2020) *Los efectos redistributivos de las políticas familiares*. Palma: Fundación Bancaria “la Caixa”.
- Capuano, A. (2015) *Consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la medición de la pobreza infantil*. Buenos Aires: CLACSO.
- Caravaca, I. (2022) *El gran Reto de la desigualdad. Impactos socioespaciales*. Sevilla: Observatorio de Desigualdad en Andalucía.
- Caravantes López de Lerma, G.M. (2020) *Los Servicios Sociales en España: La apuesta por el derecho subjetivo y su declaración como servicios esenciales y de interés general*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.
- Cáritas Española (2013) *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Carrón, J. (2015) “La situación demográfica y social de la comunidad gitana.” *Jornadas sobre Abordaje Integral de la Comunidad Gitana en las consultas de Atención Primaria*. Zaragoza, 19 noviembre 2015. Disponible en: <https://www.aragon.es/documents/20127/674325/La%20situacion%20demografica%20y%20social%20de%20la%20comunidad%20gitana.pdf/977fde6b-4894-781b-a2ed-64b2fb906092> [Consultado: 11-04-2023]
- Casado Pérez, D. (2007) “Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales”. En: Casado Pérez, d. y Fantova Azcoaga, F. (coords) *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: FOESSA, pp. 101-146.
- (2008) “Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza y marginación social; y exclusiones y desigualdades de su acción protectora”. En: Arriba González de Durana, A. (coord) *Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: FOESSA, pp. 535-609.
- (1971) *Introducción a la sociología de la pobreza*. Madrid: Euramérica
- Fantova, F. (2017) “Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza” *Documentación Social*, 186, pp. 55-80.
- Fernando, F. (Coord.) (2009) *Selección de criterios y propuestas del SIPOSO para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: POLIBEA, S.L.
- Casas, F. (2010) “Representaciones sociales que influyen en las políticas sociales de infancia y adolescencia en Europa” *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 17, pp. 15-28.

## Bibliografía

- Castel, R. (2011) "Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre" *Revista Internacional de Sociología*, 72 (1), pp. 15-24.
- (1997) *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, C. (2003) "¿Quién teme a Martha Nussbaum?" *Lectora: revista de mujeres y textualidad*, 9, pp. 113-123.
- Castro Lamela, G. (2017) "El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia. Aportes desde el análisis del bienestar y los derechos de la infancia en España 2007-2015". *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 6(1), pp. 6-21.
- Castro, T., y Seiz, M. (2014). *La transformación de las familias en España desde una perspectiva socio-demográfica*. Madrid: Fundación Foessa.
- Cejudo Córdoba, R. (2007) "Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen" *Revista Internacional de Sociología*, 47, pp. 9-22.
- Centro de Documentación y Estudios SISS (2017) *Análisis comparativo de leyes de servicios sociales vigentes en las comunidades autónomas*. Oviedo: Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Gobierno del Principado de Asturias.
- (2013) *Pobreza infantil en Euskadi*. Euskadi: Siis.
- Cervera Vallterra, M. (2019) "Erradicar la pobreza global: un imperativo moral y un compromiso jurídico" *Rev. Boliv. de Derecho*, 28, pp. 562-585.
- Chavarro, L. (2018) "Riesgo e incertidumbre como características de la sociedad actual: ideas, percepciones y representaciones." *Revista Reflexiones*, 97(1), pp.65-75. DOI: 10.15517/rr.v97i1.31509.
- Coletti y Linares (1997) *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática: La experiencia de Ciutat Vella*. Barcelona: Paidós.
- Colmenarejo, R. (2016). "Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum." *Ideas y Valores*, 65 (160), pp. 121-149.
- Comas Arnau, D. (2009) "La participación política de los jóvenes en la España contemporánea". En Tezanos Tortajada, J.F. (coord.) *Juventud y exclusión social: décimo Foro sobre Tendencias Sociales*. Madrid: Sistema.
- Comisión Europea (2022) *Renta mínima: se necesita un apoyo más eficaz para luchar contra la pobreza y promover el empleo*. Disponible en: <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/noticias-ue/1454-renta-minima-se-necesita-un-apoyo-mas-eficaz-para-luchar-contra-la-pobreza-y-promover-el-empleo>. [Consultado: 11-04-2023]
- Consejo General del Trabajo Social (2015) *Propuestas desde el trabajo social ante las Elecciones Generales 2015*. Disponible en: <https://www.comtrabajosocial.com/propuestas-desde-el-trabajo-social-ante-las-elecciones-generales-2015/> [Consultado: 11-04-2023]
- (2014) "Reflexiones sobre los modelos de servicios sociales en diferentes Comunidades Autónomas." *Servicios Sociales y Política Social*, 106, pp.121-152.
- Consejo Independiente de Protección de la Infancia (2017) *La infancia en España: problemas y soluciones. Informe de una investigación 2017*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Corbelle Cacabelos, F. (2017) *Pobreza: conceptos, enfoques y métodos de análisis*. Tres

*ensayos de medición aplicada: España y euroregión Galicia-Norte de Portugal*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.

- Cruz Roja Española (2021) *El impacto de la COVID-19 en la población atendida por Cruz Roja a través del Plan RESPONDE*. Madrid: Cruz Roja Española.
- (2020) *La crianza en la Primera Infancia*. Madrid: Cruz Roja Española.
- Del Moral Blasco, C. (Coord) (2020) *Familias en riesgo. Análisis de la situación de pobreza en los hogares con hijos e hijas en España*. Madrid: Save the Children España.
- Del pino, E., Perna, R. y Cruz Martínez, G. (2021) *Medidas para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas y recomendaciones para la aplicación de la Garantía Infantil Europea en España*. Madrid: UNICEF España.
- Di Tullio Arias, A. (2013). “¿Hacia una justicia sin fronteras? El enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum y los límites de la justicia”. *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, 58, pp. 51-68.
- Díaz Herráiz, E. y Fernández De Castro, P. (2013) “Conceptualización del diagnóstico en Trabajo Social: necesidades sociales básicas.” *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(2), pp. 431-443.
- DIRDIRA (Consultoría, formación y organizaciones) (2022) *Infancia y violencia: estudio participativo de la situación en España y construcción de propuestas para mejorar la atención a la infancia y adolescencia*. Madrid: UNICEF España.
- Domínguez, M. y González, M. J. (2012) “El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España”. En Navarro V. (dir.) y Clua-Losada M. (codir.), *El impacto de las crisis en las familias y en la infancia*. Barcelona: Ariel.
- Durkheim, E. ([1893] 1987) *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Educo (2022) *Brechas socioeducativas en los derechos de la primera infancia. Educación y cuidado en la primera infancia en España*. Madrid: Educo.
- Escapa Solanas, S. (2019) *La pobreza infantil en España. El impacto de la crisis económica y estrategias políticas para su reducción*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza.
- Escartín, J. y Mesa Raya, M. (2014) “Servicios Sociales en Aragón: deterioro, supervivencia, revisión y proyección”. En: Reflexiones sobre los modelos de servicios sociales en diferentes Comunidades Autónomas. *Servicios Sociales y Política Social*, 31(106), 121-152.
- Espíndola, E. et al. (2017) *Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping-Andersen, G. (2007) *El Estado de bienestar en el siglo XXI*. Disponible en: [https://uom.uib.cat/digitalAssets/311/311236\\_ballester\\_lectura1.pdf](https://uom.uib.cat/digitalAssets/311/311236_ballester_lectura1.pdf) [Consultado: 10-04-2023].
- Espinosa Bayal, M.A. y Pérez Moreno, S. (coords.) (2021) *La infancia vulnerable en España: riesgos y respuestas políticas ante la crisis de la COVID-19*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- Espiña Dapena, J. y Leal, P. (2021) *Modernización de los Servicios Sociales. Dando respuesta a un nuevo contexto*. Disponible en: <https://www.minsait.com/es/actualidad/insights/modernizacion-servicios-sociales#> [Consultado: 11-04-2023]

## Bibliografía

- Esteban Carbonell, E., Del Olmo Vicén, N. y Gómez Bahillo, C. (2019) "Servicio de intervención familiar. De la normativa a la implementación el caso de Aragón." *Comunitaria: Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales*, 17, pp. 135-150.
- Esteban Yago, M.A. y Losa Carmona, A. (2015) *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*. Madrid: EAPN España.
- Estivill, J. (2003) *Panorama de lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- European Anti-Poverty Network (2022a) *10º Informe: El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*. Madrid: EAPN España.
- (2022b) *El Estado de la Pobreza en España 2021. Avance de resultados*. Madrid: EAPN España.
  - (2022c) *III Informe 2022. El mapa de la pobreza severa en España. Abandonadas*. Madrid: EAPN España.
  - (2022d) *XII Informe: El estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030. 2015-2021*. Madrid: EAPN España.
  - (2021a) *Análisis de los Servicios Sociales. Las personas atendidas y la perspectiva autonómica*. Madrid: EAPN España.
  - (2021b) *El ingreso mínimo vital un año después. La perspectiva autonómica*. Madrid: EAPN España.
  - (2021c) *El mapa de la pobreza severa en España. El paisaje del abandono*. Madrid: EAPN España.
  - (2019) *La desigualdad en la salud*. Madrid: EAPN España.
  - Eurochild (2013) *Hacia un bienestar infantil en Europa. Guía de la pobreza infantil en la UE*. Bruselas: EAPN y Eurochild.
- Fantova Azcoaga, F. (2022) Los servicios sociales en España: ¿reforzamiento, perfeccionamiento, transformación o reinención? *Documentación social*, 11, pp.1-11.
- (2019) "Los nuevos servicios sociales y las profesiones de la intervención social." *RES: Revista de Educación Social*, 29, pp. 11-27.
  - (2018) "Construyendo la intervención social" *Papeles del psicólogo*, 39(2), pp. 81-88.
  - (2017). "Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco". *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 64, pp. 9-31. DOI: 10.5569/1134-7147.64.01
- Federación De Asociaciones De Madres Solteras (2021) *Las familias monoparentales en España*. Madrid: Instituto de las Mujeres.
- Fernández Teruelo, J. G., Fernández- Rivera González, P. y García Amez, J. ( Dirs) (2022) *Nuevas formas de prevención y respuesta jurídico-social frente a la violencia de género*. Navarra: Aranzadi.
- Fernández-Martínez, C.M. y Avilés-Hernández, M. (2020) "Análisis de necesidades en familias monoparentales con jefatura femenina usuarias de servicios sociales de atención primaria en España." *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 30, pp. 1-30.
- Ferrera, M. (1995), "Los Estados del Bien estar del Sur en la Europa social", En: Sarasa,

S. y Moreno, L. (eds.) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 85-111. Madrid: CSIC.

Finch, J. (1989) *Family obligations and social change*. Cambridge: Polity office.

– (1986) *Research and Policy: the Uses of Qualitative Methods in Social and Educational Research*. Lewes, East Sussex: The Falmer Press.

Flaquer, L. (2004) “La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur” *Papers: revista de sociología*, 73, pp. 27-58.

– (2000) *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Palma: Fundación La Caixa.

Fresno García, J.M. (2007) *Cuaderno Europeo 4: Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local*. España: Fundación Luis Vives.

– Tsolakis, A. (2010) “Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Unión Europea 2020” *Documentación social*, 157, pp. 29-46.

Fundación Eguía Careaga (2022) *Servicios sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia*. Madrid: Fundación Eguía Careaga.

Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (2021a) *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Madrid: FOESSA.

– (2021b) *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: FOESSA.

– (2020) *Distancia social y derecho al cuidado*. Madrid: FOESSA.

– (2019) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

– (2018) *Exclusión estructural e integración social*. Madrid: FOESSA.

– (2017) *Desprotección social y estrategias familiares*. Madrid: FOESSA.

– (2016) *Expulsión social y recuperación económica*. Madrid: FOESSA.

– (2015) *Empleo precario y protección social*. Madrid: FOESSA.

– (2014a) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

– (2014b) *Precariedad y Cohesión Social*. Madrid: FOESSA.

– (2013) *Desigualdad y derechos sociales*. Madrid: FOESSA.

– (2012) *Exclusión y desarrollo social*. Madrid: FOESSA.

– (2008) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

Fundación Secretariado Gitano (2020) *Impacto de la crisis del COVID-19 sobre la población gitana*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

Fundación Tomillo, área de Innovación Social y Estudios (2018) *Estudio sobre las familias monoparentales en Aragón, para su reconocimiento y aplicación de políticas específicas*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Gaitán Muñoz, L. (2022) “Debates y desafíos en la sociología de la infancia ante una nueva era.” *Política y sociedad*, 59(3), DOI: 10.5209/poso.79783

– (2006) “La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta”. *Política y Sociedad*, 43(1), pp.9-26.

– (1999) “Bienestar social e infancia la distribución generacional de los recursos



## Bibliografía

- sociales" *Psychosocial Intervention*, 8(3), pp. 331-348.
- Gálvez Muñoz, L. (dir.) (2016) *La economía de los cuidados*. Sevilla: Deculturas Ediciones.
- Garbarino, J. y Kostelny, K., (1992). "Los malos tratos infantiles como problema comunitario" *Anuario de Psicología*, 53.
- Garcés Sanagustín, A. (2012) *Los nuevos retos de los Servicios Sociales en España*. Madrid: Epraxis.
- García Lizana, A. y Zayas Fuentes, S. J. (2000). "Aproximación al concepto de exclusión social", XIV Reunión de Asepelt. Oviedo, 22-23 junio 2000. Bilbao: Anales de Economía Aplicada, pp. 1-19.
- García López, E. (Coord) (2022) *La desigualdad no se va de vacaciones. Propuestas para avanzar hacia un país más justo, sostenible y equitativo*. Madrid: Oxfam Intermón.
- García, G.A. y Ramírez, J.M. (1992) *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Certeza.
- Garrido Juncal, A. y Míguez Macho, L. (2020) *Los servicios sociales en el s. XXI: nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Gauthier, A. (1996) *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Gelles, R.J. (1992). "Poverty and violence toward children" *American Behavioral Scientist*, 35.
- Giddens, A. (1996) "Modernidad y autoidentidad" En Beriain, J. (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona, Anthropos, pp. 33-71.
- Bauman, Z., Luhmann, N. y Beck, U. (1996) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Traducción del inglés a cargo de Celso Sánchez Capdequí. Barcelona: Anthropos.
- Gil Parejo, M. (2010) "Los inicios de la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social: Unos años prodigiosos, 1978-1988". *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 68(132), pp. 185-209.
- Gómez Navarro, A. (2013) "Ética del desarrollo humano según el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum" *Phainomenon*, 12(1), pp. 20-28. DOI: 10.33539/phai.v12i1.238
- González-Bueno Uribe, G. (2018) "La pobreza infantil en España: causas estructurales, pero sin respuestas políticas" *En la calle: revista sobre situaciones de riesgo social*, 40, pp.7-10.
- (2014) "Pobreza infantil e impacto de la crisis en la infancia" *Educación y Futuro*, 30, pp. 109-125.
- Bello, A. (2014) *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- Gracia Ibáñez, J. (2022) "Derecho al cuidado: un abordaje desde los derechos (humanos)". *Oñati socio-legal series*, 12(1), pp. 179-210.
- Gracia, E. y Musitu, G. (1999) "Apoyo social y malos tratos a la infancia: una perspectiva intercultural" En: García Montalvo, C.M.; Medina Tornero, M. y Romero Media, A. (coords.) *La psicología como profesión. Enfoques actuales: selección y adaptación de ponencias y comunicaciones del II Congreso de Psicología Profesional*.

- Griggs, J. and Walker R. (2008), *The costs of child poverty and individuals and society*, Joseph Rowntree Foundation, York. Disponible en: <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/2301-childpoverty-costs.pdf> [Consultado: 30-03-2023].
- Gromada, A. et al. (2020) *Mundos de influencia ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?* Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- Harrington, M. (1963) *La cultura de la pobreza en los estados unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Pedreño, M. (2010) "El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa" *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 69 (24,3), pp. 25-46.
- (Coord) (2008) *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.
  - (2007) "El Riesgo social de la Infancia" En: Hernández Pedreño, M. y Vicente Giménez, T. (coords.). *Los derechos de los niños, responsabilidad de todos*. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 13-28.
  - García Luque, O. (2017) "Modelos sociales en Europa: ¿convergencia o divergencia tras la crisis?" *AREAS-Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 55-71.
- Herrero, Y. (2011) "Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas" *Revista de Economía Crítica*, 1(13), pp. 30-54.
- Hidalgo García, M.V., Sánchez Hidalgo, J. y Lorence Lara, B. (2008) "Procesos y necesidades de desarrollo durante la infancia." *XXI. Revista de educación*, 10, pp. 85-96.
- Hoelscher, P. (2004) *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*. Bruselas: Comisión Europea.
- Ibáñez, J. (1986) *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. Madrid: Siglo XXI.
- Ibarra Roca, R., Elu Terán, A. y González-Bueno Uribe, G. (2021) *Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*. Madrid: Plataforma de Infancia; Save the Children ; UNICEF España.
- Iglesias de Ussel, J. (1984) "La relación infancia y familia en España." *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, pp. 7-40.
- Ares, A. (2020) *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
  - Meil Landwerlin, G. (2001) *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel España.
- Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2018) *Estrategia integral para la población gitana en Aragón 2018-2020*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2020) *Los servicios sociales ante la pandemia: más demandas que atender y más retos ante la complejidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jiménez Ramírez, M. (2008) "Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad

## Bibliografía

- e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo” *Estudios Pedagógicos*, 34 (1), pp. 173-186.
- Jiménez, J., Moreno, M.C., Oliva, A., Palacios, J. y Saldaña, D. (1995). *El maltrato infantil en Andalucía*. Sevilla: Dirección General de Atención al Niño, Junta de Andalucía.
- Joyce, R. (2014) “Pobreza infantil en el Reino Unido: tendencias recientes y perspectivas futuras” *Panorama Social*, 20, pp. 71-88.
- Julià Cano, A. y Gentile, A. (2022) 4º *Informe sobre desigualdad en Aragón. Estudio sobre las desigualdades sociales en un contexto de crisis permanente*. Disponible en: <https://www.aragon.es/-/observatorio-de-desigualdad-de-aragon> [Consultado: 30-03-2023].
- Lahera Sánchez, A. (2019) “Digitalización, robotización, trabajo y vida: cartografías, debates y prácticas.” *Cuadernos de relaciones laborales*, 37(2), pp. 249-273.
- Laparra Navarro, M. y Martínez Sordoni, L. (2021) “La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación” *Papers -Revista de Sociología*, 106(3), pp. 467-494.
- Laparra Navarro, M. y Pérez Eransus, B. (Coords.) (2008) *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: FOESSA.
- Laparra, L., Obradors, A., Pérez, B., Pérez Yruela, M., Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, J. y Trujillo, M. (2007) “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas” *Revista española del tercer sector*, 5, pp. 15-58.
- Las Heras Pinilla, M.P. y Cortajarena, E. (1979) *Introducción al bienestar social*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Lázaro González, I. (Coord.) (2014) *Vulnerabilidad y exclusión en la infancia. Hacia un sistema de información temprana sobre la infancia en exclusión*. Madrid: UNICEF.
- Lenoir, R. René (1975) *Les exclus: un Français sur dix*. París: Seuil.
- León, M., Palomera, D., Ibáñez, Z., Martínez-Virto, L. y Gabaldón-Estevan, D. (2022) “Entre la equidad y la conciliación: similitudes y disparidades en el diseño institucional del primer ciclo de educación infantil en España”. *Papers*, 107 (3), DOI:10.5565/rev/papers.3084
- León, M., Ranci, C., Sabatinelli, S. e Ibáñez, Z. (2019). “Tensions between quantity and quality in social investment agendas: Working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain” *Journal of European Social Policy*, 29 (4), pp. 564-576.
- Lewis, O. (1972) *La cultura de la pobreza y pobreza, burguesía y revolución*. Barcelona: Anagrama.
- (1961) *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana*. México: Ed. Grijalbo.
- Liebel, M. (2009): “Sobre la historia de los derechos de la infancia”. En Liebel, M y Martínez, M. (eds.) *Infancia y derechos humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica*, Lima, IFEJANT, pp. 23-40.
- (2007) *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- López Azcona, A. (2018) “Primeras reflexiones sobre el Anteproyecto de reforma de la Ley 12/2001 de Infancia y Adolescencia de Aragón”. *Actualidad del Derecho en Aragón*, 36, pp. 19-20.

- López, F. (2008). *Necesidades en la Infancia y la adolescencia. Respuesta familiar y social*. Madrid: Pirámide.
- (1995). *Necesidades de la infancia y protección infantil I y II*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Lorenzo Gilsanz, F.J. (2014) “Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento” *Ehquidad Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, 1, pp. 91-114.
- Luhmann, N. ([1991]2006) *Sociología del Riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Macía, A., San Luis, C., Espinosa, M.A., Ochaíta, E., Lorenzo, M.J., García, R., De Dios, M.J., Noreña, E. (2009) *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social-IUNDIA-UNICEF.
- Malgesini, G. (2019) *Estudio sobre las familias monoparentales perceptoras de rentas mínimas*. Madrid: EAPN-España.
- Manzanera Román, S. (2015) *La Precariedad laboral y los nuevos espacios de exclusión social*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia.
- Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2021). “El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?”. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, pp. 9-41.
- Marí Klose, P (2022) “El Ingreso Mínimo Vital: un debate legislativo desde el prisma de la observación participante” En Oliver- Lalana, A.D. *Debatiendo leyes. Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*. Madrid, Dykinson S.L., pp. 337-373.
- Marí-Klose, M. (2012) “Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores.” *Panorama Social*, 15, pp. 107-126.
  - Marí-Klose, M., Vaquera, E. y Cunningham, S.A. (2010) *Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos*. Barcelona: Obra Social Fundació “la Caixa”.
- Martín Cabello, A. y Hormigos Ruiz, J. (2006) “La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad”. *BARATARIA: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 7, pp. 27-40.
- Martínez García, C. (Coord.) (2022) *Hoja de ruta para la implementación de la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI)*. Madrid: UNICEF España.
- Escorial, A. (2021) *Guía sobre la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Madrid: Plataforma de Infancia; Cátedra de los Derechos del Niño de la Universidad Pontificia Comillas/Proyecto Holistic.
- Martínez Herrero. M.J. (2008) “La política familiar como instrumento de igualdad distintas concepciones europeas”. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, 18, pp. 43-79.
- Martínez Virto, L., Manzano, M. A., Santos, C., de la Sierra, C., Hernández Echegaray, A. y Aguilar, M. J. (2017). “Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso”. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 63, pp. 5-47.
- Marx, K. ([1847]2004) *Miseria de la filosofía*. Madrid: Edaf.

## Bibliografía

- Matias Solanilla, A. (2019). "El inicio de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón". *Acciones e investigaciones sociales*, 40, pp. 45-65. DOI: 10.26754/ojs\_ais/ais.2019404196
- Merino Ortiz, C. (2019). "La situación actual de la mediación en Derecho de Familia. La gestión de conflictos de carácter familiar en el contexto de la mediación". *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, 138.
- Mesa Raya, M.C. (2011) *Una mirada hacia los hijos e hijas expuestos a situaciones de Violencia de Género: Orientaciones para la Intervención desde los Servicios Sociales en Aragón*. Zaragoza: Instituto Aragonés de la Mujer.
- Franco Alcrudo, R., García Arruga, M.C. y Suñén Ramón, M. (2016) *Programa de intervención familiar con unidades familiares en las que se produce violencia de género*. Zaragoza: Instituto Aragonés de la Mujer.
  - Gracia Ibáñez, J. y Fernández-Campo, A. M. (2020) *¿Cómo implementar un sistema de mediación familiar en Aragón?* Zaragoza: Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón.
- Mesa, S. (2019) *Silencio administrativo: la pobreza en el laberinto burocrático*. Barcelona: Nuevos cuadernos anagrama.
- Mingione, E. y Benassi, D. (2019) "El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social" *Panorama Social*, 29, pp. 9-23.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013) *Catálogo de referencia de servicios sociales*. Madrid: Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad centro de publicaciones.
- Minujin, A., Delamónica, E. y Davidziuk, A. (2006) *Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Costa Rica: FLACSO.
- Morales González, J.M. y Torres Fernández, J. (2012) "La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea." *Revista Española del Tercer Sector*, 22, pp. 121-149.
- Moreno Fernández, L. (2012) *La Europa asocial. Crisis y Estado del bienestar*. Barcelona: Ediciones Península.
- (2007) "Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad"". En: Espina Montero, A. (Coord.). *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 445-511.
  - Sarasa, S. (1993) "Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España" *Revista Internacional de Sociología*, 6, pp. 27-69.
- Moreno-Torres Sánchez, J. (2015) *Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia: guía para profesionales y agentes sociales*. Madrid: Save the Children.
- Morera Villar, B. (2022) "El interés del menor y su participación en los procesos de familia tras la LO 8/2021 de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia". *Actualidad jurídica iberoamericana*, 17(2), pp. 1370-1395.
- Morse, J. M. (coord.) (2003) *Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Mulas Granados, C. (2010) *El estado dinamizador: nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del estado de bienestar en Europa*. Madrid: COMPLUTENSE.
- Murcia López, J. L. (2017). *Estudio de la Ley 27/2013 de 27 de abril de racionalización y*

sostenibilidad de las administraciones locales. Trabajo Fin de Grado. Universidad Miguel Hernández.

- Navarro, V. (2011) "Causas políticas de la crisis y cómo salir de ella." *El Viejo topo*, 281, pp. 8-11.
- (2004). *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Navarro-Varas, L. y León, M. (2023) "¿Quién gana y quién pierde? El acceso desigual a los recursos de educación y cuidado en la temprana infancia" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 182, pp. 81-96.
- Nebreda Roca, M. I. y Rodríguez Cabero, G. (2021). "Trabajo Social y servicios sociales: una relación ambivalente". *Cuadernos de relaciones laborales*, 39 (2), pp. 205-209. DOI <https://doi.org/10.5209/crla.77565>
- Nieto Morales, C. (2012) " Vulnerabilidad, Desempleo y Exclusión Social en el siglo XXI", en: Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (Coords.) *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*. Toledo: ACMS, pp. 456-468.
- Nussbaum, M. (2014) "Una revisión de "Liberalismo político" de Rawls" *Revista Derecho del Estado*, 32, pp. 5-33
- (2011) *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Massachusetts: Belknap Press.
- Sen, A. (1993) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Observatorio del Voluntariado (2022) *¿De qué hablamos cuando hablamos de colectivos excluidos? Un enfoque desde los Derechos Humanos*. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España.
- Ochaita Alderete, E. y Espinosa Bayal, M.A. (2012) "Los Derechos de la Infancia desde la perspectiva de las necesidades." *Educatio Siglo XXI*, 30(2), pp. 25-46.
- Ochaita Alderete, E. y Espinosa, M.A. (2004). *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes. Necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia en el marco de la Convención de Naciones Unidas*. Madrid: Mac Graw-Hill-UNICEF.
- OECD (2022), *Modernising Social Services in Spain: Designing a New National Framework*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/4add887d-en> [consultado 11/04/2023].
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Derechos Humanos (2020) *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero- 7 de febrero de 2020*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and> [Consultado: 30-03-2023].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2022a) *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*. Paris: OECD Publishing.
- (2022b) *Modernización de los servicios sociales en España: Diseño de un nuevo marco estatal*. París: OECD.
- Oxfam Intermón (2023) *Sobra mucho mes al final del sueldo. Señales de una nueva estructura de la desigualdad en España*. Madrid: Oxfam Intermón.
- Pardo Fernández, D. (2018) *Análisis comparado de los modelos de bienestar social vigentes en*

## Bibliografía

- España, Alemania, Suecia y Estados Unidos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Pastor-Seller, E. y Sánchez Raja, I.C. (2020) "Atención a las familias e infancia en riesgo social". *Interacción y perspectiva: Revista de Trabajo Social*, 10(1), pp. 29-46.
- Paugam, S. (2007) *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paúl Ochotorena, J. (2009) "La intervención psicosocial en protección infantil en España: evolución y perspectivas." *Papeles del psicólogo*, 30(1), pp. 4-12.
- Pérez Eransus, B. (2016) "Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión." *Revista Española del Tercer Sector*, 33, pp. 47-63.
- Picontó Novales, T. (2016) "Fisuras en la Protección de los Derechos de la Infancia" *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 33, pp. 133-166.
- (2012) *La custodia compartida a debate*. Madrid: Dykinson.
  - (2009) "Derechos de la infancia: nuevo contexto, nuevos retos" *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, 21, pp. 57-93.
  - (2007) "Responsabilidad, protección y derechos de los menores". En: Campoy y Cervera, I. (Ed.) *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid: Dykinson, pp. 37-80.
  - (1996) *La protección de la infancia: aspectos sociales y jurídicos*. Zaragoza: Egido, D.L.
  - Calvo García, M., Mesa Raya, C., Ceamanos, L. y Ger, A. (2017) *Recursos y Medidas de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Dirección General de Igualdad y Familias, Gobierno de Aragón.
- Plataforma de Infancia España (2022) *Análisis de la encuesta de condiciones de vida con enfoque de infancia 2022*. Madrid: Plataforma de Infancia.
- (2020) *Análisis de la encuesta de condiciones de vida desde la perspectiva de infancia*. Madrid: Plataforma de Infancia.
- Platero Méndez, R. (Lucas) (2013) *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Polanyi, K. (1944) (ed. 2007) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Pros Claver, A. (coord.) (2014) *Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil en Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.
- Sánchez Estrelles, J. y Mustafa Iñigo, L. (coords.) (2011) *Documento de coordinación entre los Centros de Servicios Sociales y el Servicio Especializado de Menores*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.
- Raya, E. (2006) *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión social*. Bilbao: Universidad del País Vasco
- Redmon, G. (2008). Pobreza infantil y derechos del niño: camino hacia una definición. *Revista de Niños y Pobreza*, 14, 63-82. DOI: 10.1080/10796120701871298
- Rey Pérez, J.L. (2013) "¿Cómo (re)inventar el Estado de bienestar en España?" *Icade: Revista de la Facultad de Derecho*, 90, pp. 11-44.

- Robeyns, I. (2005) "The Capability Approach: a theoretical survey" *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(1), pp. 93-117.
- Rodríguez Bartolomé, V. y Escorial Senante, A. (2013) *2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión*. Madrid: Save The Children España.
- Rodríguez Cabrero, G. (2016) "La fragmentación del régimen de bienestar Mediterráneo" *Revista Española de Sociología (RES)*, 25 (2), pp.273-276.
- (2014) *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales*. España: EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
  - (Coord.) (2011) *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad Centro de Publicaciones.
  - (1989) "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general." *Política y Sociedad*, 2, pp. 79-87.
- Rodríguez Pascual, I. (2007) *Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Menéndez Álvarez-Dardet, S. (2003) "El reto de las nuevas realidades familiares" *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 3, pp. 9-32.
- Sandoval, B. (2016). "¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social". *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, pp. 71-108.
- Sapir, A. (2009) "Globalización y la reforma de los modelos sociales europeos", En Beltrán, F. (coord.) *Modelos sociales europeos*, Madrid, Marcial Pons.
- Save the Children España (2023) *Aquí no hay quien viva: un análisis de la dificultad de las familias para pagar la vivienda en Andalucía*. Madrid: Save the Children España.
- (2022) *Generación Esperanza: 2400 millones de motivos para poner fin a la crisis climática y de la desigualdad en el mundo. Resumen del informe dirigido a la infancia y a la juventud*. Londres: Save the Children International.
  - (2020) *Infancia en reconstrucción. Medidas para luchar contra la desigualdad en la nueva normalidad*. Barcelona: Save the Children España.
  - (2019) *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children España.
- Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Harlem Brundtland, G. (1999) *Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la infancia*. Disponible en: [http://derechosdesdeelprincipio.weebly.com/uploads/9/7/3/7/9737526/invertir\\_infancia\\_amartya\\_sen.pdf](http://derechosdesdeelprincipio.weebly.com/uploads/9/7/3/7/9737526/invertir_infancia_amartya_sen.pdf) [Consultado: 30-03-2023].
- Sibina Vidal, M.C. (2022) "Delimitación entre contrato, convenio y subvención." *Cuadernos de derecho local*, 58, pp. 118-159.
- Simmel, G. (1977) *Sociología I: Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente S.A.
- Simón, C., López, J.L y Linaza, J.L. (2000). *Maltrato y desarrollo infantil*. Madrid. Universidad Pontificia Comillas.



## Bibliografía

- Striglitz, J. (2012) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Editorial Taurus.
- Subirats, J. (Dir.) (2005) *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA.
- (Dir.) (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa.
  - Alfama, E. y Obradors, A. (2009) “Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo” *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, 32, 2009, pp. 133-142.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987) *Introducción a los métodos cualitativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Tezanos, J. F. (1999). “Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis”. En Tezanos, J.F. (Ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Tocqueville, A. (2003) *Democracia y Pobreza (Memorias sobre el Pauperismo 1835-1837)*. Madrid: Trotta.
- Torras Genís, I. (2020) “Las necesidades de la primera infancia: los mil días de oro.” *Educación social: Revista de intervención socioeducativa*, 74, pp. 17-35.
- Tortajada Navarro, S., Del Castillo Aparicio, M. y Mesa Raya, C. et al. (2013) *Nuestra relación*. Zaragoza: Instituto Aragonés de la Mujer.
- Towsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources And Standards of Living*. Nueva York: Penguin.
- UNICEF Comité Aragón (2017) *La Infancia en Aragón 2017. Desigualdad, la cara oculta de la crisis*. Zaragoza: UNICEF Comité Aragón.
- UNICEF España (2022) *La urgencia de un compromiso conjunto con la salud mental y el bienestar emocional de niños, niñas y adolescentes*. Madrid: UNICEF España.
- (2021a) *Recomendaciones para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España desde el Ámbito Local*. Madrid: UNICEF España.
  - (2021b) *Bases para el Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea en España*. Madrid: UNICEF España.
  - (2004) *Estado Mundial de la Infancia 2005: La infancia amenazada*. Madrid: UNICEF España.
  - Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias (2010) *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España*. Madrid: UNICEF España.
- Urteaga, E. (2011) “Comprender la pobreza: debate entre John Rawls y Amartya Sen”, *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, 170, pp. 269-286 DOI: 10.24310/Contrastescontrastes.v17i0.1223.
- Vaccaro, S. E. (2021) *Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema. Violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres*. Granada: Asociación de Mujeres Psicología Feminista.
- Valdés Gázquez, M. (2021) “Vulnerabilidad social, genealogía del concepto.” *Gazeta de Antropología*, 37 (1). DOI: 10.30827/Digibug.68424.

- Vall Rius, A. y Villagrasa Alcaide, C. (2000) "La mediación familiar: una nueva vía para gestionar los conflictos familiares." *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 3, pp. 1793-1804.
- Vethencourt, F. (2008). "La perspectiva de las capacidades de Amartya Sen". En: Hernández, A. (Comp.). *El desarrollo como problema ¿igualdad de qué?*, Caracas: CDCH, pp. 19-34.
- Vicente González, E., Nogués Sáez, L. y Orgaz Alonso, C. (Coord.) (2022) *IV Informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del trabajo social*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social.
- Vilà i Mancebo, A. (2012) "La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011), análisis comparativo." *Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, pp. 143-156.
- Vila Viñas, D. (2013) "Aproximación a un nuevo escenario regulativo para las políticas familiares y de infancia en un contexto sobre-determinado por la crisis". *Acciones e investigaciones sociales*, 33, pp. 7-29.
- Vilarrodona, J. (2020) "La prisión de los conceptos: escoria, exclusión social, interacción y agencia" *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 71, pp. 5-18.
- Villarroel, G. (2019) "Martha C. Nussbaum y las capacidades humanas:1 Aportes a la filosofía política." *Ensayo y error Nueva Etapa*, 56,
- Werner, A. (1975) *Max Weber*. Nueva York: Harry Abrams INC.
- Zalakain Hernández, J. (2022). "Crecimiento económico y políticas para la inclusión social en Euskadi". *Ekonomiaz*, 101, pp. 105-129. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8565892> [Consultado: 11-04-2023]
- (2021) "Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas" *Cuadernos de relaciones laborales*, 39(2), 2021, pp. 259-282.
  - (2017) "Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva", *Documentación Social*, 186, pp.173-189.
- Zamanillo Peral, T. (2022) "Retos de los Servicios Sociales Públicos" *Trabajo social hoy*, 95, pp. 27-46.
- Zapatero Gómez, V. y Garrido Gómez, M. I. (Coords.) (2009) *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*. Madrid: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones.

## Documentos técnicos

- Abad, N. et al. (2019) *Protocolo-guía para garantizar la escucha y participación de niños, niñas y adolescentes*. Zaragoza: Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).
- Área de Acción Social y Familia del Ayuntamiento de Zaragoza. (2022) *Catálogo municipal de Servicios Sociales*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- (2020) *Servicios sociales comunitarios memoria 2020*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- Arruabarrena Madariaga, I. (2019) *Guía de indicadores para la identificación de situaciones*

## Bibliografía

- de riesgo y desprotección infantil en niños y niñas entre 0-5 años*. Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Asociación de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales de España (2022a) *Valoración del desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidades Autónomas. Índice DEC 2021*. Madrid: ADYGSS.
- (2022b) *Índice de desarrollo de los servicios sociales. Índice DEC 2021*. Madrid: ADYGSS.
- Ayuntamiento de Zaragoza (2018) *Plan local de infancia y adolescencia de Zaragoza 2018-2021 [PLIAZ]*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza. Área de Presidencia y Derechos Sociales.
- (2017) *Plan Municipal de Lucha contra la Pobreza Infantil [2017/2021]*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- Belmonte Castell, O. y Olaguibel Echeverría-Torres, A. (coords.) (2021) *Protección de la infancia desde el entorno escolar. El coordinador/a de bienestar y protección. Recomendaciones para la aplicación de la LOPIVI en los centros educativos*. Madrid: UNICEF España.
- Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro (2022) *Programación 2022*. Alagón: Comarca Ribera Alta del Ebro.
- Consejo de Europa (2016) *Estrategia del Consejo de Europa para los derechos de los niños y las niñas (2016-2021). Derechos humanos de los niños*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Crowley, A., Larkins, C. y Pinto, L.M. (2020) «Escucha - Actúa - Cambia». *Manual del Consejo de Europa sobre participación infantil para profesionales que trabajan con y para niños*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Escudero, V. (2020) *Guía práctica para la intervención familiar*. Valladolid: Junta de Castilla y León, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Gerencia de Servicios Sociales.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Global Coalition to End Child Poverty (2017) *Un mundo sin pobreza infantil. Guía de tareas para alcanzar los objetivos*. Nueva York: UNICEF.
- Fundación ADCARA (2018) *Programa de Actuación para la Prevención del Absentismo Escolar*. Zaragoza: Fundación ADCARA.
- Instituto Nacional de Estadística (2022) *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD). Principales resultados. Año 2020*. Madrid: INE.
- (2019) *Encuesta de Fecundidad. Año 2018. Datos definitivos*. Madrid: INE.
- Justicia de Aragón (2021) *Informe Especial sobre Vivienda Social en Aragón*. Zaragoza: Justicia de Aragón.
- Servicio de atención a la infancia y la adolescencia (2020) *Informe sobre niños, niñas y adolescentes sujetos a protección y medidas judiciales 2020*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- (2016) *El sistema de protección a la infancia y la adolescencia en Aragón para el sistema educativo. Guía informativa instituto aragonés de servicios sociales*. Zaragoza: DGA.
- Subdirección de protección a la infancia y tutela de Zaragoza (2016) *Protocolo de actuación para la intervención familiar*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Ciudadanía y Servicios Sociales.

## Normativa citada.

### Estatal:

- Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, 21 diciembre 2021, núm. 304.
- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de noviembre de 1987, núm. 275.
- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de diciembre de 1990, núm. 306.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 2015, núm. 180.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, núm. 312.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de diciembre de 2006, núm. 299.
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de marzo de 2023, núm. 51, pp. 30452-30514.
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de noviembre 2003, núm. 277.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de enero de 1996, núm. 15.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de enero de 2005, núm. 313.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de marzo de 2007, núm. 71.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de julio de 2015, núm. 175.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de junio de 2021, núm. 134.
- Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, 27 septiembre 2021, núm. 231.
- Proyecto de Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 5 noviembre 2020, núm. 22-2, pp.1-467.

## Bibliografía

- Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de enero de 2006, núm. 15.
- Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. *Boletín Oficial del Estado*, 28 septiembre 2022, núm. 233, pp. 133140- 133153.
- Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2021, núm. 313.
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, 01 de junio de 2020, núm. 154.
- Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de junio de 2004, núm 154, pp. 23466-23472.

### Autonómica:

- ACUERDO del Consejo de la Comarca del Matarraña/Matarranya, de 22 de noviembre de 2021, relativo a la adhesión al convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, para la prevención del absentismo escolar. *Boletín Oficial de Aragón*, 1 de marzo de 2022, núm. 41, p. 7051.
- DECRETO 114/1983, de 29 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen las condiciones para la concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para la creación de Servicios Sociales de Base. *Boletín Oficial de Aragón*, 16 de enero de 1984, núm. 1.
- DECRETO 117/1997, de 8 de julio, de la Diputación General de Aragón por el que se regula la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción. *Boletín Oficial de Aragón*, 18 de julio de 1997, núm. 83.
- DECRETO 125/2009, de 7 de julio del Gobierno de Aragón por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994. *Boletín Oficial de Aragón*, 8 de julio de 2009, núm. 130.
- DECRETO 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 30 de junio de 2011, núm. 127.
- DECRETO 161/2021, de 13 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital establecida por la Ley 3/2021, de 20 de mayo. *Boletín Oficial de Aragón*, 15 de octubre de 2021, núm. 213.
- DECRETO 17/2019, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y

regula la Comisión Interdepartamental para la Infancia y la Adolescencia en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 7 de febrero de 2019, núm. 26.

DECRETO 179/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 57/94, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/93, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 22 de agosto de 1994, núm. 100.

DECRETO 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 28 de diciembre de 2016, núm. 248.

DECRETO 19 /2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas complementarias para víctimas de violencia. *Boletín Oficial de Aragón*, 3 de marzo de 2020, núm. 43.

DECRETO 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo. *Boletín Oficial de Aragón*, 23 de octubre de 2008, núm. 174.

DECRETO 190/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Servicios Sociales. *Boletín Oficial de Aragón*, 25 de octubre de 2010, núm. 208. pp. 24137-24144.

DECRETO 191/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales. *Boletín Oficial de Aragón*, 25 de octubre de 2010, núm. 208. pp. 24145- 24148.

DECRETO 191/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de pensión no contributiva. *Boletín Oficial de Aragón*, 18 de diciembre de 2017, núm. 240.

DECRETO 203/1999, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la creación y el régimen de funcionamiento del Registro Administrativo de parejas estables no casadas. *Boletín Oficial de Aragón*, 15 de noviembre de 1999, núm. 146.

DECRETO 212/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la creación, composición, organización y funcionamiento del Comité de Ética en la Atención Social en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 13 de diciembre de 2018, núm. 240.

DECRETO 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 3 de abril de 2023, núm. 64.

DECRETO 31/2004, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, de creación del Observatorio Aragonés de Familia. *Boletín Oficial de Aragón*, 27 de febrero de 2004, núm. 25, pp. 2007-2008.

DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas. *Boletín Oficial de Aragón*, 24 de enero de 2005, núm. 11.

DECRETO 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se

## Bibliografía

- regulan las modalidades de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987, de 25 de marzo. *Boletín Oficial de Aragón*, 28 de mayo de 1993, núm. 59.
- DECRETO 55/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 21 de abril de 2017, núm. 76.
- DECRETO 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 8 de abril de 1994, núm. 43.
- DECRETO 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 8 de junio de 2016, núm. 109.
- DECRETO 69/2017, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión interdepartamental “Observatorio de la Desigualdad en Aragón”, y se aprueba su reglamento. *Boletín Oficial de Aragón*, 10 de mayo de 2017, núm. 91, pp. 11219-11223.
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas. *Boletín Oficial de Aragón*, 29 de marzo de 2011, núm. 67.
- DECRETO-LEY 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 30 de junio de 2020, núm. 128, pp. 14200-14209.
- Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 1 de marzo de 1993, núm. 24.
- Ley 10/1989 de 14 de diciembre, de Protección de Menores del Gobierno de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 20 de diciembre de 1989, núm. 134.
- Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 12 de diciembre de 2016, núm. 237.
- Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 1 de diciembre de 2017, núm. 231.
- Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. *Boletín Oficial de Aragón*, 20 de diciembre de 2016, núm. 243.
- Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 20 de julio de 2001, núm. 86.
- Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres. *Boletín Oficial de Aragón*, 8 de junio de 2010, núm. 111.
- Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 25 mayo 2021, núm.112.

- Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social. *Boletín Oficial de Aragón*, 30 de marzo de 1987, núm. 36.
- Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 10 julio 2009, núm. 132.
- Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 10 abril 2015, núm. 68.
- Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 10 de abril de 2019, núm. 70, pp. 9409-9443.
- Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las leyes civiles aragonesas, en materia de custodia. *Boletín Oficial de Aragón*, 4 de abril de 2019, núm. 66.
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 17 de abril de 1999, núm. 45.
- Ley 8/2019, de 20 de marzo, de creación de la Comarca Central. *Boletín Oficial de Aragón*, 12 de abril de 2019, núm. 72.
- Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 11 de noviembre de 2016, núm. 218.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 23 de abril de 2007, núm. 47.
- ORDEN CDS/109/2022, de 10 de febrero, por la que se hace pública la convocatoria de ayudas individuales para personas con grado de discapacidad y personas en situación de dependencia, para 2022. *Boletín Oficial de Aragón*, 21 de febrero de 2022, núm. 35, pp. 5762-5779.
- ORDEN CDS/303/2020, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a fines de interés social con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. *Boletín Oficial de Aragón*, 13 de abril de 2020, núm. 72, pp. 9489 a 9504.
- ORDEN CDS/384/2019, de 4 de abril, por la que se regulan los requisitos para la calificación de familia monoparental y el procedimiento de reconocimiento y expedición del Título de Familia Monoparental de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 24 de abril de 2019, núm. 78.
- ORDEN CDS/420/2022, de 5 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial de Aragón*, 12 de abril de 2022, núm. 71, pp. 12761- 12780
- ORDEN CDS/523/2022, de 11 de abril, por la que se convocan subvenciones, para el año 2022, para la prestación de servicios que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la parentalidad positiva y la prevención de la violencia familiar y de género, en el ámbito rural. *Boletín Oficial de Aragón*, 29 de abril de 2022, núm. 82, pp. 14940-14952.
- ORDEN CDS/555/2022, de 22 de abril, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el año 2022 del Programa de Innovación para la Inclusión Social en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo, a través de la asignación adicional de Fondos REACT-UE. *Boletín Oficial de Aragón*, 05 de mayo de 2022, núm. 85, pp. 15462-15486.



## Bibliografía

- ORDEN CDS/611/2022, de 5 de mayo, por la que se convocan subvenciones a entidades sociales sin ánimo de lucro para la financiación de actuaciones a favor de la integración de las personas de origen extranjero residentes en Aragón para el año 2022. *Boletín Oficial de Aragón*, 16 de mayo de 2022, núm. 92, pp. 17144-17182.
- ORDEN CDS/626/2022, de 5 de mayo, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para la financiación de programas de interés social en la Comunidad Autónoma de Aragón, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 2022. *Boletín Oficial de Aragón*, 18 de mayo de 2022, núm. 94, pp. 17412-17494.
- ORDEN CDS/751/2017, de 29 de mayo, por la que se regulan las compensaciones económicas para acogimientos familiares de menores en Aragón. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 09 de junio de 2017, núm. 109.
- ORDEN CDS/810/2022, de 1 de junio, por la que se convocan subvenciones a entidades locales para la financiación de actuaciones a favor de la integración de las personas de origen extranjero residentes en Aragón para el año 2022. *Boletín Oficial de Aragón*, 10 de junio de 2022, núm. 111, pp. 20021- 20066.
- ORDEN CDS/974/2022, de 21 de junio, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el desarrollo de proyectos comunitarios de inclusión social en el marco del convenio firmado entre la Administración General del Estado y el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto piloto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial de Aragón*, 1 de julio de 2022, núm. 126, pp. 22753 a 22786.
- ORDEN CDS/975/2022, de 21 de junio, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para el desarrollo del convenio firmado entre la Administración General del Estado y el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la realización de un proyecto piloto dirigido a la implementación de actuaciones enfocadas a favorecer la inclusión social y su posterior evaluación mediante metodología de ensayo controlado aleatorizado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial de Aragón*, 1 julio 2022, núm. 126, pp. 22787 a 22823.
- ORDEN de 26 de junio de 2006, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que regula el procedimiento administrativo para la concesión de ayudas económicas a mujeres víctimas de violencia de género. *Boletín Oficial de Aragón*, 12 de julio de 2006, núm. 79.
- ORDEN de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia. *Boletín Oficial de Aragón*, 07 de junio de 2013, núm. 111.
- ORDEN ECD/909/2022, de 23 de junio, por la que se convocan becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por parte del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón y las becas de comedor que complementen las becas de comedor escolar durante el periodo estival no lectivo, para el curso 2022/2023. *Boletín Oficial de Aragón*, 24 de junio de 2022, núm. 11.
- ORDEN PRI/376/2022, de 17 de enero, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y UNICEF Comité Aragón, para la promoción y el impulso de la participación infantil y adolescente

en la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 05 de abril de 2022, núm. 66.

ORDEN PRI/534/2022, de 20 de abril, por la que se convocan subvenciones para entidades sin ánimo de lucro para la prevención, sensibilización y erradicación de la violencia de género. *Boletín Oficial de Aragón*, 03 de mayo de 2022, núm. 83, pp. 15120-15129.

### Unión Europea:

DIRECTIVA (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de julio de 2019.

DIRECTIVA 2008/52/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de mayo de 2008.

RECOMENDACIÓN (UE) 2021/1004 DEL CONSEJO de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 22 de junio de 2021.

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de febrero de 2013, Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 02 de marzo de 2013.

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 18 de noviembre de 2008.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 05 de junio de 2019.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 03 de febrero de 2023.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 8 de diciembre de 2022 relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2022.

RECOMENDACIÓN REC (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad. *Comité de Ministros del Consejo de Europa*, 13 de diciembre de 2006.

REGLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y

## Bibliografía

por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de junio de 2021.

### Internacional:

CONSEJO DE EUROPA: Recomendación REC 2006/19 del Comité de ministros del Consejo de Europa para los estados miembros sobre políticas de apoyo a la parentalidad positiva, 13 de diciembre de 2006.

ONU: Asamblea General, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142.

ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 12 (2009) El derecho del niño a ser escuchado, Ginebra, 20 julio 2009, CRC/C/GC/12.

ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, Ginebra, 29 mayo 2013, CRC /C/GC/14.

ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 13 (2011) Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, Ginebra, 18 de abril de 2011, CRC/C/GC/13.

ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad, Ginebra, 27 de febrero de 2007, CRC/C/GC/9.

ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 7 (2005) Realización de los derechos del niño en la primera infancia, Ginebra, 20 de septiembre de 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1.

## Anexo 1. Distribución de competencias en materia de servicios sociales

ADMINISTRACIÓN CENTRAL	DESCRIPCIÓN
<p><b>Constitución Española</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Art. 148.1.20ª.</b> Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia Social.</li> <li>• <b>Art.149.1ª.</b> El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales</li> </ul>
<p><b>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Art. 25.2.e)</b> El municipio ejercerá como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social...o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.</li> <li>• <b>Art. 26.1.c)</b> Los municipios deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes: ..., evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, ...</li> <li>• <b>Art. 36 ....</b>( Asistencia y cooperación a los municipios....)</li> </ul>
<p><b>Ley 27/2013,de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Disposición Adicional tercera.</b> Competencias autonómicas en materia de régimen local: ... 3. La aplicación de esta ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de la organización institucional prevista en el Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta ley en los distintos niveles de la administración....</li> </ul>
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ADMINISTRACIÓN LOCAL	DESCRIPCIÓN
<p><b>Ley Orgánica 5/2007, de 20 de Abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Art.23.1.</b> Bienestar y cohesión social. Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley.</li> <li>• <b>Art.71.</b> Competencias exclusivas. En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias</li> </ul>

---

*respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1. de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:*

*34ª Acción Social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales, que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial.*

*...*

*39ª Menores, que incluye la regulación del régimen de protección y tutela de los menores desamparados o en situación de riesgo.*

*...*

---

• **Art. 42.** *Competencias de los municipios*

- 1. Los municipios, en el ejercicio de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*
- 2. Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes:*

*k) La prestación de servicios sociales dirigidos en general, a la promoción y reinserción sociales, y en especial, a la promoción de la mujer; la protección de la infancia, de la juventud, de la vejez y de quienes sufran minusvalías*

• **Art.44.** *Servicios Municipales obligatorios*

*Los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones Públicas, prestarán, como mínimo, los siguientes servicios:*

- a) En todos los municipios.*

*...; gestión de los servicios sociales de base; ...*

- b) ...*

- c) En los municipios de población superior a 20.000 habitantes, además:*

*..., la gestión de las ayudas sociales de urgencia, ...*

• **Art. 61.** *Régimen especial del municipio de Zaragoza. Podrá establecerse un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, ...*

• **Art.65.** *Competencias de las Diputación Provincial... (Asistencia, colaboración cooperación...)*

*Las Comarcas*

• **Art.75.** *Remisión a la Ley de Comarcalización de Aragón*

*1. De conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón*

*y en la Ley de Comarcalización de Aragón, los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes*

---

**Ley 7/1999, de 9 de abril,  
de Administración Local  
de Aragón**

---

*podrán constituirse en comarcas, con personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines.*

---

**Título III.** *Competencias de las comarcas. Capítulo I. Principios generales*

• *Art.9.1. Competencias propias. Las comarcas podrán ejercer competencias en su territorio, con el contenido y de la forma que se indica en este título, en las siguientes materias:*

1)...

6) *Acción Social*

**Título III.** *Competencias de las comarcas. Capítulo II. Contenido de las competencias de las comarcas*

• *Art. 17.1. En lo relativo a acción social, corresponde en general, a las comarcas:*

a) *La gestión y coordinación de las políticas relativas a los servicios, prestaciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma*

b) ....

2. *En particular, corresponden a las comarcas las siguientes funciones:*

a) *La propuesta a la Administración de la Comunidad Autónoma de los objetivos a conseguir en las diversas políticas relativas a la acción social*

b) *La ejecución de las actividades funciones y servicios en materia de acción social en el marco de la planificación de la Comunidad Autónoma*

c) *La regulación del acceso a los centros que gestione en el marco de las condiciones generales establecidas en la normativa de la Comunidad Autónoma*

d) *La gestión de los conciertos, subvenciones y convenios de colaboración con entidades públicas o privadas*

e) *La emisión de informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales de la comarca*

f) *La colaboración en el control de las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos de los servicios sociales*

**Decreto - Legislativo  
1/2006, de 27 de  
diciembre del Gobierno  
de Aragón por el que se  
aprueba el texto  
refundido de la Ley de  
Comarcalización de  
Aragón**

---

**Título V** *Régimen competencial y organizativo*

**Capítulo I** *Régimen competencial*

• *Art.44. Responsabilidad pública*

*Las competencias en materia de servicios sociales, así como la gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón y a las entidades locales en su respectivo ámbito territorial, y deberán ejercerse bajo los principios generales de coordinación y cooperación, sin perjuicio de la autonomía que corresponde a cada una de ellas, y de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, en la legislación autonómica de servicios sociales y en la legislación de régimen local*

• *Art.45. Competencias del Gobierno de Aragón*

---

**Ley 5/ 2009, de 30 de  
junio, Servicios Sociales  
de Aragón**

---

	<p><i>(Directrices de la política general servicios sociales...)</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Art.46. Competencias del departamento responsable en materia de servicios sociales</i> <i>(Planificación, inspección, evaluación, gestión prestaciones de su competencia material...)</i></li><li>• <i>Art.47. Competencias de las Comarcas</i> <i>(Gestión centros servicios sociales, servicios sociales generales, ayudas de urgencia...)</i></li><li>• <i>Art.48. Competencias de los municipios</i> <i>(Habilitación espacios SSB)</i></li><li>• <i>Art.49. Competencias de las Diputaciones Provinciales</i> <i>( Cooperación, asistencia municipios)</i></li></ul>
<p><b>Ley 10/2017, de 30 de noviembre, del régimen especial del Zaragoza como capital de Aragón</b></p>	<hr/> <p><b>Capítulo IV. Especialidades en materia competencial</b> <i>Competencias propias</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Art.33. Servicios Sociales</i> <i>(Similares a las de las comarcas con alguna especificidad relacionada con infancia y adolescencia como la educación de calle dentro de los servicios sociales generales, y la inclusión de otras funciones:</i><ul style="list-style-type: none"><li><i>g) Información, valoración y aplicación de instrumentos de detección del riesgo o desamparo en materia de menores<sup>417</sup></i></li><li><i>h) Prevención de las situaciones de conflicto social, promoción de la inserción ,reinserción social de menores y seguimiento de la escolaridad obligatoria, con especial atención a la prevención del absentismo escolar<sup>418</sup>)</i></li></ul></li><li>• <i>Art.37. Infancia y adolescencia</i> <i>El municipio de Zaragoza ejercerá funciones de prevención e información en materia de infancia y adolescencia y, en particular, las siguientes:</i><ul style="list-style-type: none"><li><i>a) La promoción, a través de su planificación urbanística, de un entorno adecuado a las necesidades de la infancia y adolescencia</i></li><li><i>b) El desarrollo de una red de equipamientos y servicios municipales dirigidos a la atención primaria y prevención del riesgo social de la infancia, la adolescencia y las familias.<sup>419</sup></i></li></ul></li></ul>

---

<sup>417</sup> Diferencia con Comarcas

<sup>418</sup> Convenio-Marco

<sup>419</sup> Catálogo Servicios Sociales Ayuntamiento Zaragoza.

## Anexo 2. Metodología cualitativa de la investigación

### Ficha General: Técnicas de Investigación Cualitativas

Técnicas	Descripción
Grupo Discusión 1	<b>Finalidad:</b> Participar como ponente en Jornadas sobre Gobernanza, Organización y Financiación de los Servicios Sociales en Aragón. GD reanalizado para esta tesis <b>Fecha realización:</b> 2018 <b>Nº Participantes:</b> 9 <b>Código:</b> GD1
Grupo Discusión 2	<b>Finalidad:</b> Investigación sobre Recursos y Medidas para la Conciliación de la vida personal, familiar y laboral en Aragón. GD de infancia reanalizado para esta tesis. <b>Fecha realización:</b> 2017 <b>Nº Participantes:</b> 8 <b>Código:</b> GD2
Entrevista Semiestructurada 1	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2023 <b>Nº Participantes:</b> 2 <b>Código:</b> E1
Entrevista Semiestructurada 2	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2023 <b>Nº Participantes:</b> 2 <b>Código:</b> E2
Entrevista Estructurada 1	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2023 <b>Nº Participantes:</b> 1 <b>Código:</b> C1
Entrevista Estructurada 2	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2022 <b>Nº Participantes:</b> 1 <b>Código:</b> C2
Análisis temático del discurso 1	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2021 <b>Nº Participantes:</b> 18 participantes audiencias legislativas. <b>Código:</b> AL1
Análisis temático del discurso 2	<b>Finalidad:</b> Tesis <b>Fecha realización:</b> 2022 <b>Nº Participantes:</b> 23 participantes audiencias legislativas. <b>Código:</b> AL2



### Grupo de Discusión 1 (GD1)

*Servicios sociales: gobernanza, organización y financiación.*

#### *Ficha de participantes:*

Código	Participantes
GD1.1	Carmen Mesa Raya, moderadora-1
GD1.2	Rosa Sánchez Sancho, moderadora-2
GD1.M1	Cristina. CSS. Comarca Andorra Sierra de Arcos
GD1.M2	Cristina. Dirección Técnica Cáritas Zaragoza
GD1.H1	Antonio. CSS. Comarca Alto Gallego
GD1.M3	Teresa. CSS. Comarca Hoya de Huesca
GD1.M4	Sandra. CSS. Comarca Ribera Baja del Ebro
GD1.M5	Carlota. CSS Comarca Ribera Alta del Ebro
GD1.H2	Alfredo. CSS. Comarca Bajo Aragón Caspe
GD1.H3	Jesús. CMSS Magdalena. Zaragoza
GD.1.H4	Miguel. CSS Comarca del Maestrazgo

#### *Guion del GD1:*

1. Valoración de la Gobernanza del Sistema de Servicios Sociales y los agentes que intervienen en ella.
2. El papel de una posible ley marco de Servicios Sociales.
3. La igualdad en el acceso y prestaciones del sistema.
4. El papel de las entidades privadas (sociales).
5. Supervisión o inspección del sistema.
6. Los órganos de coordinación y de participación del sistema.
7. La relación de las entidades locales titulares de competencias en materia de servicios sociales y los distintos organismos de gestión del Gobierno de Aragón.
8. Organización y funcionamiento de los servicios sociales.
9. La naturaleza de las prestaciones.
10. La financiación.

## Grupo de Discusión 2 (GD2)

*Recursos y Medidas para la conciliación de la vida familiar, personal y laboral con cuidado de menores de 12 años.*

### *Ficha de participantes:*

Código	Participantes
GD2.1	Nieves Burón. Secretaria Técnica de FAPAR
GD2.2	M <sup>a</sup> José Buendía. Directora en colegio público primaria de Zaragoza
GD2.3	Pilar Villamil. Maestra en escuela infantil municipal de Zaragoza
GD2.4	Patricia Durán. Psicóloga y presidenta de la asociación Amasol
GD2.5	Isabel Lamiquiz. Trabajadora social de la asociación 3ymás
GD2.6	Eva Jarque. Directora escuela infantil municipal en Pinseque
GD2.7	Alejandro Cantín. Educador social en una ludoteca municipal de Zaragoza
GD2.8	Cristina Comte. Madre de un niño 0-3 años

### *Guion del GD2:*

1. Valoración general sobre la situación respecto a la conciliación para la atención a menores de 12 años y específicamente a menores de 3.
2. Además de los recursos y servicios que habéis ido nombrando, ¿conocéis otros servicios, medidas o programas que tengan como finalidad la conciliación de la vida personal, familiar y laboral para menores de 0-12 años?
3. ¿Cuáles serían los perfiles o situaciones familiares que más dificultades están teniendo para conciliar?
4. Valoración de los requisitos de acceso a las escuelas infantiles.
5. ¿Respecto a los apoyos económicos para apoyar a las familias a la conciliación?
6. ¿Qué medidas o acciones plantearíais como necesarias para mejorar la situación?

## Entrevista semiestructurada 1 (E1)

### *Ficha de participantes:*

Código	Participantes
E1.1	Rosa Sánchez Sancho. Trabajadora Social del CMSS La Magdalena Ayto. de Zaragoza ( Programa Primera Acogida)
E1.2	Ana Zarralanga Lasobras. Trabajadora Social del CMSS La Magdalena Ayto. de Zaragoza ( Programa de valoración de situaciones de maltrato infantil )

### *Guión de la E1:*

1. Valoración y evolución de la pobreza infantil en relación con las tres crisis económicas y sociales que hemos vivido.
2. Situación del Plan de Pobreza Infantil del Ayuntamiento de Zaragoza
3. ¿Consideráis que las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales están cubriendo las situaciones de pobreza infantil?
4. ¿La ayuda a la crianza del IMV ha sido un avance?
5. ¿Qué está pasando con los cobros indebidos?
6. ¿Qué perfiles están entrando a percibir la ayuda de apoyo a la integración familiar?
7. ¿Las ayudas de pobreza energética se gestionan dentro de las ayudas de urgencia generales?
8. ¿Cuál es el tope a conceder en ayudas de urgencia?
9. ¿Qué pasa con las becas de comedor y de material escolar que las familias os piden a los CMSS?
10. ¿Se paga el coste de la Atención Temprana? ¿Cuál es el tiempo de acceso a la atención temprana?
11. ¿El Ayuntamiento de Zaragoza tiene otras prestaciones para infancia, para escuelas o servicios de cuidados a niños y niñas pequeños?
12. Valoración sobre el Plan Corresponsables
13. ¿En qué consiste el programa de apoyo a familias o intervención familiar del Ayuntamiento de Zaragoza? Hay algún manual, guía de intervención técnica....

14. En la Memoria del Ayuntamiento de Zaragoza se habla de Plan de Atención a Familia breve, ¿en qué consiste?
15. ¿Cómo se organiza en Zaragoza capital la detección y atención a situaciones de maltrato/violencia en la infancia que no requieren de declaración de desamparo?
16. La intervención profesional en el Plan de Atención a la Familia o Intervención Familiar, ¿en qué se diferencia de la intervención con familias en las que existen situaciones de maltrato / violencia infantil?
17. ¿Qué recurso sería más necesario? ¿La profesional de psicología del Centro Municipal de Servicios Sociales, no hace tratamiento?
18. ¿Qué perfiles estáis viendo en este nivel de atención?
19. ¿Qué ocurre con los conflictos que surgen a raíz de las rupturas de pareja?
20. ¿Cómo actuáis con la detección de situaciones de menores víctimas de violencia de género cuya madre (también víctima de violencia de género) no es consciente o no puede dar el paso de romper con el agresor?
21. ¿Existen instrumentos de coordinación institucionalizados?
22. ¿Paquetes integrados de atención?
23. ¿Cómo está ahora el tema de desahucios con familias con menores? ¿Hay algún programa de vivienda al que se puedan acoger?
24. Valoración de la Comisión de Absentismo.

## Entrevista semiestructurada 2 (E2)

### *Ficha de participantes:*

Código	Participantes
E2.1	Carlota Martín Moreno. Directora del Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro
E2.2	Sandra Arauz Espinosa. Directora del Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Baja del Ebro

### *Guión de la E2:*

1. Valoración general sobre las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales para la atención a la pobreza infantil.
2. ¿Se está cumpliendo con la consideración de las prestaciones económicas de urgencia como prestaciones de naturaleza esencial?
3. ¿Cómo se están gestionando las ayudas para la pobreza energética?
4. ¿Qué situaciones o perfiles familiares están percibiendo las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar?
5. ¿Qué conceptos destinados a infancia entrarían en las Ayudas de Urgencia?
6. ¿Hay Ayuntamientos que han habilitado partidas para ayudas a la natalidad?
7. ¿Y para becas de comedor? ¿Y para financiar coste de escuelas infantiles o centros de cuidados de menores 0-3 años?
8. ¿Cómo se está procediendo en relación a la prestación aragonesa complementaria del IMV para mujeres víctimas de violencia de género?
9. ¿Conocéis el Plan Corresponsables?
10. ¿Hay algún soporte técnico de intervención para el Servicio de Intervención Familiar?
11. ¿Qué perfiles de menores, de casos estáis viendo?
12. ¿Qué se está haciendo desde el Servicio de Prevención e Inserción Social?

13. ¿El estudio de valoración para situaciones de maltrato /violencia infantil es común a todos los CSS?
14. ¿Cómo se está interviniendo con menores en situación de riesgo con o sin declaración de riesgo?
15. En los casos de violencia de género, ¿Cómo trabajáis la intervención familiar?
16. ¿Con población menores inmigrantes?
17. ¿Qué tipo de recursos o servicios necesitaríais para desarrollar adecuadamente la intervención?
18. ¿Por qué pensáis que desde diferentes líneas de subvenciones se están financiando servicios que son esenciales?
19. La atención temprana en el ámbito rural, ¿cómo está funcionando?
20. ¿Cuál es vuestra valoración del Programa de Absentismo escolar?
21. Y ¿cómo valoráis el tema de itinerarios de inserción sociolaboral?
22. ¿Se está atendiendo a nivel psicológico a los menores?
23. ¿Sería necesario articular y coordinar políticas y servicios de salud, vivienda, educación...?
24. ¿Funciona el Sistema de Información de Servicios Sociales?

## Entrevista estructurada (C1)

### *Ficha de participantes:*

Código	Participantes
C1	M <sup>a</sup> José Bajén. Jefa de Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia. Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Gobierno de Aragón

### *Guión de la C1:*

1. Desarrollo de las Líneas 1 y 2 de la Mesa Técnica de Infancia.
2. Medidas y acciones para prevenir y atender las situaciones de pobreza/riesgo de exclusión social de la infancia en Aragón.
3. Evaluación del Programa de Absentismo Escolar Aragón.
4. Desarrollo de la Garantía infantil en Aragón
5. Coordinación institucionalizada con salud, vivienda, educación u otros sistemas de protección (Acuerdos de colaboración, protocolos de coordinación, intervenciones conjuntas...).
6. Procedimiento para valoración e intervención en situaciones de riesgo (con o sin declaración de riesgo). Coordinación con CSS.
7. Gestión de prestaciones económicas para menores sujetos protección.
8. Valoración de necesidad de atención temprana. Transportes en medio rural. Número de niños y niñas atendidas 2015-2021.
9. Registro información para el Ministerio.
10. Proyectos, recursos, servicios nuevos para evitar la separación de los niños, niñas y adolescentes de su entorno.

## Entrevista estructurada 2 (C2)

### Ficha de participantes:

Código	Participantes
C2	Nieves Burón. Secretaria técnica de la Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Aragón ( FAPAR )

### Guión de la C2:

#### I. BECAS DE COMEDOR

1. Muy brevemente, desde 2015 a la actualidad como ha ido evolucionando la convocatoria de becas de comedor escolar en Aragón. Aspectos de mejora o retroceso. ¿Existen aspectos de la convocatoria que no se han podido solucionar en todo este tiempo?
2. Datos relativos a las becas de comedor de la serie 2015-2021 ambos años incluidos.

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Coste comedor <sup>420</sup>							
Presupuesto							
Solicitudes							
Becas concedidas							
Becas denegadas							

3. Cuántos colegios disponen de comedor escolar 2021

Etapas	Infantil - Primaria			Secundaria		
Provincias	Z	H	T	Z	H	T
Nº Colegios						
Nº con comedor						
Nº sin comedor						

<sup>420</sup> Lo que las familias pagan por una plaza de comedor al mes.



## Anexo 2. Metodología cualitativa de la investigación

4. Referencia normativa de la última convocatoria de becas de comedor (curso 2022/2023)

### II. BECAS DE MATERIAL ESCOLAR

1. Muy brevemente, desde 2015 a la actualidad como ha ido evolucionando la convocatoria de becas de material escolar en Aragón. Aspectos de mejora o retroceso. ¿Existen aspectos de la convocatoria que no se han podido solucionar en todo este tiempo?
2. Datos relativos a las becas de material escolar de la serie 2015-2021 ambos años incluidos.

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Coste medio material <sup>421</sup>							
Presupuesto							
Solicitudes							
Becas concedidas							
Becas denegadas							

### III. AULAS 2 AÑOS

1. En qué año se inició el proyecto de incorporación de niños y niñas en aulas de 2 años:
2. Datos curso 2022/2023

Provincias	Z	H	T
Nº Colegios con aulas para 2 años			
Nº plazas actualmente 2022			
Nº de solicitudes 2022			
Nº de denegaciones ( han quedado sin plaza)			

3. Referencias normativas por las que se regula este tema:

### IV. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN Y EL DESARROLLO DEL PLAN CORRESPONSABLES EN EL AMBITO ESCOLAR

---

<sup>421</sup> Lo que las familias pagan por el coste del material escolar al año aproximadamente

## **Análisis temático del discurso (AL1)**

*Ficha de participantes en el trámite de audiencias legislativas del proyecto de ley de modificación de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia en Aragón.*

<b>Código</b>	<b>Participantes</b>
AL1.1	Jesús Delgado Echeverría. Universidad de Zaragoza. Derecho civil
AL1.2	Teresa Yago Simón. Jefa de Servicios Sociales Comunitarios del Ayto. de Zaragoza
AL1.3	M <sup>a</sup> Pilar de la Vega Cebrián. Unicef Aragón
AL1.4	Pilar Villarrocha Ardisa. CERMI Aragón
AL1.5	José María Lamana Cónsola. Fundación Federico Ozanam
AL1.6	Carmelo Monteagudo Ibáñez. Aldeas Infantiles SOS Aragón
AL1.7	Aurora López Azcona. Universidad de Zaragoza. Derecho civil
AL1.8	Alejandro López Blanco Ezquerria. Asociación Familias Numerosas 3ymás
AL1.9	Ariadna Marco Ruiz y Natalia Morlas Sanjuan. Somos más (Asociación de mujeres víctimas de la violencia de género)
AL1.10	Jesús Salido Navarro. APRODEME Asociación para la defensa del menor
AL1.11	José Antonio Martínez Balduz. ADAFA (Asociación Acogimientos Familiares Aragón)
AL1.12	Eva Tutor García. APJALI (Asociación de Protección Judicial a la Infancia)
AL1.13	Vanesa Bergasa Pérez. AMASOL (Asociación de madres solas)
AL1.14	Raúl Sola Talayero. FAIM (Fundación para la Atención Integral al menor)
AL1.15	Aser Hernando Toral. Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón
AL1.16	M <sup>a</sup> Teresa Iranzo Puente. Colegio Profesional de Psicología de Aragón
AL1.17	Antonio Balsa Urós. Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Aragón
AL1.18	Pascual Jiménez de Bagües Ciprés. CATA (Colectivo Asambleario de Trabajadores de Aragón)

**Análisis temático del discurso (AL2)**

*Ficha de participantes en el trámite de audiencias legislativas del proyecto de ley por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inserción.*

Código	Participantes
AL2.1	Cristina Sola Martínez. Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón
AL2.2	Jesús Luesma Yago. Cáritas Autonómica de Aragón
AL2.3	Fernando Pérez Valle. Cruz Roja Aragón
AL2.4	Daniel Gimeno Gandul. Red Aragonesa de Entidades Sociales
AL2.5	Pilar Bernadó Marrero. Fundación Cepaim
AL2.6	Julia Ortega García. ACCEM
AL2.7	Isabel Jiménez Cenizo. Fundación Secretariado Gitano
AL2.8	Ana María Aranda Lasheras. Centro Comarcal de Servicios Sociales de Ribera Baja del Ebro
AL2.9	Luis Gonzaga García. CERMI Aragón
AL2.10	Concha Cano. Stop Desahucios
AL2.11	Erika Chueca Larraga. Médicos del Mundo Aragón
AL2.12	José Luis Rodríguez Hernández. Asociación Promoción Gitana de Aragón
AL2.13	Pilar Clavería Mendoza. Federación de Asociaciones Gitanas de Aragón
AL2.14	Ignacio Alfaro Ximénez y Alberto de la Cruz García Tejedor. Banco de Alimentos de Zaragoza
AL2.15	Marina Pardo Lanzos. Centro Tramalena
AL2.16	José María de León Civera. Colectivo Dignidad Zaragoza
AL2.17	Francisco Galán Calvo. Plataforma del Tercer Sector
AL2.18	Gloria Belén Mayayo Berges. Espacio Derechos Sociales
AL2.19	Natalia Moral San Juan. Asociación Somos Más
AL2.20	Pablo Martínez Soriano. UAGA-COAG
AL2.21	Alex García Ferrando. URKO
AL2.22	Carolina Quilator Ramírez. Asociación de Trabajadoras del hogar y cuidados de Zaragoza
AL2.23	Marisa Esteve Arnal. Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI)

## Abreviaturas y siglas empleadas

<b>AIF</b> , Ayuda de Apoyo a la Integración Familiar	<b>IASS</b> , Instituto Aragonés de Servicios Sociales
<b>AROPE</b> , Indicador de riesgo o exclusión social	<b>IMV</b> , Ingreso Mínimo Vital
<b>Art</b> , artículo	<b>INE</b> , Instituto Nacional de Estadística
<b>CCAA</b> , Comunidades Autónomas	<b>IPREM</b> , Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
<b>CDN</b> , Convención de los Derechos del Niño	<b>LOAS</b> , Ley de Ordenación de la Acción Social
<b>CE</b> , Constitución Española	<b>LOPIVG</b> , Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
<b>CGPJ</b> , Consejo General del Poder Judicial	<b>LOPIVI</b> , Ley Orgánica de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia Frente a la Violencia
<b>CMSS</b> , Centro Municipal de Servicios Sociales	<b>LOPJM</b> , Ley orgánica de Protección Jurídica del Menor
<b>Comp./comps.</b> , compilador o compiladores	<b>PACIMV</b> , Prestación Aragonesa Complementaria al Ingreso Mínimo Vital
<b>Coord./coords.</b> , coordinador o coordinadores	<b>RAI</b> , Renta activa de inserción
<b>CSS</b> , Centro de Servicios Sociales	<b>SAD</b> , Servicio de Atención a Domicilio
<b>DGA</b> , Diputación General de Aragón	<b>SEPM</b> , Servicio Especializado de Protección de Menores
<b>EAPN</b> , Red Europea contra la pobreza y la exclusión social	<b>SSB</b> , Servicio Social de Base
<b>EAPN-ES</b> , Red Española contra la pobreza y la exclusión social	<b>STC</b> , Sentencia del Tribunal Constitucional.
<b>ECV</b> , Encuesta de Condiciones de Vida	<b>STS</b> , Sentencia del Tribunal Supremo.
<b>Ed./eds</b> , editor o editores.	<b>TSJA</b> , Tribunal Superior de Justicia de Aragón
<b>FAPAR</b> , Federación Aragonesa de Asociaciones de Padres de Aragón	<b>UE</b> , Unión Europea
<b>IAEST</b> , Instituto aragonés de estadística	
<b>IAI</b> , Ingreso Aragonés de Inserción	
<b>IAM</b> , Instituto Aragonés de la Mujer	

## Listado cuadros, figuras, gráficos y tablas

### Cuadros:

Cuadro 1. Diferencias entre pobreza y exclusión social.....	34
Cuadro 2. Dimensiones básicas de la exclusión.....	36
Cuadro 3. Síntesis factores causales de la pobreza infantil.....	66
Cuadro 4. Desarrollo reglamentario del Sistema de Servicios Sociales en Aragón a partir de la Ley de Servicios Sociales.....	113
Cuadro 5. Necesidades Universales de la Infancia.....	121
Cuadro 6. Necesidades sociales del Sistema de Servicios Sociales de Aragón y su relación con las Necesidades de la infancia.....	122
Cuadro 7. Necesidades, derechos y capacidades en relación con las Necesidades sociales del Sistema de Servicios Sociales de Aragón.....	124
Cuadro 8. Órganos de Gobernanza del Sistema de Servicios Sociales.....	141
Cuadro 9. Servicios Sociales y factores de pobreza y exclusión en la infancia.....	173
Cuadro 10. Prevención, pobreza y riesgo en la desprotección infantil.....	183
Cuadro 11. Concepto de riesgo en la LOPJM.....	184
Cuadro 12. Propuesta de Catálogo de servicios sociales para la infancia.....	188
Cuadro 13. Catálogo de servicios sociales para la infancia.....	190
Cuadro 14. Subvenciones destinadas a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia.....	199
Cuadro 15. Categorías y subcategorías para el análisis temático del discurso de las Audiencias Legislativas.....	222
Cuadro 16. Análisis temático del proceso de audiencias legislativas al proyecto de ley de modificación de la Ley de infancia y adolescencia de Aragón. (18 INTERVENCIONES).....	223
Cuadro 17. Análisis temático del proceso de audiencias legislativas al proyecto de ley que regula la PACIMV. (23 INTERVENCIONES).....	225
Cuadro 18. Medidas en materia de atención a situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia.....	228
Cuadro 19. Perceptores de la PACIMV.....	271

### Figuras:

Figura 1. Eje inclusión-exclusión.....	38
Figura 2. Organización funcional del Sistema de Servicios Sociales en Aragón.....	136
Figura 3. La interdependencia en la protección de la infancia.....	171
Figura 4. Dimensiones y ámbitos de la pobreza y exclusión social en la infancia.....	176

### Gráficos:

Gráfico 1. Evolución del índice GINI: Aragón, España, UE_27.....	57
Gráfico 2. Peso de los hogares activos con todos sus miembros en paro, respecto del total de hogares. Serie 2015-2021.....	59
Gráfico 3. Importe de los umbrales de pobreza en Aragón según el tipo de hogar en el 2021. ...	79
Gráfico 4. Evolución de las tasas de pobreza en Aragón, comparadas con el ingreso medio por persona y la renta mediana por persona.....	80
Gráfico 5. Evolución AROPE: Aragón, España, UE_27. Serie 2015-2022.....	81
Gráfico 6. Tasa AROPE Aragón y resto CCAA (2022).....	82
Gráfico 7. Evolución de los tres indicadores del AROPE y la tasa de pobreza severa para Aragón.....	83

Gráfico 8. Evolutiva del AROPE (AG. 2030) por edad, Aragón.....	84
Gráfico 9. Evolución de la pobreza relativa por edad, Aragón.....	85
Gráfico 10. Evolución de la pobreza severa por edad, Aragón.....	86
Gráfico 11. Evolución de la privación Material y Social Severa por edad, Aragón.....	87
Gráfico 12. Evolutiva del porcentaje del presupuesto destinado a Servicios Sociales y Promoción Social, entre Aragón y España. Años 2007 al 2022.....	144
Gráfico 13. Comparativa evolución población de 0 a 17 años, Aragón y España, entre el 2015 y 2022.....	155
Gráfico 14. Comparativa del nº de nacimientos en Aragón según nacionalidad de la madre. ...	158
Gráfico 15. Comparativa en la evolución del número de matrimonios y disoluciones matrimoniales del 2015 al 2021 en Aragón.....	160
Gráfico 16. Número de divorcios y separaciones en Aragón según tipo: con descendencia menor de edad y sin descendencia dependiente 2015-2021.....	161
Gráfico 17. Resoluciones consensuadas y no consensuadas, resueltos en Aragón, en temas de Guarda, Custodia o Alimentos de hijos menores no Matrimoniales. ....	162
Gráfico 18. Divorcios entre cónyuges de diferente sexo según cónyuge que debe ejercer la custodia en Aragón.....	163
Gráfico 19. Comparativa de la estructura de los hogares entre Aragón y España en el año 2020.....	164
Gráfico 20. Número de parejas casadas en Aragón según tipo de convivencia con hijos o sin hijos.....	165
Gráfico 21. Número de parejas de hecho en Aragón según tipo de convivencia con hijos o sin hijos.....	166
Gráfico 22. Comparativa del porcentaje de hogares monoparentales según sexo del progenitor entre Aragón y España, año 2020.....	166
Gráfico 23. Evolución del número de tutelas y declaraciones de riesgo en Aragón (2015-2021).....	212
Gráfico 24. Procedimiento de intervención CMSS Zaragoza capital.....	213
Gráfico 25. Cobertura IMV según umbrales de pobreza por estructura de hogar, año 2021. ....	243
Gráfico 26. Régimen de tenencia vivienda de las familias perceptoras de IAI en 2019.....	267
Gráfico 27. Evolución IAI y AIF, serie 2016-2021.....	278
Gráfico 28. Evolución ayudas de urgencia, serie 2016-2021.....	280
Gráfico 29. Tasa escolaridad 0-2 años Aragón-España, 2015-2020.....	294

## Tablas:

Tabla 1. Evolutiva de la tasa de pobreza relativa y severa con umbral de Aragón y de España. 27	
Tabla 2. Comparativa de la tasa de paro Aragón y España por sexo. Serie 2015-2022.....	58
Tabla 3. Tabla pobreza antes y después de las transferencias España/ Aragón, años 2020-2021. 60	
Tabla 4. Evolución Tasa de pobreza con o sin alquiler imputado. Aragón y España (umbral de España).....	61
Tabla 5. Personas por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según tamaño de su hogar en Aragón. Año 2021.....	62
Tabla 6. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según nivel de formación alcanzado, en Aragón. Año 2021.....	63
Tabla 7. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según situación laboral en Aragón. Año 2021.....	64
Tabla 8. Adultos situados por debajo del umbral de pobreza (60% de la renta mediana de Aragón) y tasas de pobreza según lugar de nacimiento. Año 2021.....	65
Tabla 9. Evolución logro educativo, Aragón y España.....	69
Tabla 10. Evolución de la tasa de abandono escolar, Aragón y España (porcentaje).....	70
Tabla 11. Nº de expedientes de absentismo escolar, Aragón y provincias.....	70
Tabla 12. Hogares en Aragón (2021) que no se pueden permitir.....	72

## Listado cuadros, figuras, gráficos y tablas

Tabla 13. Menores con medidas judiciales en Aragón.....	73
Tabla 14. Tabla: umbrales de pobreza relativa y severa Aragón y España (2015-2022) .....	78
Tabla 15. Evolución de los tres indicadores del AROPE y la tasa de pobreza severa para España y Aragón.....	82
Tabla 16. Evolutiva del AROPE (AG. 2030) por edad, Aragón. ....	84
Tabla 17. Evolución de la pobreza relativa por edad, Aragón. ....	85
Tabla 18. Evolución de la pobreza severa por edad, Aragón. ....	86
Tabla 19. Evolución de la privación material y social severa por edad, Aragón. ....	87
Tabla 20. Organización territorial de los Centros de Servicios Sociales en Aragón, en el año 2021. ....	132
Tabla 21. Evolución de la tasa de intervenciones abiertas en APSS en Aragón, en relación a la población total, de 2015 a 2021. ....	132
Tabla 22. Comparativa por CCAA del porcentaje del presupuesto dedicado a Servicios Sociales y gasto por habitante en el año 2021. ....	145
Tabla 23. Población total menor de 18 y 3 años y el porcentaje que representan del total de la población por provincias, del año 2021.....	154
Tabla 24. Población total y población menor de 18 y 3 años en los núcleos urbanos de mayor densidad de población en Aragón, del año 2021.....	154
Tabla 25. Menores de 0 a 14 años residentes en Aragón agrupados por género y nacionalidad (agrupación de países), serie 2015 a 2022. ....	156
Tabla 26. Evolución nacimientos según nacionalidad de la madre en Aragón, 2015-2021.....	157
Tabla 27. Evolución del nº de matrimonios en Aragón según el sexo de los contrayentes.....	159
Tabla 28. Evolución del nº de matrimonios en Aragón según el sexo y nacionalidad de los contrayentes. ....	160
Tabla 29. Evolutiva del número de personas perceptoras de una excedencia por cuidado de hijo/as en Aragón, según género, del 2015 al 2020.....	168
Tabla 30. Notificaciones y confirmadas y para cada año los porcentajes de riesgo confirmados, años 2016 al 2020, en Aragón.....	209
Tabla 31. Evolutiva del nº de menores de 0 a 17 años atendidos por el sistema de protección a la infancia, del 2015 al 2021. ....	211
Tabla 32. Evolutiva del nº de notificaciones de riesgo y valoraciones en los Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, del 2015 al 2021.....	213
Tabla 33. Hijas/os de mujeres víctimas atendidas/os por violencia desde las asesorías psicológicas de Aragón (sedes IAM y comarcas). ....	218
Tabla 34. Menores de 0 a 15 años a los que se concede la residencia temporal por reagrupación familiar por género en Aragón. Serie anual 2016-2021.....	219
Tabla 35. Tipología de perceptores beneficiarios de la PACIMV.....	272
Tabla 36. Cuantías IMV - PACIMV en relación con umbrales de pobreza.....	273
Tabla 37. Evolución del nº de personas perceptoras de RAI en Aragón, por género. ....	275
Tabla 38. Evolución de las cuantías de las ayudas de urgencia por conceptos, serie 2016-2021.....	280
Tabla 39. Evolución del presupuesto definitivo y ejecución del fondo de pobreza energética. .	283
Tabla 40. Evolución del presupuesto definitivo y ejecución de la renta de inserción de Aragón (IAI). ....	283
Tabla 41. Evolución de las becas de comedor en Aragón. ....	287
Tabla 42. Nº de aulas de escolarización menores 2 años por provincia, curso escolar 2022/2023. ....	292
Tabla 43. Centro beneficiarios del Plan corresponsables educación, Aragón curso 2021-2022..	295
Tabla 44. Evolución de las becas material escolar, 2015-2022.....	313

