

2.826.549

RAZONES

LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
FRENTE A LA POBREZA:
UN DERECHO, UNA OBLIGACIÓN
Y UNA INVERSIÓN



Save the Children

**SAVE THE CHILDREN trabaja en más de 120 países.
Salvamos las vidas de niños y niñas. Luchamos por sus derechos.
Les ayudamos a desarrollar su potencial.**

Foto portada:
©Aitor Lara /Save the Children

Arte y maquetación:
Óscar Naranjo Galván

Edita:
SAVE THE CHILDREN ESPAÑA
Depósito legal: M-33431-2013

Imprime:
ADVANTIA
COMUNICACIÓN GRÁFICA



El logotipo del FSC® identifica productos que contienen madera de bosques bien manejados, certificados de acuerdo con las reglas del Forest Stewardship Council®.

2.826.549
RAZONES

LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
FRENTE A LA POBREZA:
UN DERECHO, UNA OBLIGACIÓN
Y UNA INVERSIÓN



Save the Children



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

Este informe fue elaborado por Virginia Rodríguez Bartolomé, Coordinadora de Investigación y Seguimiento de Políticas de Save the Children. La investigación contó con la colaboración de Almudena Escorial Senante, Coordinadora de Relaciones Institucionales de Save the Children.

Los nombres de los niños y las niñas, así como de sus padres y madres, que compartieron las historias descritas en los casos han sido cambiados para proteger sus identidades.

Los datos que aparecen en la publicación están actualizados al 13 de noviembre de 2013. La elaboración de este informe concluyó el 20 de noviembre de 2013.

PRÓLOGO

En SAVE THE CHILDREN contemplamos a diario los rostros de la pobreza infantil en nuestro país. Las caras de los más de 16.806 niños y niñas a los que atendimos desde nuestros programas de intervención en 2012. El trabajo cotidiano de nuestros profesionales con estos niños y con sus familias nos ha permitido entender, más allá de lo que nos dicen las estadísticas, qué supone ser un niño o una niña viviendo en la pobreza o exclusión social en el momento actual. La realidad económica y social de nuestro país se ha visto sacudida por la crisis económica que padecemos desde hace varios años. Desde nuestros programas hemos podido constatar que la situación de pobreza en la que crecen muchos niños y niñas hace que deban enfrentarse a obstáculos que les impiden disfrutar plenamente sus derechos.

En este informe analizamos la pobreza infantil desde una perspectiva de derechos de infancia. Todos los niños y las niñas son titulares de derechos, reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas y en la Constitución Española. Las autoridades deben garantizar que se cumplan plenamente estos derechos, protegiéndoles así frente a la pobreza.

En Save the Children tenemos una larga trayectoria trabajando con la infancia en riesgo de pobreza o exclusión social a partir de esta perspectiva de derechos. Esto ha sido posible gracias al apoyo de diferentes instituciones y administraciones públicas, las aportaciones de nuestros socios y donantes particulares y la colaboración de empresas y fundaciones entre las que debemos destacar a la Obra Social La Caixa. Desde 2007 el trabajo de Save the Children con niños y niñas en riesgo de exclusión social cuenta con el respaldo de su programa CaixaProinfancia, centrado en la lucha contra la pobreza infantil, que nos ha proporcionado tanto recursos como las bases de un modelo de intervención con el que hemos podido trabajar con un importante número de niños, niñas y sus familias, más de 3.034 en 2012, para evitar la transmisión de la pobreza de padres a hijos. De esta experiencia hemos podido extraer lecciones importantes para completar y mejorar nuestro trabajo.

“Los niños primero” es el programa con el que abordamos la situación de los niños y niñas cuyas familias se enfrentan a dificultades económicas que les impiden disfrutar plenamente de sus derechos. Situamos a cada niño en el eje de nuestra intervención, brindándole la oportunidad de participar activamente en la misma.

Centramos nuestra acción en la educación como elemento fundamental en el desarrollo de los niños y las niñas. Lo hacemos proporcionando apoyo escolar y facilitando el acceso a espacios y recursos educativos, así como a través de actividades de ocio y tiempo libre, educando en el respeto y favoreciendo las relaciones sociales de los niños y las niñas.



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

I. INTRODUCCIÓN

La situación de pobreza en la que se encuentran más de dos millones y medio de niños y niñas en España¹ es una situación sobre la que alertan casi a diario las organizaciones sociales y los medios de comunicación.

En los últimos años, la coyuntura económica de crisis ha expuesto a muchas familias a una disminución de sus ingresos, algo que ha disparado todos los indicadores de pobreza y exclusión social a niveles alarmantes. Particularmente grave es el hecho de que más de un 30% de la población menor de 18 años se encuentre en riesgo de pobreza o exclusión social², lo que convierte a los niños y las niñas en el grupo de edad más vulnerable frente a la pobreza actualmente.

En este informe, Save the Children analiza cómo esta situación de pobreza o exclusión social que cuantifican los datos estadísticos se materializa en la vida cotidiana de los niños y las niñas. Señala el modo en que la situación de pobreza se erige en un serio obstáculo, en ocasiones insalvable, para el disfrute y ejercicio de derechos esenciales reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Plantea, en definitiva, observar la situación de pobreza infantil en España desde una perspectiva de derechos de infancia³.

Para ello resulta fundamental entender lo que nos dicen los datos y estadísticas oficiales, así como las diferentes organizaciones sociales que intervienen ante la pobreza y exclusión social sobre la situación de pobreza infantil. Pero, sobre todo, atender a cómo nos describen su situación las familias, los niños y las niñas, así como los profesionales que trabajan con ellos.

La pobreza infantil no es simplemente un índice alarmante de insuficiencia o falta de recursos económicos. Es el contexto en el que Lucas, Eva, Javier, María, Ana, Andrea, Hugo, Lara, Carlos, Cristina, Miguel y

1 Ver el capítulo 2 de este informe.

2 Eurostat. Statistics in focus 4/2013. Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011, 27 de febrero de 2013.

3 Esta aproximación y sus términos se explican en el capítulo 3 de este informe.

Manolo⁴ viven su infancia, crecen y se preparan para su vida adulta. Lucas, Eva, Javier, María, Ana, Andrea, Hugo, Lara, Carlos, Cristina, Miguel y Manolo son ciudadanos del presente y actores clave del futuro de este país, cuya sociedad debe tomar conciencia a todos los niveles (gubernamental, legislativo, judicial, empresarial, asociativo e individual) de la gravedad de que vean limitada la realización de sus derechos. La sociedad en su conjunto debe ser consciente de la necesidad de adoptar medidas efectivas para paliar la actual situación garantizando el respeto, promoción y protección de los derechos reconocidos a todos los niños y las niñas en la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Estado –los poderes y administraciones públicas– tiene la obligación de actuar como garantes de la plena realización de estos derechos de los que son titulares los niños y las niñas, una obligación adquirida a nivel internacional, definida en los tratados de Derechos Humanos. Sin embargo, su actuación ante la actual coyuntura económica antepone a esta obligación el cumplimiento con las exigencias de las instituciones financieras nacionales e internacionales. Las políticas “de austeridad” están agravando considerablemente la situación al restringir, aún más, la ya limitada capacidad del modelo de protección social para dar una respuesta adecuada a las necesidades de niños, niñas y familias en una situación económica desfavorable. Además, en este mismo sentido se están llevando a cabo una serie de reformas estructurales de las políticas y servicios sociales que resultan preocupantes porque anteponen la eficiencia económica del modelo a la mayor garantía posible de los derechos de la población en general, y de los niños y las niñas en particular.

Abordar la situación en la que viven actualmente Lucas, Eva, Javier, María, Ana, Andrea, Hugo, Lara, Carlos, Cristina, Miguel y Manolo, entre los más de dos millones y medio de niños y niñas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social en España, requiere la adopción de medidas urgentes que garanticen el disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

4 Nombres ficticios para proteger la identidad de los niños, las niñas y sus familias.

“Dado que la mayoría de los que viven en la pobreza son niños, y que la pobreza en la infancia es una causa básica de pobreza en la vida adulta, los derechos de los niños deben tener prioridad. [...] A fin de erradicar la pobreza, los Estados deben adoptar medidas inmediatas para combatir la pobreza en la infancia.”⁵

Magdalena Sepúlveda Carmona,
Relatora Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos

5 Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 de julio de 2012, A/HRC/21/39, p.32.

> CASO I: LUCAS Y EVA

“¿De verdad las cosas funcionan así? ¿Yo calculo mal al tomar una decisión, entonces todo cambia y empieza a torcerse... y son mis hijos de 11 y 4 años quienes pagan por ello?”

[Carmen, madre de Lucas y Eva]

Lucas tiene 11 años y su hermana Eva 4. Sus padres, Juan y Carmen, han sido propietarios de varios puestos de alimentación, hasta que empezó a notarse la crisis y las ventas empezaron a bajar: “Hasta 2008 vivíamos bien, muy bien. Hasta nos compramos un apartamento en la playa. Otro crédito hipotecario, que al firmar no imaginábamos que pudiera tener consecuencias tan horribles. Éramos conscientes de lo que firmábamos... nos equivocamos.”

Carmen siguió al frente de uno de los establecimientos mientras Juan buscó otro tipo de trabajo. De repente, en muy poco tiempo, todo cambió: a Juan dejaron de pagarle porque la empresa a la que facturaba sus servicios como autónomo empezó a atravesar serias dificultades económicas y acabó quebrando. En ese momento Carmen estaba embarazada de 8 meses de Eva y tuvo que dejar de trabajar también. Dejaron de tener ingresos regulares con los que poder hacer frente al pago de las dos hipotecas entre todos los demás gastos “incluidas las cuotas como autónomos a la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. Como resultado de esta deuda con la administración nos deniegan cualquier beca o subvención que solicitemos para los niños”.

Al tercer mes de no poder pagar la letra de la hipoteca el banco inició el proceso de embargo de su vivienda habitual. Tuvieron que abandonarla definitivamente cuando Eva tenía 7 meses. Se trasladaron a una vivienda de alquiler cerca de la anterior, pero el precio del alquiler hizo que aún tuvieran que buscar una opción más económica en otro municipio vecino. “Dentro de lo que cabe, tenemos que agradecer que Juan no tardó en conseguir otro trabajo, pero cobra 850€ al mes, no podíamos pagar 650 de alquiler mas los recibos de agua, luz y gas...tenemos que dar de comer a dos niños pequeños. Ahora pagamos 500 y, bueno, mucho apoyo familiar y algún dinero extra de algún modo podemos seguir adelante. Pero es difícil, a veces nos cortan la luz porque no podemos pagarla”.

Procuran que Lucas y Eva no se den cuenta de las dificultades que atraviesan “pero no es fácil, sobre todo con Lucas que ha pasado de que pudiéramos darle todo a esto.” A Lucas le encanta el fútbol y gracias a sus abuelas sigue jugando en un equipo (150€ anuales) y dispone de la equipación adecuada. Quiere ser futbolista, pero si este plan no resulta, no tiene demasiado claro qué le gustaría ser de mayor “bueno, si hay trabajo ¡de lo que sea!”, palabras que son la prueba de que no es ajeno a la difícil situación económica actual. Eva quiere ser profesora. “A diferencia de Lucas ella es esto lo único que

conoce. Cuando nació ya estábamos en esta situación. En este sentido, en ella no hemos notado un cambio tan notorio como el de Lucas, que ahora es más contestón, demasiado exigente y en casa un poco maleducado. Eva tiene 4 años y ya se ha mudado 2 veces porque la primera casa la perdimos y la segunda no podíamos permitirnosla.”

Actualmente no reciben ningún tipo de ayuda pública. Juan tiene un trabajo y por ser su salario 200€ superior al Salario Mínimo Interprofesional no son beneficiarios de los programas de servicios sociales municipales. “De hecho Juan tiene un salario algo mayor de los 850€, pero por la deuda que tenemos con la Seguridad Social le descuentan unos 80 ó 90 euros mensuales de la nómina para saldarlo. Por otro lado, al tener esta deuda con la administración, la beca de comedor que nos daban para Lucas nos la dejaron de conceder. Casi 100 euros de comedor por niño al mes. ...Tú descuenta a una nómina de 850 euros, 500 de alquiler y casi 200 de comedor al mes, ¿se puede comer, pagar los recibos del agua, la luz, el gas, el teléfono, la gasolina del coche...con 150 euros?”

Para poder hacer frente a estos gastos que permitan a sus hijos vivir una infancia lo más normalizada que sea posible, Carmen trabaja actualmente algunas horas por la mañana en el negocio de un amigo sin estar dada de alta en la Seguridad Social. Además “afortunadamente sus abuelas nos ayudan en lo que pueden y les compran ropa, juguetes, las cosas para el fútbol.”

Han tratado de ocultar la situación que atraviesan: “Nos hemos callado esto...por vergüenza. Tratas de mantener el tipo cuando escuchas según qué cosas que duelen muchísimo. No queremos que nos tengan lástima. Queremos trabajar y salir adelante, como hemos hecho siempre. Pero la situación es complicadísima y todo son dificultades. Tenemos una deuda con el banco de más de 200.000 euros que no vamos a poder pagar porque dependemos de empleos a tiempo parcial, mal pagados y con parte de la nómina embargada. O como el de Carmen “en negro”, que no es lo ideal, pero para el amigo al que ayuda en su negocio supondría un coste que no le compensaría y nos quedaríamos sin estos ingresos sin los que, simplemente, no podemos vivir.”

Apenas hace unos meses que la dirección del centro escolar supo de sus dificultades y derivó a Lucas y Eva al programa de Save the Children del colegio. “No teníamos ni idea de que esta familia se encontraba en una situación tan complicada, se han desvivido por mantenerse al día en el pago de los recibos de comedor y cuando desde el colegio se requería algo de material o algún libro y no podían pagarlo en el momento, en cuanto le ingresaban la nómina a Juan lo compraban” relatan desde la dirección. De hecho, a pesar de sus importantes limitaciones y gracias a las ayudas familiares Carmen y Juan estuvieron pagando clases de inglés a Lucas para ayudarlo a sacar adelante el curso “al final probablemente va a repetir curso, no sabemos qué pensar, si ha sido por todo lo que estamos viviendo aunque intentemos que le afecte lo menos posible.” Ahora el centro hace posible que Lucas y Carla puedan participar en las excursiones y actividades escolares, además con el apoyo que reciben del programa de Save the Children han solicitado un alquiler social para solicitar el alquiler de una vivienda a un precio más reducido. “Quizá deberíamos haber pedido ayuda antes, nos ha costado mucho, pero ahora nos sentimos apoyados no sólo por nuestras familias, el colegio, Save the Children, no sabemos cómo agradecerlo porque este apoyo que nos dan significa muchísimo.”



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

2. LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

La pobreza no es exclusivamente una situación de insuficiencia o falta de recursos materiales. Es, de acuerdo con Naciones Unidas, una situación “que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁶. Es decir, una situación que propicia la aparición de una serie de obstáculos para disfrute y ejercicio de los derechos humanos.

Esta definición responde perfectamente a la descripción que hacen de su propia situación muchas de las familias que participan en los programas de Save the Children que han sido consultadas para la elaboración de este informe.

Desde el inicio de la crisis económica en que nos encontramos, muchas familias han visto limitados sus ingresos como resultado de la pérdida del empleo, una situación en la que se encuentran actualmente 5.904.700 personas de acuerdo con la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2013⁷. Además se advierte de la existencia de 1.807.700 hogares con todos sus miembros activos en paro. Esto obliga a realizar ajustes drásticos en los presupuestos familiares que tienen serias consecuencias en la vida cotidiana de los niños y las niñas.

Son estas situaciones las que han disparado las cifras de los indicadores sobre riesgo de pobreza y exclusión social, el empobrecimiento de una parte de la población que ha pasado de una situación “normalizada” a añadirse a la cifra de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Por otra parte quienes se encontraban previamente en esta situación han experimentado un deterioro de sus condiciones de vida en los últimos años.

Es muy importante tener en cuenta que los indicadores y estadísticas oficiales, así como la gran mayoría de los estudios e investigaciones que abordan la pobreza infantil parten del análisis de la situación econó-

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración de 4 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10 párrafo 8.

7 INE, Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2013, 24 de octubre de 2013.

mica de la unidad familiar. También en este informe, los testimonios y las consultas que se recogen parten de esta aproximación y analizan la situación de las familias de los niños y las niñas cuyas vidas se han visto afectadas por la crisis económica actual, que ha condicionado en gran medida sus posibilidades de disfrutar y ejercer sus derechos.

Este análisis se centra, por tanto, en una situación muy concreta de pobreza infantil: la de los niños y las niñas que viven con sus familias a las que la merma o pérdida de sus ingresos expone a un gran riesgo de pobreza o exclusión social. Es fundamental entender que la pobreza familiar y la pobreza infantil son conceptos diferentes⁸. La situación de pobreza infantil, tal y como se plantea a lo largo de este informe, supone que la falta de recursos económicos del núcleo familiar se materialicen en obstáculos e impedimentos para que los niños y las niñas puedan ejercer y disfrutar plenamente de sus derechos. Para abordar esta situación se exige que el Estado cumpla con su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la realización de estos mismos.

Hay otras manifestaciones de la pobreza infantil que no se abordan en este informe, por ejemplo la vulnerabilidad de los niños y las niñas tutelados por el sistema público de protección, la de los niños y las niñas con discapacidad o la situación de los niños y las niñas que viven con sus familias en entornos marginales y de pobreza extrema. La intervención que éstas demandan debe abordarse a partir de un estudio más detallado de las condiciones, causas y consecuencias de esta mayor vulnerabilidad.

8 Eurochild Policy Paper: Child poverty– family poverty: are they one and the same? A rights–based approach to fighting child poverty. Octubre de 2011.

2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Los informes de diferentes organizaciones sociales advierten desde hace tiempo del empeoramiento de las condiciones de vida de una parte importante de la población. Un repaso a lo que nos dicen estos estudios, permite caracterizar la situación actual de pobreza en España, identificar el itinerario del empobrecimiento y la exclusión y constatar los profundos cambios que sus efectos están produciendo en la sociedad española.

Empobrecimiento de la población “normalizada” por la pérdida del empleo o su precarización

El impacto de la crisis económica en el empleo es el detonante de las dificultades económicas de muchas familias. La merma de sus ingresos las está exponiendo a un riesgo de pobreza y exclusión social que ha elevado exponencialmente los indicadores sobre pobreza. El VII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas⁹ señala que esto no sólo se debe a la pérdida del empleo, la crisis económica ha conducido a una precarización de las condiciones laborales y a la reducción de salarios de muchos trabajadores que, como resultado, se ven abocados a una situación de pobreza o exclusión a pesar de estar trabajando. Esto tiene unos efectos determinantes en la capacidad de las familias de hacer frente a sus gastos, cumplir con los pagos de las deudas hipotecarias y, a menudo del alquiler y las utilidades del hogar (agua, luz y gas).

Se está produciendo un descenso de la renta media, un empobrecimiento de la sociedad que puede constatarse al observar cómo en los últimos años ha descendido el umbral de la pobreza¹⁰, esto es, la cantidad de ingresos anuales por debajo de los que se considera a una

9 Cáritas Española.VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis. 20 de septiembre de 2012, pp. 11 y 12.

10 En el siguiente apartado, al hablar sobre la tasa de pobreza relativa se explica cómo se determina el umbral de la pobreza.

familia en situación de pobreza relativa. Las personas bajo este umbral tienen cada vez menos recursos.

Año	2009	2010	2011	2012	2013**
Umbral de riesgo de pobreza(*)	16.199 €	15.960 €	15.271 €	15.082 €	14.784 €

(*) Umbral de riesgo de pobreza en hogares compuestos por 2 adultos y 2 niños. (**) Datos provisionales

[Fuente: INE 2013, Encuesta de Condiciones de Vida]

Por otro lado, la pobreza y el riesgo de exclusión social son situaciones que se están cronificando desde el inicio de la crisis económica. Cáritas confirma esta cronificación de las situaciones de pobreza al constatar que una de cada tres personas a las que atiende lleva más de tres años solicitando su ayuda, y subraya el negativo efecto que tiene en las relaciones sociales y el horizonte vital de las personas¹¹.

Ineficacia de la política de lucha contra la pobreza

El impacto de la crisis económica no ha hecho más que agravar aún más la manifiesta incapacidad del modelo de protección social español de abordar las situaciones de pobreza de manera eficaz: “[E]n época de crisis, cuando aumenta el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión y las necesidades sociales crecen, se explicitan en toda su crudeza las consecuencias de la debilidad de las políticas sociales.”¹² Como recuerdan las organizaciones sociales que llevan años trabajando con personas en esta situación, por ejemplo la European Anti-Poverty Network (EAPN)¹³, durante los años de mayor crecimiento económico no se produjo un descenso de la tasa de pobreza relativa, situación en la que ha permanecido invariablemente en torno al 20% de la población

11 Cáritas Española. 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. 10 de octubre de 2013, p.3.

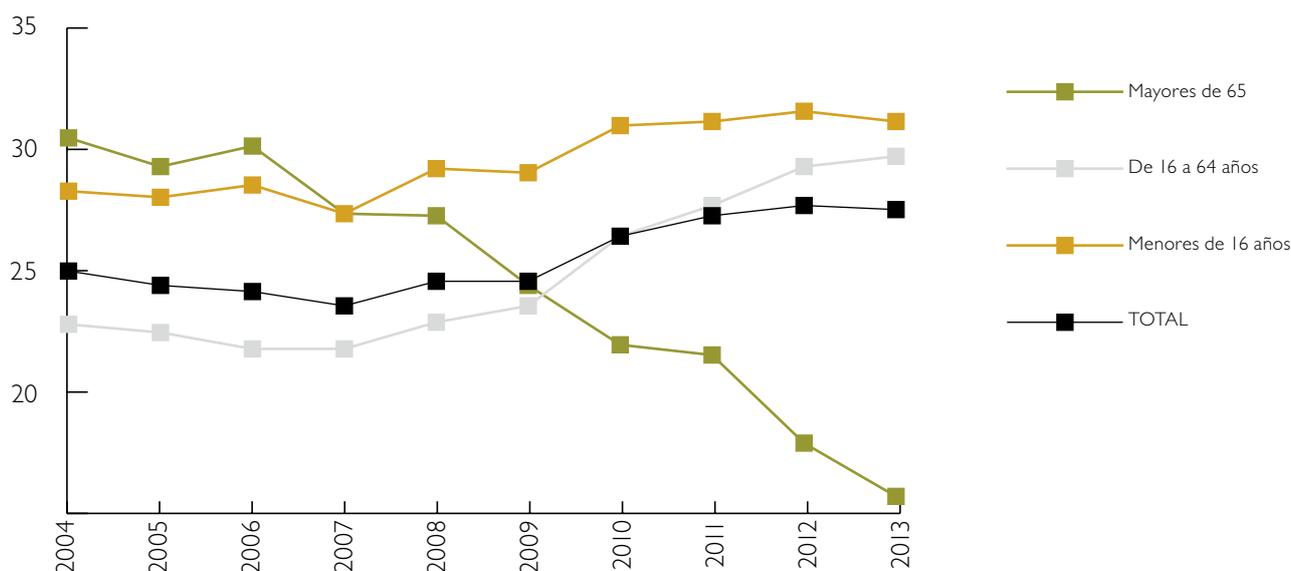
12 EAPN-España, Impactos de la crisis, 2º informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2011, noviembre de 2012, pp.19-20.

13 Íbidem, pp. 5-7. Ver también Cáritas y Fundación Foessa, Análisis y Perspectivas 2012. Exclusión y Desarrollo Social, 2012, p.1.

española. Respecto al índice AROPE se alcanzó el mínimo del 22.9% de población en riesgo de pobreza o exclusión social en 2008, y desde entonces, en 3 años, se ha disparado al 27%. Esto significa que “nos encontramos ante una situación estructural, no coyuntural [...] cuando hubo crecimiento económico (periodo 1994–2007) no se redujo la pobreza –ni se consolidó la protección social, ni aumentó la proporción de inversión en gasto social del P.I.B.–”¹⁴.

GRÁFICO I

Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en España por grupos de edad (*)



%	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
TOTAL	25.0	24.3	24.0	23.3	24.5	24.5	26.7	27.7	28.2	28.0
Menos de 16 años	28.9	28.6	29.2	27.8	30.0	29.8	32.1	32.3	32.8	32.3
De 16 a 64 años	22.4	22.0	21.2	21.2	22.5	23.3	26.7	28.2	30.1	30.6
Mayores de 65 años	31.5	30.1	31.1	27.8	27.7	24.3	21.4	20.9	16.6	14.0

(*) Los datos del INE se presentan a partir de estos grupos de edad a diferencia de los datos de Eurostat que cuantifican la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para los menores de 18 años. [Ver los últimos datos actualizados por Eurostat en el siguiente epígrafe]. (**) Datos provisionales.

[Fuente: INE 2013, Encuesta de Condiciones de Vida]

14 Cáritas Española.VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura...op. cit., p. 10.

Servicios sociales desbordados

Las dificultades económicas que atraviesan numerosas familias se ha traducido en un aumento exponencial de las demandas a los servicios sociales que han visto desbordada su limitada capacidad de ofrecer una respuesta eficaz¹⁵. A esto se ha unido una reducción de los recursos públicos para estos servicios. Por ello, en lugar de disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para abordar esta situación, se han endurecido los requisitos de acceso a estos programas limitando enormemente la concesión de estas ayudas¹⁶, y dilatando en el tiempo su concesión o reconocimiento¹⁷.

Esta respuesta insuficiente de los servicios públicos de protección social hace que un importante número de personas deban recurrir a los diferentes programas de organizaciones de acción social, para cubrir necesidades básicas como la alimentación, gastos de la vivienda, ropa o calzado. Cáritas constata un aumento del 251,4% del número de personas atendidas entre 2007 y 2012¹⁸. Señala la organización que los destinatarios de las ayudas prestadas por Cáritas en 2011 fueron familias en un 74% de los casos¹⁹. Las ayudas económicas proporcionadas fueron, en primer lugar, para alimentación en el 65% de los casos, en segundo para ropa y calzado 10% y en tercer lugar vivienda (ayuda para alquiler o recibos de utilidades) 9%²⁰.

La distribución de alimentos es también el tipo de ayuda mayoritariamente prestada por Cruz Roja Española (44.59%) según los datos del

15 Cáritas y Fundación Foessa, *Análisis y Perspectivas 2012...* op. cit., pp. 1–2.

16 Cáritas Española. VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura... op. cit., p. 12; Cáritas Española. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008–2011). La fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción. Su debilidad aumenta con la crisis. Febrero de 2013.

17 Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Agosto de 2013. Ver también epígrafe 4.1 de este informe.

18 Cáritas Española. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social... op. cit., p. 24.

19 Cáritas Española. VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura... op. cit., p. 6.

20 Íbidem, p. 7.

Informe de Vulnerabilidad Social 2011–2012²¹. Tanto Cáritas como Cruz Roja constatan, la mayor vulnerabilidad de las familias de origen extranjero que a menudo sufren discriminación para acceder a cualquier tipo de ayudas públicas²² por el establecimiento de requisitos administrativos para su obtención que difícilmente pueden cumplir.

Dependencia de las redes informales y de los ingresos de la familia extensa

Tanto las organizaciones sociales como muchos de los testimonios de familias que participan en los programas de Save the Children, confirman que para completar aspectos esenciales de la vida cotidiana de los niños y las niñas existe una gran dependencia de las ayudas que proporciona la familia extensa.

“Lucas y Eva desayunan todos días en casa de mi madre, y junto a su otra abuela pagan la ‘ficha’ del equipo de fútbol de Lucas y la equipación. Además son ellas quienes ‘los visten’. Aunque la pensión de mis padres y mis suegros no es nada del otro mundo dependemos de ella para cosas esenciales.”

Carmen, madre del caso I

Un estudio publicado por la Fundación La Caixa²³ cuantifica el número de hogares en desempleo familiar total donde vive alguna persona mayor de 65 años cuya pensión supone la única fuente de ingresos regulares. Esta es la situación de uno de cada 5 hogares, alrededor de unas 300.000 familias.

21 Informe del Departamento de Estudios e Innovación Social de Cruz Roja Española sobre la Vulnerabilidad Social 2011–2012.

22 Íbidem y Cáritas Española.VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura...op. cit., p. 12.

23 Laparra, Miguel y Pérez Eransus, Begoña (Coord.), Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Obra Social “La Caixa”. Colección Estudios Sociales N°35. P.185.

El apoyo que brinda la familia es el principal con el que se cuenta para afrontar las dificultades económicas. Sin embargo, esta red de protección ante la pobreza también está dando muestras de debilitamiento debido a la ya aludida cronificación de muchas situaciones y el continuo empeoramiento de la situación económica²⁴.

Esto también provoca el agotamiento emocional de las familias que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza o exclusión social que afecta la vida de todos sus miembros, incluida la familia extensa, y alcanza de un modo particularmente grave a los niños y las niñas.

Creciente desigualdad en la sociedad española y transmisión intergeneracional de la pobreza

Uno de los efectos de la crisis económica es que se está acentuando la desigualdad²⁵ en la sociedad española: *“el rasgo más preocupante de la evolución de la renta en la crisis es el aumento sin precedentes de la desigualdad en su distribución”*.²⁶ La proporción entre el nivel de renta del 20% de población con ingresos más elevados y el 20% de la población con menos recursos ha pasado de ser 5.1 veces más alto en 2004, a ser 6.8 veces más alto en 2011²⁷ y 7.5 veces más alto en 2012²⁸.

En definitiva, los efectos de la actual situación económica en el conjunto de la sociedad la están redefiniendo: la situación de pobreza es más extensa, intensa y crónica²⁹. Se dificulta enormemente la posibilidad de romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza que

24 Cáritas Española. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social...op.cit., p. 17.

25 Ver también en este sentido el informe de Intermón Oxfam, Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España, 13 de diciembre de 2012, pp. 30 y ss.

26 Cáritas y Fundación Foessa, Análisis y perspectivas 2013. Desigualdad y derechos sociales, 2013, p.6.

27 EAPN-España, Impactos de la crisis, 2º informe...op. cit., p.19.

28 Cáritas Española. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social...op.cit., p. 3.

29 Íbidem y Cáritas Española.VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura...op. cit., p. 10.

se constatará cuando lleguen a la edad adulta los niños y las niñas que hoy crecen en una situación de riesgo de pobreza y exclusión social si no se adoptan medidas urgentes para evitarlo³⁰.

“Los niños que crecen en una situación de pobreza y exclusión social tienen menos probabilidades de tener éxito en el colegio, disfrutar de una buena salud y de desarrollar todo su potencial en el futuro, cuando se encuentren en un mayor riesgo de desempleo, pobreza y exclusión social ellos mismos. Los análisis de correlación entre los logros educativos de los padres y los de los niños sugieren que las personas de familias desfavorecidas siguen enfrentando importantes obstáculos en la realización de todo su potencial y alcanzar mejores niveles de vida.”

Social Protection Committee of the European Union³¹

Por ello, los estudios alertan de la necesidad de adoptar medidas e implementar políticas para su erradicación no sólo porque garantizan el pleno disfrute y ejercicio de los derechos reconocidos a todos los niños y todas las niñas, sino porque constituyen una inversión imprescindible en los ciudadanos del presente y del futuro.

Mayor vulnerabilidad de la población infantil a la pobreza y la exclusión social

La evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social desde 2004 por grupos de edad evidencia, además, que desde 2009 la población infantil (menor de 16 años) es la que se encuentra en mayor medida expuesta a situaciones de pobreza (ver gráfico 1 en página 19).

30 Ver por ejemplo: INE, Nota de prensa sobre la Encuesta de Condiciones de Vida. Transmisión Intergeneracional de la pobreza y el bienestar. Año 2011, 8 de noviembre de 2012.

31 Comité de Protección Social de la Unión Europea, Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being, 27 de junio de 2012, p.42.

Algo de lo que ha alertado UNICEF desde hace varios años en sus informes³² en los que, además, ha venido reclamando una intervención eficaz de los poderes públicos para paliarla. *“Los niños dependen más de los servicios del Estado que los adultos, ya que no disponen de recursos propios. Por este motivo, un buen despliegue de servicios públicos de calidad constituye, en la experiencia de UNICEF, un componente crítico para que se hagan realidad los derechos de la infancia en cualquier país.”*³³

Los profesionales de Save the Children³⁴ que realizan intervención directa con familias en situación de pobreza constatan un **empeoramiento de las condiciones de vida** de los niños y las niñas que participan en los programas³⁵ de la organización. Los profesionales perciben este empeoramiento en su trato diario con los niños y las niñas. A menudo ellos mismos verbalizan su situación si bien son normalmente las madres y en menor medida los padres quienes expresan directamente las dificultades que atraviesan.

Pero en muchas ocasiones, según señalan los profesionales, detectar necesidades concretas depende en gran medida de prestar especial atención a detalles como el material escolar o el vestuario. A veces su deterioro o mal estado indica carencias sobre las que resulta posible intervenir pero que, por pudor o vergüenza, no se verbalizan.

Los profesionales que trabajan con las familias, los niños y las niñas en los programas de Save the Children señalan dos aspectos que caracterizan las situaciones de pobreza infantil a que se enfrentan cotidianamente. Un primer aspecto objetivo es la constatación de las dificultades que observan en muchas familias para acceder a una variedad de alimentos que conforman una dieta equilibrada. Un 48% de

32 UNICEF, La infancia en España 2010–2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes, noviembre de 2010; UNICEF, La infancia en España 2012–2013. El impacto de la crisis en los niños, mayo de 2012.

33 Íbidem, p.17.

34 Esta información se ha obtenido a partir de una consulta sobre las opiniones e impresiones de un total de 140 educadores y monitores de los programas de intervención de Save the Children que han sido consultados sobre su percepción de la actual situación y cómo está afectando a los niños y las niñas que participan en los programas.

35 Así lo señalan 118 profesionales de los 140 consultados.

los profesionales señala haber observado un importante descenso del empleo del servicio de comedor³⁶ en los centros, lo que está privando a los niños y las niñas de alimentos básicos de una dieta equilibrada: los productos frescos como frutas, verduras, pescado o carne.

Señalan también un elemento subjetivo muy significativo: el 47% de los profesionales consultados percibe que un número importante de los niños y las niñas con los que trabajan se sienten discriminados por las privaciones que experimentan debido a la situación económica de sus familias.

Otro aspecto que destacan los profesionales es el cambio de perfil de los niños y las niñas que participan en los programas de intervención ante el riesgo de pobreza y exclusión social. Muchos nuevos casos son niños y niñas de familias que con anterioridad se encontraban en una situación “normalizada” y que, como resultado del empeoramiento de la situación económica de sus familias, encuentran cada vez más dificultades y discriminación en su vida cotidiana.

Este cambio de perfil, según precisan algunos profesionales consultados, influye a la hora de plantear y planificar las intervenciones con estos niños, niñas y familias. Por un lado, las familias que con anterioridad no han sido “usuarias” de los servicios sociales desconocen en gran medida muchas de las ayudas y prestaciones a las que podrían acceder en su situación, por lo que los profesionales de los programas de Save the Children desempeñan una labor esencial informando, acompañando a las familias y derivándolas a los agentes y servicios competentes, si bien el desbordamiento de estos hace que a menudo no puedan atenderse sus demandas.

Por otro lado, los programas, además de ofrecer respuestas concretas, posibilitan el establecimiento de un vínculo entre la familia y los profesionales que sirve de apoyo, acompañamiento y contención emocional. La mera escucha por parte de los profesionales de las situaciones que atraviesan las familias supone un alivio en el complejo proceso de toma de conciencia y aceptación de la nueva realidad del núcleo familiar.

“Muy a menudo son los propios Servicios Sociales los que derivan a las familias a estos programas debido a la falta de recursos para ayudarlas.

36 Es importante tener en cuenta que la situación varía enormemente de unas Comunidades Autónomas a otras.

“[No] proteger a los niños de la pobreza es uno de los errores más costosos que puede cometer una sociedad. Son los propios niños quienes asumen el mayor de todos los costos, pero también sus países deben pagar un muy alto precio por su error: menor nivel de competencias y productividad, menor nivel de logros en materia de salud y educación, mayor probabilidad de desempleo y dependencia de la seguridad social, mayor costo de los sistemas de protección judicial y social, y pérdida de cohesión social. Por tanto, salvo en un enfoque de muy corto plazo, los argumentos económicos sustentan la protección de los niños contra la pobreza.”

Centro de Investigaciones Innocenti³⁷. UNICEF.

³⁷ Centro de Investigaciones Innocenti, Medición de la pobreza infantil. Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo. Report Card n°10. UNICEF, agosto de 2012.

2.2. ¿QUÉ NOS DICEN LOS DATOS E INDICADORES SOBRE POBREZA INFANTIL?

Los datos y estadísticas oficiales cuantifican el número de personas que dentro del conjunto de la sociedad se encuentran en una situación de pobreza. Además, en los últimos años, se han desarrollado indicadores que permiten conocer mejor cómo afectan las condiciones económicas de las familias a los niños y las niñas, e identificar las características que las hacen más vulnerables a la pobreza.

Al observar estos datos, tan importante como las propias cifras es entender lo que miden exactamente. Qué dimensión de la pobreza cuantifican, qué forma de definir la pobreza reflejan y cuáles son las limitaciones de los indicadores que se manejan. De este modo resulta posible entender e interpretar qué significan realmente estas cifras y estos datos para el conjunto de la sociedad.

La tasa de pobreza relativa

El indicador con el que habitualmente se cuantifica la situación de pobreza de un país es la **tasa de pobreza relativa**. Es decir, el porcentaje de población que vive en hogares cuyos ingresos les sitúan por debajo del umbral de pobreza.

Es fundamental tener en cuenta que este indicador mide la cantidad de población que se encuentra en situación de pobreza a partir del nivel de ingresos que se considera bajo (inferior al 60%) en relación al nivel de ingresos del propio país. De ahí el término pobreza relativa: “en relación a” la mediana estadística de los ingresos de cada país. Al hablar de pobreza infantil relativa se está indicando el número de niños y niñas que viven en familias cuyo nivel de ingresos se encuentra por debajo de este umbral.

“ El umbral de pobreza se sitúa en una renta inferior al 60% de la renta mediana del país.

La renta mediana del país es el valor de los ingresos respecto al cual la mitad de los hogares se encuentra por encima, y la otra mitad por debajo.

Hay un aspecto importante que debe tenerse en cuenta respecto a este indicador, cuando se analiza su evolución anual (ver tabla en página 18) en un contexto como el actual, de empobrecimiento de la sociedad, el descenso del umbral de la pobreza significa que una familia puede pasar de estar por debajo del umbral de la pobreza a no estarlo teniendo exactamente los mismos ingresos y dificultades económicas. Por lo que las variaciones en los porcentajes de este indicador deben leerse con cautela.

Según los últimos datos de la Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida del Eurostat, en 2012³⁸ el porcentaje de población infantil³⁹ viviendo en hogares por debajo de este umbral era del 29.9%, siendo el grupo de edad que en mayor proporción vive por debajo de este umbral, frente al 21.9% de población de 18 a 64 años y el 14.8% de población de más de 65 años.

La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social⁴⁰

Se trata de un indicador elaborado por la Unión Europea para medir el cumplimiento de uno de los objetivos establecidos en la estrategia política para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en todos los Estados miembro: Europa 2020. Uno de los retos que se plantea lograr esta estrategia es la reducción en al menos 20 millones del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en el conjunto de Estados miembro. Se considera que están en esta situación las personas cuyos hogares se encuentren en alguna de estas situaciones: nivel de ingresos bajo el umbral de pobreza relativa; privación material severa; o baja intensidad de empleo en el hogar.

38 Datos actualizados a 8 de noviembre de 2013, extraídos el 13 de noviembre de 2013.

39 Eurostat, a diferencia del Instituto Nacional de Estadística, tiene disponibles datos sobre pobreza infantil para el grupo de edad 0–17 años.

40 También se denomina índice AROPE (At Risk Of Poverty or Exclusion) por sus siglas en inglés.

La *privación material* severa es la situación en la que se encuentran las personas en cuyos núcleos familiares, por no disponer de recursos económicos suficientes, se carece de 4 ó más de los siguientes elementos:

- Mantenerse al corriente de pago de la hipoteca o alquiler y facturas corrientes
- Tener una temperatura adecuada en el hogar durante los meses de invierno
- Irse de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año
- Una comida de carne, pollo o pescado (o su equivalente vegetariano) al menos cada dos días
- Capacidad para afrontar gastos imprevistos
- Teléfono
- Televisión en color
- Lavadora
- Coche

La *baja intensidad de empleo* en el hogar se define a partir del tiempo total que podrían trabajar todos los miembros del hogar de entre 18 y 59 años (excepto estudiantes de entre 18 y 24) y el que, de hecho, trabajan. Si la proporción es inferior al 20% en el hogar hay una baja intensidad de empleo.

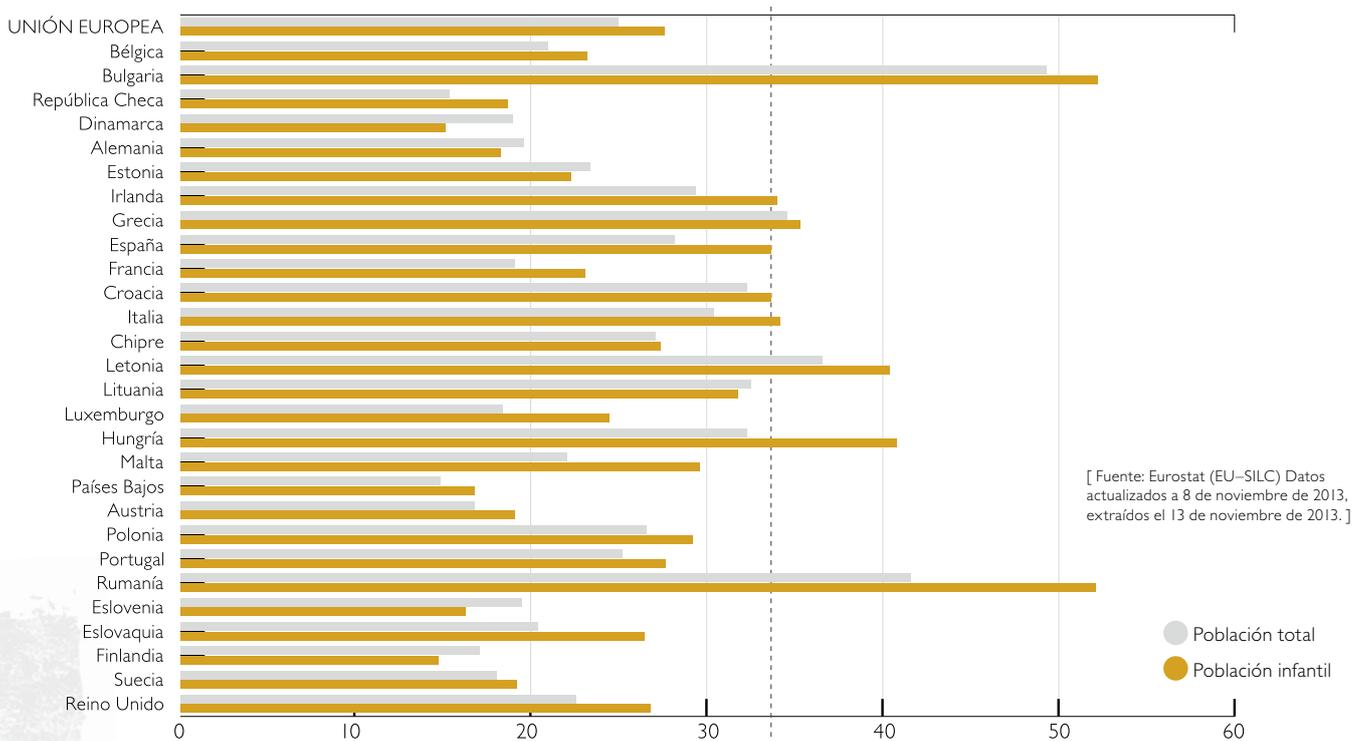
Según los últimos datos publicados por Eurostat de la Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida⁴¹, el 27.7% de los menores de 18 años en el conjunto de 28 países de la Unión Europea estaban en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, frente al 25.7% de los adultos (entre 18 y 64 años) y el 19.7% de los mayores de 65.

41 Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC) actualizada el 8 de noviembre de 2013.

En el caso de España la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de menores de 18 años se situaba en 2012 en el 33.8%⁴², lo que en números absolutos supone **2.826.549 niños y niñas**⁴³ **viviendo en riesgo de pobreza y exclusión social.**

GRÁFICO 2

Población total y población infantil en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea en 2012



El porcentaje de niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social sólo es superior en: Bulgaria 52.3%, Rumanía 52.2%, Hungría 40.9%, Letonia 40.5%, Grecia 35.4%, Italia 34.3%, Irlanda⁴⁴ 37.6%. El octavo mayor de los 28 países miembro de la Unión Europea.

42 Es importante recordar de nuevo que en Eurostat las cifras de riesgo de pobreza y exclusión social identifican a los menores de 18 años como grupo de edad, mientras el Instituto Nacional de Estadística ofrece datos sobre menores de 16 años. En este sentido, los datos correspondientes a 2011 de menores de 16 años en riesgo de pobreza o exclusión social es del 29.9%.

43 De acuerdo con el Padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística, el número de niños y niñas en España a 1 de enero de 2012 era de 8.362.305.

44 Datos correspondientes a 2011.

Los datos y estadísticas oficiales además de cuantificar la magnitud de la pobreza infantil, permiten identificar a los grupos de población más expuestos a que sus hijos e hijas menores de 18 años tengan que crecer en una situación de pobreza. Los datos de la Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida de Eurostat⁴⁵ señalan en este sentido que:

- Un 47.8% de los niños y las niñas de **familias monoparentales** de los 28 países de la Unión Europea se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, en España el 45.6%
- Un 61.1% de los niños y las niñas cuyos progenitores **no alcanzaron la educación secundaria** se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea. En España el porcentaje es del 57.6%
- Un 33.8% de los niños y las niñas en cuyas familias al menos uno de los progenitores es de **origen extranjero** se encuentran en riesgo de pobreza relativa. España es el país en el que este porcentaje es mayor, alcanzando un 49.2%

Seguimos estando ante un indicador que presta atención a la situación económica del núcleo familiar. A pesar de que se contempla el riesgo de pobreza y exclusión social desde una perspectiva un poco más amplia que meramente un bajo nivel de ingresos, persisten limitaciones para describir con exactitud la situación de pobreza al no contemplar otro aspecto crucial de la situación económica familiar como su nivel de gasto, algo que además varía enormemente entre países en función de, por ejemplo, la gratuidad o el coste de algunos servicios públicos⁴⁶. El coste del acceso a la educación o a asistencia sanitaria, los gastos asociados a la escolarización de los niños y las niñas o el precio de los medicamentos afectan de manera decisiva a los presupuestos familiares, y el nivel de cobertura pública de los mismos es muy diverso entre unos Estados y otros.

45 Según los datos de la última actualización de 12 de noviembre de 2013, extraídos el 13 de noviembre de 2013.

46 Centro de Investigaciones Innocenti, Medición de la pobreza infantil...op. cit.p.9.

El Índice de Privación Infantil

Para tener un mejor conocimiento de cómo las dificultades económicas de las familias afectan las condiciones de vida de los niños y las niñas, el Centro de Investigación de UNICEF en Florencia (Centro Innocenti) ha elaborado un indicador con el que medir el nivel de privación que sufren⁴⁷. Este indicador se denomina **Índice de Privación Infantil** y refleja la medida en que las familias tienen capacidad⁴⁸ económica para que los niños y las niñas dispongan de:

1. Tres comidas al día
2. Al menos una comida al día con carne, pollo o pescado (o un plato vegetariano equivalente)
3. Frutas y verduras frescas todos los días
4. Libros adecuados a la edad y nivel de conocimientos cada niño o niña (sin contar los libros de texto)
5. Artículos para actividades de esparcimiento al aire libre
6. Actividades regulares de esparcimiento
7. Al menos un juego por cada niño o niña
8. Dinero para participar en los paseos y actividades de la escuela
9. Un lugar tranquilo, con espacio y luz suficientes para hacer la tarea escolar
10. Conexión a internet
11. Algunas prendas de vestir nuevas (que no todas sean de segunda mano)

47 La encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de Eurostat de 2009, incluyó un módulo específico para plantear un análisis de la situación de privación material de las familias. A partir de los datos obtenidos de esta encuesta el Centro Innocenti elaboró esta propuesta.

48 Lo que se plantea a las familias es si tienen capacidad económica para disponer de esos elementos.

12. Dos pares de zapatos del tamaño correcto (incluido al menos un par para cualquier clima)
13. Oportunidad de invitar de vez en cuando a un amigo o amiga a jugar y comer en su casa
14. Oportunidad de festejar acontecimientos especiales como su cumpleaños, su santo, fiestas religiosas, etc.

Se considera que un niño o una niña que carece de dos o más de estos elementos se encuentra en una situación de privación material. Este índice puede aportar mucha información para un mejor conocimiento de las situaciones concretas de pobreza y exclusión social infantil.

Se ha realizado una consulta a 127 familias que participan en los programas de atención a niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social de Save the Children⁴⁹. Sólo 4 de las familias señalan que disponen de todos los elementos de la lista, y 16 familias señalan la carencia de sólo uno de ellos. Esto significa que en el 84% de las familias los niños y las niñas se encuentran en una situación de privación infantil.

El 63% de las familias (80 de ellas) indican la carencia de entre 2 y 6 elementos de la lista. Las situaciones más graves recogidas hablan de la falta de 10 elementos (4 familias), 11 (1 familia) y 12 (1 familia). Ninguna señala la carencia de 13 ó 14 de los elementos de la lista.

⁴⁹ La información que aporta no es representativa de la realidad de la infancia en España pero esencial para comprender el nivel de privación de los niños y las niñas cuyas familias atraviesan graves problemas económicos y qué elementos del bienestar de estos niños y estas niñas son los primeros en desaparecer de su vida cotidiana al hacerlas frente.

Una información realmente interesante que proporcionan estas consultas es saber qué elementos son aquellos de los que carecen en mayor medida los niños y las niñas. Éste sería el listado ordenado resultante⁵⁰:

1°– No disponen de conexión de internet	72%
2°– No realiza regularmente actividades de esparcimiento u ocio	56%
3°– No pueden festejar acontecimientos especiales	42%
4°– No tienen ocasión invitar a un amigo	41%
5°– Faltan libros	35%
6°– No puede participar en excursiones del colegio	33%
7°– Faltan artículos tiempo libre	31%
8°– No come frutas y verduras todos los días	24%
9°– No dispone de un lugar tranquilo en casa para hacer los deberes	21%
10°– Faltan juegos en casa	21%
11°– No tienen dos pares de zapatos	20%
12°– No han estrenado ninguna de sus prendas de vestir	20%
13°– Falta carne, pollo o pescado al día	13%
14°– Faltan 3 comidas al día	4%

⁵⁰ Es importante tener en cuenta que las familias han considerado si los niños, de hecho, pueden disfrutar de todos los elementos señalados, muchas de ellas señalan que la alimentación, el material escolar o el vestuario no sería posible si no contaran con el apoyo de los servicios sociales o las ayudas de Save the Children.

DATOS



En **España** hay

8.362.305

niños y niñas.*

El **29.9%**, es decir,

2.500.329 niños y niñas viven en hogares
con ingresos bajo el umbral de pobreza relativa,

y el **33.8%**, es decir,

2.826.549 niños y niñas viven
en riesgo de pobreza o exclusión social.

Entre las familias monoparentales,

el **45.6%** de los niños y las
niñas viven en riesgo de pobreza
o exclusión social.

Entre las familias cuyos padres
no alcanzaron
la educación secundaria,

el **57.6%** de los niños y las
niñas viven en riesgo de pobreza
o exclusión social.

Entre las familias en las que
al menos uno de los progenitores
es de origen extranjero,

el **49.2%** de los niños y las
niñas viven en riesgo de pobreza
relativa.

(*) Datos a 1 de enero de 2012 según el padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística. El resto de datos que aparecen en esta sección han sido obtenidos de Eurostat, Encuesta sobre Ingresos y Condiciones de Vida. (Datos actualizados el 8 de noviembre de 2013, extraídos el 13 de noviembre de 2013)

> CASO 2:

JAVIER Y MARÍA

“Mamá, cuando tengas trabajo, si te queda dinero, si puedes, me gustaría que me compraras...”

[María, 7 años]

Javier tiene 10 años y su hermana María 7. El padre de Javier es una pareja anterior de su madre, Leonor, en su país de origen. El padre de María, Iñaki, es español. Viven los cuatro en una casa prefabricada cedida gratuitamente por el Ayuntamiento de la pequeña localidad rural en la que residen. En la casa no se realiza ningún tipo de mantenimiento, por ello el invierno pasado sufrieron un incendio en la habitación de los niños debido al mal estado de una estufa. Tienen acceso a agua corriente y luz aunque a menudo no pueden pagarla y deben engancharse al alumbrado público para disponer de electricidad.

El calor en la casa prefabricada es insoportable en verano y el frío húmedo del invierno ha provocado que los dos niños hayan tenido serios problemas de salud en los últimos años. Javier sufrió una bronconeumonía aguda. María también estuvo ingresada por padecer una enfermedad debida a un virus que, según el personal sanitario que la atendió, pudo deberse a la suciedad existente en el entorno de la casa.

A María le gustaría vivir en una casa de ladrillo, como sus amigas, aunque hace tiempo que apenas lo menciona, resignada.

Su madre que es licenciada universitaria en su país de origen, actualmente trabaja en el campo intermitentemente unas horas al día. Parte de su sueldo lo cobran “en negro”, y si bien tiene que estar disponible para trabajar las horas que le pidan cada día, sin horarios, de lunes a domingo, confiesa que está mejor con su patrón actual que con otros de la zona que descuentan el tiempo de la merienda del jornal y, al no mediar contrato de ninguna clase ni alta en la Seguridad Social, no dan siquiera “finiquito”.

Pese a estar trabajando no gana lo suficiente para poder pagar todos los gastos a los que deben hacer frente. Pero al tener una fuente de ingresos han dejado de percibir ayudas de los servicios sociales aunque las siguen solicitando. Por ello, con regularidad precisan ayuda alimentaria que obtienen de canales informales: vecinos, comerciantes de la localidad, la parroquia. La ayuda de alimentación que reciben es abundante en cantidad pero apenas variada (arroz, legumbres y pasta), por lo que apenas comen alimentos frescos (frutas, verduras, carne o pescado), salvo los niños que comen en el colegio y ello añade algo de variedad a su dieta.

La participación de los niños en el programa de Save the Children proporciona una ayuda económica para el equipamiento escolar de los niños que, de otro modo tendrían que tratar de obtener a través de estos canales informales.

Aunque Leonor e Iñaki agradecen enormemente las ayudas se sienten señalados por tener que pedir las, sienten que su comportamiento y rutinas son juzgados por sus vecinos y eso les hace sentir incómodos. Aunque lo que peor llevan es la frustración de tener que contestar sistemáticamente a cualquier petición de los niños con un “a ver si se puede”. Acaban admitiendo haber llegado a pegar a los niños en alguna ocasión para que no les pidieran más cosas.

Si por algo les resulta particularmente doloroso perder el control de esta manera es por la naturalidad y resignación con que Javier y María han comprendido la situación: “Mis papás se enfadan con la situación, no con nosotros”, excusa Javier. No pueden comer helados en todo el verano, ir a la playa, estrenar ropa o recibir algún regalo de la carta que escriben ilusionados todos los años a los Reyes Magos, y sin embargo la relatan con normalidad: “sabemos que no hay dinero para comprar los juguetes que me gustan, ya que papá y mamá tienen que pagar la luz, el agua y todo eso, pero la crisis no nos afecta tanto”.

María va muy bien en el colegio y no parece que le afecten las difíciles condiciones en las que vive, de mayor quiere ser veterinaria o modelo. Javier tiene más problemas, le ha costado adaptarse y confiesa haber sufrido algunos insultos por ser extranjero. De mayor quiere ser futbolista o policía.

Leonor e Iñaki sólo quieren que estudien, lo que sea, pero que saquen una carrera que les permita vivir de otra manera, tener más oportunidades. Tienen claro que harán lo imposible para que sus hijos estudien: “les hemos llevado al campo para que vean lo dura que es una jornada de trabajo ya que nos decían que con el trabajo en el campo no les hacía falta estudiar porque así tendrían dinero”.

Dinero que les permitiría comer “chuches” de vez en cuando o, en el caso de Javier, visitar a sus abuelos maternos en su país ya que los echa mucho de menos (vivió con ellos hasta que vino a España a reunirse con su madre). Pero sobre todo, les gustaría “dejar de ver a papá y mamá tristes y enfadados”.

3. LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS. GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

“[E]s más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza.”⁵¹

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La pobreza infantil no es tan sólo la insuficiencia o falta de recursos económicos. Es la situación en la que se encuentran los niños y las niñas que, como resultado de las dificultades económicas de sus familias, ven obstaculizado y en ocasiones impedido el disfrute y ejercicio de los derechos que tienen reconocidos. Ante estas situaciones las autoridades públicas, tienen la obligación de intervenir para eliminar todas las dificultades que impidan su ejercicio. **Cumplir con esta obligación constituye la más efectiva protección de los niños y las niñas ante la pobreza.**

Este planteamiento de la pobreza infantil desde una perspectiva de derechos hace necesario el repaso de los tres elementos esenciales de la misma: los tratados internacionales en que se fundan, la consideración de los niños y las niñas como titulares de derechos y de los Estados como los garantes de los mismos.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los tratados internacionales de derechos humanos son el acuerdo internacional mediante el que los diferentes Estados reconocen a todas las personas la titularidad de los mismos. Con su adhesión e estos tratados, los Estados adquieren la obligación internacional de cumplir con sus disposiciones, consagradas a la protección de la dignidad huma-

51 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración de 4 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10, párrafo 13.

na. Para el adecuado cumplimiento de este compromiso, los propios tratados crean mecanismos de supervisión que interpretan y concretan el contenido de las normas⁵² y evalúan el modo en que los Estados las aplican⁵³.

En el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, las normas internacionales en las que este informe va a centrar su análisis van a ser fundamentalmente la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁴. También dos tratados de Derechos Humanos de carácter regional firmados en el ámbito del Consejo de Europa: la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

Todas estas normas internacionales, su interpretación y la jurisprudencia de sus órganos de supervisión ofrecen orientación práctica para el diseño, la implementación, la evaluación y el monitoreo de las políticas de los Estados encaminados a la reducción de la pobreza constituyendo un impulso político y de legitimación para abordar su erradicación⁵⁵.

Los niños y las niñas son titulares de derechos

La Convención sobre los Derechos del Niño consagra a todos los niños y todas las niñas como sujetos de derechos, titulares de todos los derechos humanos, y de aquellos que específicamente garantizan su protección atendiendo a su mayor vulnerabilidad derivada de su condición de seres humanos cuyas capacidades se encuentran en evolución.

52 Por ejemplo las Observaciones Generales que publican los Comités de Naciones Unidas creados por los tratados internacionales de Derechos Humanos.

53 Por ejemplo, las Observaciones Finales a los informes que en virtud de los tratados internacionales de Derechos Humanos, los Estados deben remitir periódicamente al Comité.

54 Si bien es fundamental recordar que, tal y como se proclamó en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí." A/CONF.157/2 de 12 de julio de 1993, párrafo 5.

55 Sepúlveda, Magdalena y Nyst, Carly, *The Human Rights approach to social protection*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, 2012, pp. 17–20.

Por esta mayor vulnerabilidad se reconoce a la familia como *grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros*⁵⁶, y por ello la Convención sobre los Derechos del Niño establece que son los padres quienes tienen la *responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño* (art. 18). Si bien, continúa este artículo: *“A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño.”*

Cuando el núcleo familiar se encuentra en dificultades económicas son varios los derechos titularidad de los niños y las niñas que se pueden ver comprometidos tal y como se verá en el capítulo siguiente del informe:

- Su derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral 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)

Los Estados son titulares de obligaciones

En materia de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones de tres tipos: respetar (no interferir), proteger (frente a las vulneraciones de estos derechos por parte de otros), y realizar (adoptar todas las medidas necesarias para la plena realización de los derechos).

⁵⁶ Preámbulo de la Convención Sobre los Derechos del Niño, párrafo 5.

Para cumplir con ellas el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que los Estados deben adoptar *todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos*. Lo que supone la obligación de⁵⁷:

- Incorporar al derecho interno las disposiciones de la Convención y de revisar toda la legislación interna para adaptarla.
- Hacer disponibles recursos efectivos para poder invocar ante los tribunales las violaciones de los derechos reconocidos⁵⁸.
- Elaborar una estrategia nacional basada en los derechos reconocidos en la Convención.
- Garantizar la coordinación de todos los poderes públicos en la aplicación de los derechos de los niños.
- Establecer salvaguardas para que la descentralización o la transferencia de competencias no conduzca a una discriminación en el goce de los derechos del niño en las diferentes regiones.
- Velar porque los proveedores privados de servicios públicos privatizados actúen de conformidad con sus disposiciones, lo que crea obligaciones indirectas para estas empresas.
- Llevar a cabo un proceso continuo de valoración y evaluación de los efectos sobre los niños de la promulgación de disposiciones legislativas y formulación de políticas públicas así como de su aplicación.
- Elaborar indicadores y disponer de datos y análisis sobre la situación de los derechos de los niños y las niñas.
- Visibilizar a los niños y las niñas en los presupuestos públicos.
- Promover la formación y fomentar la capacidad de todos los que de algún modo participan en la aplicación de la Conven-

57 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N°5 (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 27 de noviembre de 2003, CRC/GC/2003/5.

58 Ver: Save the Children, Infancia y justicia: una cuestión de derechos. Los niños y las niñas ante la Administración de justicia en España, 2012.

ción sobre los Derechos del Niño, y de todos los que trabajan con y para los niños y las niñas.

- Cooperar con la sociedad civil para asegurar que el respeto y garantía de los derechos de los niños y las niñas se extiende a toda la sociedad, más allá de los servicios e instituciones públicas.

Al concretar estas medidas los Estados deben orientarse por los **cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño**: la no discriminación (art. 2); que sea el interés superior de los niños y las niñas la consideración fundamental al tomar decisiones que les afecten (art. 3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6); y su derecho a participar, ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta (art.12). Dos de ellos resultan particularmente importantes para abordar las situaciones de pobreza infantil.

Las dificultades económicas de las familias que planteen un impedimento para el disfrute de los derechos de los niños y las niñas constituyen una discriminación por razones económicas ante la que los Estados deben actuar. Esta actuación debe estar orientada a la persecución del interés superior de los niños y las niñas. En mayo de 2013 el Comité de los Derechos del Niño publicó una Observación General⁵⁹ definiendo y aclarando el alcance de este concepto indeterminado y de las obligaciones que plantea para el Estado. Es importante repasar brevemente lo que esto supone en el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil.

⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N°14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primaria, 29 de mayo de 2013, CRC/C/GC/14, párrafo 4.

El interés superior de los niños y las niñas

El interés superior del menor es un concepto que tiene una triple dimensión:

- Es un derecho del que son titulares todos los niños y todas las niñas
- Es un principio legal para la interpretación de las leyes y las normas
- Y es una norma procedimental que exige que en cualquier proceso de toma de decisiones que afecten a niños y niñas (individual o colectivamente) se lleve a cabo una evaluación de los posibles efectos, positivos o negativos, de esta decisión sobre los niños y las niñas afectados⁶⁰.

Señala el Comité que los Estados⁶¹ tienen la obligación de garantizar que el interés superior de los niños y las niñas es adecuadamente integrado y consistentemente aplicado en cada acción de las instituciones públicas y que todas las decisiones administrativas y judiciales, así como las políticas públicas y las leyes que afecten a los niños y las niñas, motiven la consideración de su interés superior (lo que incluye detallar el modo en que se ha examinado y determinado y el peso que ha tenido en la adopción de la decisión).

El Comité insiste en la importancia de tener en cuenta este principio y prever el impacto que van a tener en la vida y los derechos de los niños y las niñas las decisiones legislativas y gubernamentales algo que incluye, en particular, las decisiones que se toman a la hora de asignar los recursos para las políticas públicas, programas y medidas destinadas a hacer efectivos todos los demás derechos reconocidos a los niños y a las niñas⁶².

60 Íbidem, p. 4.

61 Íbid., p. 5.

62 Íbid., párrafo 15 d).

El Estado español como garante de los derechos de los niños y las niñas

Las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño desde el 5 de enero de 1991⁶³ forman parte del ordenamiento jurídico español⁶⁴ y deben ser la clave para interpretar las normas constitucionales y legislativas en materia de derechos de infancia⁶⁵ tal y como reconoce expresamente el artículo 39.4⁶⁶ de la **Constitución Española**.

El reconocimiento de estos derechos se lleva a cabo en la propia Constitución que reconoce como un derecho fundamental el derecho a la educación (art. 27) y como principios rectores de la política social y económica el derecho a la protección de la salud (art. 43) y la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1). Esta diferenciación entre derechos fundamentales y principios rectores no refleja de forma adecuada el carácter interdependiente e indivisible de los derechos humanos⁶⁷. Así, por ejemplo, el contenido esencial del derecho a la educación debe ser regulado por una ley orgánica y se puede reclamar su cumplimiento ante los tribunales a través de procesos judiciales más garantistas. Mientras que, por ejemplo, la protección de los niños y las niñas frente a la pobreza y la violencia no reviste esta consideración ni goza de esta protección cualificada.

En esta descripción del marco general existente a nivel estatal para la protección de los derechos de los niños y las niñas en España, hay que destacar **Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor** de 15 de enero, cuyo Título I consagra la aplicación en España de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño y reconoce y profundiza en parte del catálogo de derechos reconocidos

“ Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales y educativas. En todo caso el contenido esencial de los derechos de los menores no podrá verse afectado por la falta de recursos sociales básicos”

Artículo 11.1 párrafo 3 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. (Principios rectores de la actuación administrativa)

63 B.O.E. Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 31 de diciembre de 1990.

64 Artículo 96.1 de la Constitución Española de 1978.

65 Artículo 10.2 de la Constitución Española de 1978.

66 Artículo 39.4 de la Constitución Española de 1978: “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

67 Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993.

en la misma⁶⁸. Esta ley, en el momento de redactar el presente informe se encuentra en un proceso de revisión.



Uno de los aspectos más significativos de esta reforma es que plantea profundizar y dar un mayor desarrollo al concepto de “interés superior del menor”. Para ello, además de las obligaciones que ya se han señalado al hablar de la Observación General del Comité, deben tenerse en cuenta las recomendaciones expresas que el propio Comité ha efectuado a España en este sentido:

- a) [Adoptar] todas las medidas adecuadas para asegurarse de que el principio del interés superior del niño oriente todas las medidas y decisiones que adopten los gobiernos central y autónomos en relación con las disposiciones jurídicas, así como las decisiones judiciales y administrativas, que repercutan en los niños;
- b) [Evaluar] las consecuencias que tengan las medidas y decisiones adoptadas por los gobiernos en el interés superior del niño, a fin de mejorar su propia idea al respecto y su orientación sobre lo que constituye el “interés superior”, e impartir capacitación a todos los responsables de la adopción de decisiones (entre otros, jueces, funcionarios públicos y órganos legislativos).⁶⁹

68 El Título II de esta ley articula los principios básicos del sistema público de protección.

69 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España...op.cit., párrafo 28.

El **desarrollo legal e institucional para la realización de los derechos** de los niños y las niñas en España tiene que contemplarse a partir de los diferentes niveles competenciales de las administraciones públicas, definidos en la Constitución Española⁷⁰. El problema es la diversidad normativa tal entre las diferentes Comunidades Autónomas que acaba por conducir a un desigual disfrute de los derechos en función de en cuál de ellas residan. Algo sobre lo que el Comité ha advertido específicamente a España instando a que se adopten todas las medidas que aseguren el pleno ajuste de las leyes y normas administrativas autonómicas a las disposiciones de la Convención⁷¹.

70 Artículo 148 de la Constitución Española de 1978 y Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

71 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España...op.cit., párrafo 10.

> CASO 3:

ANA, ANDREA Y HUGO

“Lo ideal sería que mi madre encontrase trabajo, y que mejorara, estuviese más feliz... que no se matase tanto en buscarse la vida.”

[Ana, 16 años]

Ana tiene 16 años, Andrea 11 y Hugo 3. Viven con su madre en una capital de provincia. Su madre, Paloma, perdió su empleo como dependienta en un comercio al empezar a materializarse los efectos de la crisis. Desde entonces sobrevive de lo que saca con la venta ambulante: “El cambio, a muy mal, es lo peor. Antes con mi sueldo me apañaba muy bien, vivíamos modestamente pero a los niños no les faltaba nada. Ahora el día que vendo comemos, el que no vendo no. Y con los 5 a 10 euros que saco los días buenos tenemos que comer los cuatro.”

Con el único apoyo de Ana su hija de 16 años, una vecina, puntualmente de su madre y las ayudas que recibe a través de Save the Children para los niños, Paloma acumula recibos sin pagar y apenas tiene para que sus hijos puedan comer medianamente bien. No puede hacer frente al reducido pago de la hipoteca de la casa en la que viven (150 euros al mes), y debe ya varios recibos “para mí lo importante es que mis hijos coman”. Tampoco puede hacer frente al pago de la luz, el agua o la comunidad y acumula en el mes de julio una deuda de más de 2000 euros que sigue incrementándose a la espera de que la “corten los contadores y, tarde o temprano, acabar en la calle con los niños o en algún piso de acogida”.

Ana recibe ayuda y come diariamente en un centro de servicios sociales municipal, sin embargo cuando Paloma ha acudido para pedir ayuda para comer y poder pagar algún recibo: “la respuesta que me dio la trabajadora social fue que había mucha gente como yo y no se puede ayudar a todos”. Tampoco el padre de Ana o el de Andrea y Hugo contribuyen a aliviar su situación.

La únicas ayudas que reciben son la beca de comedor de Andrea y Hugo (cubierta en parte por una beca y completada por el propio centro escolar), esporádicamente la ayuda de Cáritas y la del programa de Save the Children en el que participan los niños. Este programa les proporciona ayudas para Hugo, y hace posible la participación de sus hijas en un campamento de verano que para Paloma supone, sobre todo, asegurar su comida durante las vacaciones. Este año Ana, por edad, ya no ha podido participar en él.

Ana asiste a un programa de los servicios sociales públicos donde, además de darle de comer, “me han ayudado a entender mejor mi situación, a madurar, a no pensar sólo en mí, sino sobre todo en mis hermanos y mi madre”.

Cuando a Paloma se le pregunta por la dieta que llevan habitualmente responde significativamente que “viven al día”. La dieta básica de los niños es el menú escolar (Andrea y Hugo) y del centro de servicios sociales (Ana), y en casa “todas las combinaciones posibles de pan, mortadela, huevos y patatas”.

Hugo apenas tiene edad de comprender lo que sucede, “y además es esta la situación de nuestra familia prácticamente desde que nació”. Andrea es la que peor lo lleva, “no acaba de entender que antes podía tener cosas y ahora no”.

A Ana el cambio también le ha afectado enormemente y se le nota. Es una adolescente que tiene la responsabilidad de ayudar a su madre en el cuidado de sus hermanos y de echar una mano con la venta ambulante para poder comer. Pero lo ha asumido y confiesa: “lo que peor llevo es ver a mi madre triste y nerviosa por sacar dinero”, admite que la relación directa con su madre ha cambiado porque no quiere contarle cómo se siente para no agobiarle más. Además, todo esto que está viviendo hace que no pueda dejar de pensar en el modo de ayudar a su madre y hermanos “de mayor me gustaría ser un montón de cosas, no sé, pero me cuesta concentrarme en estudiar con todo esto que pasa en mi casa”.

Reconoce que a pesar de no querer hablar mucho del tema “Claro que me afecta... en muchas cosas: vas a comprar y tienes que mirar mucho el dinero, hace mil que no me compro ropa y no salgo con mis amigos porque no puedo pagar algunas cosas.”



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

4. ¿CÓMO AFECTA LA SITUACIÓN DE POBREZA A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS?

Este capítulo plantea una revisión de los derechos reconocidos a los niños y las niñas que se ven más expuestos a su vulneración cuando se encuentran en una situación de pobreza o exclusión social. Se aborda este análisis partiendo de la definición y el contenido de cada uno de los derechos acorde a los estándares fijados por los organismos internacionales, revisando a continuación la forma en que se reconocen y se posibilita su ejercicio en España para concluir identificando una serie de motivos de preocupación por las dificultades que la situación económica actual plantea a su disfrute por parte de todos los niños y todas las niñas en España.

4.1. EL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño

A pesar de que aún no se haya abordado el contenido de este artículo en una Observación General específica, tanto el Comité de los Derechos del Niño, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han desarrollado una amplia doctrina sobre elementos clave de este derecho. Este es el derecho que de una manera más directa se ve obstaculizado en una situación de pobreza ante la que el Estado tiene la obligación de prestar la ayuda necesaria proporcionando a las familias asistencia material y programas de apoyo para una nutrición, vestuario y vivienda adecuados.

La Constitución Española establece entre los principios rectores de la política social y económica que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia⁷². Esto interpretado, conforme la propia Constitución establece, de acuerdo con las normas internacionales de protección de derechos humanos, debe garantizar un nivel de vida adecuado a los niños y las niñas.

Las dos herramientas fundamentales de las que disponen los poderes públicos para hacerlo también están contempladas en la Constitución: el sistema de Seguridad Social y una red de servicios sociales.

Sistema de Seguridad Social

Disponer de un sistema articulado de prestaciones de seguridad social es un derecho internacionalmente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷³ que la Constitución Española recoge en su artículo 41 como un principio rector de la política social y económica. Su legislación básica y régimen económico es una competencia que corresponde al Estado⁷⁴ siendo, por tanto, el gobierno central y el poder legislativo los responsables de determinar la cobertura, contenido y cuantía de las transferencias económicas y prestaciones “en especie” de la Seguridad Social.

72 Artículo 39.1 de la Constitución Española de 1978.

73 Artículo 9 del Pacto, ver: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 19 (2007). El derecho a la seguridad social, 4 de febrero de 2008.

74 Artículo 141.1.17 de la Constitución Española de 1978.

Red de Servicios Sociales

La competencia en materia de asistencia social corresponde a las Comunidades Autónomas⁷⁵, que deben determinar en sus leyes de servicios sociales la organización y funcionamiento de los mismos. Estas leyes deben elaborarse teniendo en cuenta, por un lado, los derechos a asistencia, protección y prestaciones sociales consagrados en leyes de ámbito estatal (Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, fundamentalmente); y por otro la competencia que en la Ley de Bases del Régimen Local⁷⁶ se otorga a los ayuntamientos en materia de prestación de servicios sociales.

Existe una enorme diversidad en la regulación de los servicios sociales que llevan a cabo las leyes de las diferentes comunidades. En un intento por homogeneizar esta diversidad normativa, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia aprobó el 16 de enero de 2013 el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales⁷⁷, un único documento que reúne las prestaciones económicas y de servicios a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio estatal estableciendo también unos principios de calidad y buen uso comunes que, sin embargo *“únicamente constituyen un elenco referencial sin ser directamente aplicable, al no tratarse de una norma con rango de ley.”*⁷⁸

Hay dos elementos más o menos homogéneos en la red de servicios sociales implantada en todo el Estado. El primero de ellos, la distinción entre dos niveles de atención, uno básico de atención primaria gestionado sobre todo por los ayuntamientos que para su impulso y mantenimiento en todo el territorio estatal cuentan con el apoyo financiero de Plan Concertado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad,

75 Artículo 148.1.20 de la Constitución Española de 1978.

76 Artículo 25.2.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local.

77 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Catálogo de referencia de Servicios Sociales, 2013. http://www.msssi.gob.es//ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf

78 Íbidem, p.11.

Servicios Sociales e Igualdad. Hay un nivel de atención más especializado, normalmente correspondiente a la propia administración autonómica.

Por otro lado, uno de los instrumentos empleados por todas las Comunidades Autónomas si bien de manera muy desigual⁷⁹ es la Renta Mínima de Inserción, una prestación que se concede ante situaciones en las que queda absolutamente acreditada la inexistencia de ninguna otra fuente de ingresos en los hogares en que constituye el último recurso del sistema para ayudar a las familias. El grado de variación de la cobertura de esta prestación es tal que mientras en el País Vasco la tasa de cobertura de estas rentas en personas bajo el umbral de la pobreza en 2011 era del 66,01%, en Extremadura apenas alcanzaba el 0,91%⁸⁰. También es muy significativa la variación de las cuantías que se perciben siendo, de nuevo, el País Vasco el ejemplo destacado de la mayor cobertura (658,5€), hasta los 300€ en la Región de Murcia⁸¹.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN



El Comité de Derechos del Niño recomendó expresamente a España *“que redoble sus esfuerzos por prestar la asistencia adecuada a los padres y tutores legales en el ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con la crianza, en particular a los de familias en situaciones de crisis debido a la pobreza, la falta de vivienda adecuada o la separación. También le recomienda que vele por que se satisfagan las necesidades de todos los niños y*

79 ARRIBA, Ana, “Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance” en Gestión y Análisis de políticas públicas. Nueva Época. N°2. Instituto Nacional de Administración Pública, 2009. Ver también: Cáritas Española. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008–2011)... op.cit.

80 Cáritas Española. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008–2011)... op.cit.p. 20.

81 Cáritas Española. VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social...op.cit. p.22.

que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que ningún grupo de niños viva por debajo del umbral de la pobreza. El Comité recomienda igualmente al Estado parte que refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y los niños en general y que preste apoyo adicional a las familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y aquellas cuyos padres están desempleados.”⁸²

La eliminación y reducción de prestaciones de la Seguridad Social destinadas a la protección de las familias

Las prestaciones de la Seguridad Social para la protección de las familias con hijos a cargo son transferencias económicas y prestaciones en especie que el Estado reconoce con carácter universal o en atención a determinadas características del núcleo familiar. Estas prestaciones son la herramienta de política social menos estigmatizadora para sus beneficiarios reflejando, de hecho, el nivel de compromiso de las autoridades con las políticas de apoyo a las familias.

El sistema de Seguridad Social en España reconoce una serie de prestaciones por hijo a cargo en varios supuestos:

- Bajo nivel de renta
- Parto múltiple
- Familia numerosa
- Además entre el 1 de julio de 2007 y el 31 de diciembre 2010 se reconoció el derecho universal a una prestación de pago único por valor de 2.500€ por nacimiento o adopción

⁸² Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España...op.cit., párrafo 40.

Entre las primeras medidas de ajuste adoptadas en 2010 para el control del déficit público se eliminó la prestación universal por nacimiento o adopción y se redujo de 500 a 291€ la prestación por hijo a cargo de las familias con menor nivel de renta.



El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó con claridad su preocupación al respecto:

Al Comité le preocupa que, en circunstancias en que uno de cada cuatro menores de edad vive actualmente por debajo del umbral de pobreza, las prestaciones económicas a las familias hayan sido severamente restringidas o incluso, eliminadas, como en el caso de la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de un hijo (arts. 10 y 11).

El Comité recomienda al Estado parte que revise las reformas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica y financiera para garantizar que todas las medidas de austeridad implementadas mantengan el nivel alcanzado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y sean en todos casos temporales, proporcionales y no perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales⁸³.

La incapacidad del modelo de servicios sociales para responder ante la actual situación y los preocupantes términos de su reforma

Los informes de las organizaciones sociales de asistencia social, así como la gran mayoría de profesionales y familias consultadas por Save the Children constatan con su experiencia el desbordamiento actual de los servicios sociales. Paloma, la madre de Ana, Andrea y Hugo (Caso 3) lo expresa claramente: “La respuesta que me dio la trabajadora social fue que había mucha gente como yo y no se puede ayudar a todos”. En la situación actual es imprescindible un reajuste de los presupuestos

83 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales del Comité. España, 18 de mayo de 2012, E/C.12/ESP/C0/5, párrafo 17.

públicos que garantice la adecuada cobertura de las necesidades de las familias con niños y niñas.

El incremento exponencial de las solicitudes y los limitados recursos de que dispone la Red de Servicios Sociales exige priorizar las situaciones a atender y en la práctica, limitarse a ofrecer un alivio puntual a las situaciones más graves. Carmen, la madre de Lucas y Eva (Caso 1) ofrece un ejemplo claro: *“Juan, mi marido, tiene una nómina que no llega a los 1000 € mensuales. La Seguridad Social nos retiene una parte por lo que debemos a cuenta de las cuotas de autónomos que no podemos pagar. La cosa se nos queda en unos 850€ al mes, como son 200€ más que el Salario Mínimo⁸⁴, pues por lo visto debería darnos para vivir estupendamente. Y no es así, somos 2 adultos y 2 niños pequeños viviendo con 150€ al mes (descontando los 500€ de alquiler y los aproximadamente 200€ del comedor escolar de los dos niños) pero no recibimos ninguna ayuda de los servicios sociales porque en comparación con otras familias no estamos tan mal. No lo puedo entender.”*

En muchas ocasiones no queda más opción que la que puedan ofrecer las organizaciones sociales que también advierten del agotamiento de sus recursos afectados por la reducción de las transferencias públicas⁸⁵ para atender todas las demandas que reciben, a menudo derivadas de los propios servicios sociales.

Actualmente hay planteada una reforma de la Administración Local en el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad que modifica significativamente el régimen de competencias indirectas y transferidas de la Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos. Esta reforma busca la “racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” eliminando duplicidades competenciales y tratando de mejorar la gestión de los servicios públicos municipales, explicación que, en principio, puede resultar razonable ante una coyuntura económica desfavorable. Sin embargo los términos en que se plantea esta reorganización son esencialmente economicistas y no prestan atención al impacto que esta reforma puede suponer en el contexto actual.

84 La cuantía del Salario Mínimo Interprofesional está fijada en 645,30€ en 2013.

85 Ver, por ejemplo Revista Española del Tercer Sector, nº23 (enero-abril 2013): Impactos de la depresión económica en el Tercer Sector de Acción Social.

En este sentido resulta preocupante:

- El desajuste existente entre las necesidades reales de ayuda y los limitados recursos que son asignados por las diferentes administraciones públicas para afrontarlas. El modelo vigente de servicios sociales no puede hacer frente a las demandas de protección que actualmente recibe lo que supone que en la práctica se hayan endurecido los requisitos para poder recibir estas ayudas y que su concesión apenas consiga paliar en momentos puntuales situaciones muy graves.
- El planteamiento de la reforma de la Administración Local⁸⁶ no parte de un análisis en profundidad de los servicios sociales existentes, sus necesidades y limitaciones. Prevé realizar un estudio con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, que no responde a un planteamiento para abordar de manera eficiente una situación de dificultad social como la actual al priorizar la obtención del menor coste público posible para la gestión de estos servicios.

El impacto de vivir un desahucio en los niños y las niñas

El derecho a una “vivienda adecuada” está reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al consagrar el derecho a un nivel de vida adecuado para todos los individuos y sus familias. En la Observación General N°4 de 1991⁸⁷, el propio Comité lo define como el derecho a vivir no meramente bajo un techo, sino a vivir en un lugar con seguridad, paz y dignidad en que se disponga de una intimidad, espacio, seguridad, iluminación y ventila-

86 La Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local prevé realizar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios sociales cuya asunción por parte de las Comunidades Autónomas no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. Texto del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 6 de septiembre de 2013.

87 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N°4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.

ción, infraestructura básica y localización adecuadas a un coste razonable⁸⁸. Señala también algunos elementos esenciales que deben tenerse en cuenta para garantizar este derecho⁸⁹ entre los que cabe destacar la certeza jurídica de la tenencia de la vivienda por parte de sus habitantes y la asequibilidad de la misma (lo que significa que su coste no puede ser irrazonable por suponer una merma de la capacidad de hacer frente al coste de otros aspectos esenciales de la vida familiar).

Entre los principios rectores de la política social y económica que reconoce la Constitución Española, está promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada⁹⁰.

Sin embargo, una de las principales consecuencias de la merma de ingresos en las familias es la imposibilidad de hacer frente a las cuotas de los préstamos hipotecarios tal y como señala Carmen, la madre de Lucas y Eva (Caso I), *“te encuentras en una situación en que no te da, enfrentarte a los recibos con dos niños pequeños... tienes que tomar decisiones... Y al tercer mes de no poder pagar al banco empezaron el proceso de desahucio”*.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Observaciones Finales al informe presentado por España en mayo de 2012 se pronunció expresamente al respecto:



“Al Comité le preocupa profundamente la situación de los individuos y de las familias que se encuentran abrumados por los costes de la vivienda tras haber accedido a hipotecas de larga duración, situación que ha ocasionado que muchos hayan sido desalojados de sus viviendas y que otros estén en alto riesgo de perderla.”⁹¹

88 Íbidem, párrafo 7.

89 Íbidem, párrafo 8.

90 Artículo 47 de la Constitución Española de 1978.

91 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales del Comité. España...op.cit., párrafo 21.

El informe de la visita que realizó a España el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa del 3 al 7 de junio de 2013 denuncia las negativas repercusiones que en la salud y educación de los niños y las niñas tiene el que sus familias sean desahuciadas de sus casas, en particular si están presentes en el momento de su ejecución por parte de los agentes judiciales y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado⁹².

“Nos desahuciaron cuando Eva apenas tenía unos meses, ella ni se enteró. Lucas sí, tenía 7 años y en apenas unas semanas tuvimos que dejar la casa. Nos mudamos cerca, así no le tendríamos que cambiar de colegio y seguiría con sus mismos amigos del barrio. No duramos mucho porque el alquiler nos costaba casi toda la nómina de Juan. Nos mudamos a otro municipio aunque la vida la seguimos haciendo aquí. El alquiler sigue siendo nuestro principal gasto y, a veces, no podemos pagar el recibo de la luz.”

Carmen, madre de Lucas y Eva, caso I

A las denuncias de los órganos internacionales de Derechos Humanos hay que añadir dos resoluciones de sendos tribunales europeos ante la legislación hipotecaria en España. La primera reclama una mayor protección de las personas frente a las cláusulas abusivas de los contratos hipotecarios acorde a la normativa europea de protección de los consumidores (sentencia de 14 de marzo de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Mohamed Aziz contra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa*). La segunda es el decreto de medidas provisionales por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante el desahucio de una madre y sus hijos de un edificio que habían estado ocupando ilegalmente desde 2009 (*Caso A.M.B. contra España*, demanda nº 77842/12 de 6 de diciembre de 2012).

92 Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Informe tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, 9 de octubre de 2013, CommDH (2013)18.

La respuesta de los poderes públicos a las demandas de otorgar una protección efectiva a los derechos de las personas que sufren desahucios fue la aprobación del Real Decreto–ley 6/2012 de 9 de marzo y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Una de las medidas que contempla es una moratoria de dos años para algunas de las ejecuciones hipotecarias, entre ellas las que afecten a familias con niños o niñas menores de tres años. Esta respuesta que ofrece la ley es muy limitada, no aborda una serie de motivos de preocupación que persisten al no garantizar el derecho de los niños, las niñas y sus familias a una vivienda adecuada:

- La moratoria de dos años sólo se prevé para las familias con niños o niñas menores de tres años. No contempla que a los niños y las niñas escolarizados y socializados en un contexto determinado, este forzado cambio de domicilio, que por lo general les lleva a vivir en condiciones no sólo distintas, sino peores, puede tener un impacto negativo en su desarrollo.
- No existen suficientes recursos públicos que permitan dar una respuesta adecuada al derecho a la vivienda de estas familias que deben buscar soluciones recurriendo normalmente a la familia extensa. Esto puede llegar a suponer el hacinamiento en estas viviendas y, en ocasiones, la separación del núcleo familiar en viviendas diferentes.
- No existen pautas que protocolicen la actuación de todos los actores implicados en las ejecuciones hipotecarias promoviendo la protección de los niños y las niñas frente a la violencia a la que se pueden ver expuestos en estas situaciones.

4.2. EL DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*

f) *Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño

El derecho al más alto nivel posible de salud, como insisten los diferentes comités de Naciones Unidas, así como la Organización Mundial de la Salud, no consiste en el derecho a “estar sano”. Lo que se reconoce es el derecho “a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud”⁹³. Entendiendo “la salud como estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades.”⁹⁴

La Constitución Española reconoce en el artículo 43 el derecho a la protección de la salud, estableciendo que “*competen a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto*”. Sin embargo, no se considera que sea un derecho fundamental sino un principio rector de la política social y económica.

La Constitución Española prevé entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas la sanidad⁹⁵. Desde 2002, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad, son las Comunidades Autónomas las que regulan las funciones y servicios que anteriormente desempeñaba y prestaba el Instituto Nacional de Salud.

93 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°14 (2000). El derecho al más alto nivel posible de salud, de 11 de agosto de 2000, E/C.12/2000/4, párrafo 8.

94 Comité de Derechos del Niño, Observación General N°15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, de 17 de abril, CRC/C/GC/15, párrafo 4.

95 Artículo 148.1.21 de la Constitución Española de 1978.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

La inadecuación de las viviendas y alimentación de los niños y las niñas les expone a mayor riesgo de contraer enfermedades

La interrelación e interdependencia de los derechos reconocidos a los niños y las niñas se refleja con claridad en estos casos: como consecuencia de ver vulnerado su derecho a un nivel de vida adecuado es mayor el riesgo de contraer enfermedades. Javier y María, los hermanos del Caso 2, debido a las condiciones de la casa prefabricada en la que habitan “calor insoportable en verano” y “frío húmedo en invierno”, han tenido serios problemas de salud, incluida una bronconeumonía en los últimos años.

Como se ha señalado, el derecho al más alto nivel posible de salud no reconoce el derecho a estar sano sino a que los poderes públicos dispongan las medidas y prestaciones necesarias que permitan disfrutar de un completo bienestar físico, mental y social. Por ello un aspecto fundamental del mismo es garantizar y poner a disposición de las familias viviendas con las condiciones mínimas de salubridad que prevengan problemas de salud para los niños y las niñas.

La malnutrición y sus efectos en la salud de los niños y las niñas

La malnutrición infantil puede ser analizada tanto desde la perspectiva del derecho a la salud, como desde la del derecho a un nivel de vida adecuado. Los artículos que reconocen el derecho que tienen todas las personas y sus familias y, en particular los niños y las niñas, a un nivel de vida adecuado explicitan entre los elementos que lo determinan la alimentación adecuada, un aspecto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹⁶ ha definido y determinado que genera la

96 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°12 (1999). El derecho a una alimentación adecuada, 12 de mayo de 1999. E/C.12/1999/5, párrafo 1.

obligación de los Estados de garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición”, añadiendo que “el derecho a una alimentación adecuada [es] de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos”.

Al hablar de malnutrición infantil no se plantea una denuncia sobre situaciones de desnutrición o hambre sino de una alimentación no adecuada tal y como cuenta Paloma, la madre de Ana, Andrea y Hugo (Caso 3): “La dieta básica de los niños es el menú escolar de los pequeños y el del centro de servicios sociales la niña mayor. En casa... todas las combinaciones posibles de pan, mortadela, huevos y patatas.”

La malnutrición infantil tiene que ver con una alimentación inadecuada, desequilibrada, que no aporta los nutrientes necesarios para el normal desarrollo de los niños y las niñas y que abusa de ingredientes muy azucarados, grasos y de escaso valor nutricional desembocando en problemas médicos relacionados con la obesidad infantil, identificada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como una de las manifestaciones más habituales de una alimentación inadecuada que puede causar una serie de problemas de salud que les afectará el resto de su vida. “Los Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros.”⁹⁷

El informe del Sindic de Greuges de Catalunya de agosto de 2013 sobre la malnutrición infantil de Catalunya ofrece un dato significativo: la prevalencia de la obesidad es cuatro veces superior en los hijos e hijas de trabajadores manuales no cualificados que en los de directivos y profesionales con formación universitaria⁹⁸.

El impacto de la crisis económica tanto en los presupuestos familiares como en los presupuestos públicos no ha hecho sino agravar la incidencia de la malnutrición en la población infantil, ya no sólo vinculado

97 Íbidem., párrafo 46.

98 Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil en Catalunya. Agosto de 2013, p. 24.

a malos hábitos alimenticios sino a la imposibilidad “de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.”⁹⁹

En los últimos meses han sido varias las denuncias que se han producido en torno a este tema: asociaciones y organizaciones han venido denunciando que la restricción en la concesión de becas de comedor privaba a muchos niños y niñas de la única comida al día que les proporcionaba una alimentación variada y que cubriera la ingesta de nutrientes esenciales. En base a esta denuncia, tanto el Defensor del Pueblo¹⁰⁰ como el Sindic de Greuges¹⁰¹ de Cataluña han realizado investigaciones en sus respectivos ámbitos competenciales. Las conclusiones de las mismas confirman la insuficiente respuesta institucional ante estas situaciones.

Preocupa en este sentido la desigual importancia que las Comunidades Autónomas están prestando a estas denuncias en lugar de investigar y abordar las situaciones de malnutrición infantil de manera específica y respondiendo a la realidad concreta de cada territorio, lo que supone:

- El agravamiento de la incidencia de situaciones de malnutrición, añadiendo a los malos hábitos alimenticios la falta de recursos económicos para una dieta equilibrada como causa fundamental.
- Falta de respuesta eficaz por parte de las autoridades, centrada principalmente en la concesión de becas de comedor¹⁰² y las rentas mínimas de inserción¹⁰³ tal y como se extrae de la consulta realizada por la Defensora del Pueblo a las autorida-

99 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°12... op.cit. Párrafo 6.

100 Defensor del Pueblo. Nota de prensa: “La Defensora del Pueblo pide que la nutrición infantil se atienda a través de programas específicos”. 26 de julio de 2013. http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Notas/Documentos/NdP_Infancia_y_crisis_respuestas.pdf

101 Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil...op.cit.

102 Como se verá en el epígrafe siguiente.

103 Cuyas limitaciones y muy diversa cobertura ya se han planteado en el epígrafe 4.1.

des autonómicas¹⁰⁴. Esto constituye una respuesta muy limitada que nace de una aproximación parcial al problema, dejando muchas familias con dificultades fuera de su cobertura y sin dar una solución a los problemas de malnutrición derivados de la falta de ingresos.

- Por otro lado no ofrecen respuesta a los niños y niñas menores de tres años no escolarizados. Salvo en Ceuta¹⁰⁵, no hay programas específicos para la atención nutricional a la primera infancia. Y tampoco se da una respuesta sistemática a este problema fuera del periodo lectivo escolar. Sólo Andalucía, Canarias y Extremadura¹⁰⁶ señalan programas específicos en los periodos vacacionales. En Cataluña el informe del Sindic de Greuges constata el debilitamiento de las garantías de alimentación adecuada en los periodos de vacaciones escolares¹⁰⁷.

Las consecuencias de los recortes del gasto público en sanidad en la atención sanitaria que reciben los niños y las niñas

El Real Decreto–ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones ha supuesto una modificación esencial del Sistema Nacional de Salud.

Se justifican las reformas que proponen en la necesidad de *reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala, introducir nuevas herramientas a través de las nuevas tecnologías, ganar en cohesión territorial, coordinar los servicios sanitarios y los sociales y, sobre todo, garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional con una cartera básica de servicios comunes*. Como ya se ha dicho respecto a la reforma de la Administración Local, estas medidas están planteadas desde un enfoque que insiste en el aspecto económico para justificar las reformas sin tener en cuenta que, en el ámbito sa-

104 Defensor del Pueblo. Nota de prensa: "La Defensora del Pueblo pide... op.cit.

105 Íbidem., p. 3

106 Íbid.

107 Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil...op.cit., p. 22.

nitario, las medidas en que se ha materializado han supuesto, de hecho, una regresión a los derechos reconocidos. Tanto a los adultos como a los niños y a las niñas. Resulta preocupante en este sentido:

- La reducción de los presupuestos públicos que se ha producido en los últimos años, y su impacto en el ámbito sanitario, el más inmediato, el aumento de los tiempos de espera para las consultas y pruebas diagnósticas.
- Que con el objetivo de contención del gasto público orientando prácticamente toda la acción y el discurso políticos, estos criterios acaben por imponerse a la hora de tomar decisiones estrictamente médicas.

Hay cuestiones debatidas y controvertidas en el ámbito científico que no es posible entrar a valorar desde una perspectiva de derechos salvo para insistir en que resulta esencial para la garantía del derecho al más alto nivel posible de salud que las únicas consideraciones en la prevención, diagnóstico y tratamiento sanitario se basen exclusivamente en las necesidades médicas y sanitarias y el interés superior del niño o la niña.

Esto incluye decisiones sobre la realización de determinadas pruebas diagnósticas, sobre la medicación más adecuada a prescribir ante determinadas afecciones teniendo en cuenta los medicamentos que han quedado fuera de la cobertura farmacéutica de la Seguridad Social¹⁰⁸, cuyas condiciones de financiación han variado sustancialmente¹⁰⁹ o, el calendario único de vacunaciones.

Respecto a este último caso, hay un intenso debate en la comunidad científica, la Asociación Española de Pediatría recomienda, por ejemplo, la inclusión de la vacuna del “neumococo” en el calendario único de vacunación, si bien algunos profesionales consultados por Save the Children no consideran esencial esta inclusión. En este caso, la plena

108 Resolución de la Dirección General de cartera básica de servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del 2 de agosto de 2012.

109 Resolución de la Dirección General de cartera básica de servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del 10 de septiembre de 2013.

garantía del derecho al más alto nivel posible de salud de todos los niños y las niñas pasa porque los criterios con los que se adopte esta decisión sean exclusivamente científicos, y que el “ahorro” que pueda suponer no dar cobertura pública a esta vacunación no sea, en ningún caso, el criterio que la motive.

La exclusión de la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular

El Real Decreto–ley ha supuesto un cambio esencial del Sistema de Salud Pública que ha pasado de ser universal a dejar fuera a los inmigrantes que no tienen regularizada su situación administrativa en España con tres excepciones: urgencias, mujeres embarazadas y todos los menores de 18 años. A pesar de esta última excepción, esta medida resulta preocupante:

- Este cambio tan significativo ha conducido a que en algunos casos la falta de información sobre sus derechos y respecto a la tramitación y cobertura de la asistencia sanitaria, haya generado confusión y desconcierto entre algunos profesionales y familias respecto a la asistencia sanitaria de los niños y las niñas. Esto ha ocasionado incidentes puntuales solventados gracias a la mediación del personal de los centros o de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito sanitario. Sin embargo, tal y como muestra el caso de Lara y Carlos (Caso 4), sin el asesoramiento adecuado es muy probable que las familias persistan en su error. Hasta que su madre, Ester, inmigrante en situación irregular habló con la coordinadora que realiza el seguimiento de su caso en el programa de Save the Children en que participan sus hijos, estaba convencida que los niños sólo tendrían garantizada la asistencia sanitaria hasta que caducara la tarjeta que actualmente tienen en vigor *“fue un alivio enorme saber que estaba equivocada, la tarjeta de Lara caducaba en 2014 y me daba un miedo horrible que pudiera hacerse daño en algún momento... afortunadamente apenas se ponen enfermos”*.

- Por otro lado, otra consecuencia preocupante de esta medida es la mayor exposición a enfermedades de la población infantil que convive con adultos que han quedado excluidos del derecho a la asistencia sanitaria.

4.3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;*
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 28 Convención sobre los Derechos del Niño

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enuncia

dos en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 29 Convención sobre los Derechos del Niño

El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño destaca las obligaciones de los Estados Parte en el establecimiento de sistemas educativos y las garantías de acceso a los mismos. El artículo 29 subraya el derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación. En la promoción de este derecho tiene importancia fundamental el proceso educativo¹¹⁰, que debe girar en torno al niño o la niña¹¹¹ y estar necesariamente enfocado desde un planteamiento holístico¹¹².

"[E]l objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias. [...] La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino. Los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas

110 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N°1 (2001). Propósito de la Educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párrafos 8 y 12.

111 Íbidem, párrafo 9.

112 Íbid., párrafo 12.

y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales.”¹¹³

Comité de los Derechos del Niño

La Constitución Española reconoce la educación como un derecho fundamental para todos¹¹⁴, que *“tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*¹¹⁵. El contenido constitucional¹¹⁶ del **derecho a la educación** se desarrolla en la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación¹¹⁷. Desde su aprobación, diferentes leyes¹¹⁸ han desarrollado el sistema educativo en España hasta la vigente Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación¹¹⁹. Siempre dentro de este marco general, corresponde *“a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.”*¹²⁰

Una de las características del sistema educativo español es que el acceso a las fases obligatorias, así como al segundo ciclo de educación

¹¹³ Íbid., párrafo 9.

¹¹⁴ Artículo 27.1 de la Constitución Española de 1978.

¹¹⁵ Artículo 27.2 de la Constitución Española de 1978.

¹¹⁶ Cabe recordar en este punto lo señalado en el capítulo 4 a propósito de la protección de los derechos fundamentales frente a los principios rectores de la política social y económica.

¹¹⁷ No se aborda en este informe la regulación y situación de la educación universitaria.

¹¹⁸ Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema educativo (1990); Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (1995); Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002).

¹¹⁹ Al momento del cierre de este informe se encontraba en sede parlamentaria para su debate y aprobación el Proyecto de Ley de Mejora de la Calidad Educativa.

¹²⁰ Esta es la fórmula con que la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía recogen sus competencias en materia de educación.

infantil (3–6 años) y al Bachillerato es gratuito y prácticamente universal. Las tasas de escolarización del curso 2010–2011 entre los 4 y los 15 años se sitúan por encima del 97% en todas las edades, siendo del 96'2% en 3 años y del 93'2% en 16 años¹²¹. En los niveles de enseñanza obligatoria el acceso a la educación es tanto en las normas como en las estadísticas prácticamente total. Pero, garantizada la escolarización hay aspectos del derecho a la educación que siguen sin resolverse.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

El precio oculto de la educación para las familias

Hay una multiplicidad de costes asociados a la vida escolar que deben asumir las familias: libros de texto, material escolar, transporte, visitas culturales, excursiones, celebraciones en el colegio y, dada la configuración de los horarios escolares, el comedor. Este “precio oculto” de la educación en ocasiones resulta inasumible para las familias que están atravesando dificultades económicas. Esto provoca sentimientos de frustración y discriminación en los niños y las niñas que las sufren. *“Hace dos semanas nos pidieron un libro de leer y yo se lo dije a mamá y me dijo que hoy no podía comprarlo pero que mañana o pasado sí podría. Y aún no ha podido y yo...ya no sé qué decirle al profesor, me da vergüenza ir a clase sin el libro, no quiero ir”* (testimonio de Nacho, niño de 10 años). La madre de Nacho relata con crudeza el momento admitiendo que no le quedaba apenas dinero para comer y no pudo comprar el libro hasta casi dos semanas después.

Según la encuesta del Instituto Nacional de Estadística sobre el gasto de los hogares en educación en el curso 2011–2012 señala el siguiente gasto medio por alumno al año:

¹²¹ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Las cifras de la Educación en España. Curso 2010–2011.

Nivel de formación	Enseñanza Pública	Enseñanza Privada Concertada	Enseñanza Privada sin Concierto
Primer Ciclo de Educación Infantil (0–3 años)	974€ 388€ (clases lectivas) 620€ (comedor) 75€ (material escolar)	—	2143€
Segundo Ciclo de Educación Infantil (3–6 años)	697€ —€ (clases lectivas) 573€ (comedor) 44€ (activ. complementarias) 209€ (material escolar)	1765€	4291€
Educación Primaria	865€ —€ (clases lectivas) 96€ (activ. extraescolares en el centro) 529€ (comedor) 124€ (transporte) 64€ (activ. complementarias) 306€ (material escolar)	1613€	5534€
Educación Secundaria Obligatoria	645€ —€ (clases lectivas) 427€ (comedor) 111€ (activ. complementarias) 279€ (material escolar)	1514€	5241€
Bachillerato	706€ 32€ (clases lectivas) 160€ (activ. complementarias) 268€ (material escolar)	1388€	4053€

[Fuente: INE, Encuesta sobre el gasto de los hogares en educación, curso 2011/2012]

Preocupa:

- El sistema de becas y ayudas para hacer frente a estos gastos muestra una más que evidente insuficiencia de recursos ante las cada vez más numerosas necesidades de las familias para garantizar que los niños y las niñas dispongan de todos los elementos fundamentales para realizar su derecho a la educación más allá de la escolarización.
- Los requisitos para su obtención dejan fuera una importante cantidad de situaciones, por no revestir una enorme gravedad o por incurrir en causas de denegación ajenas al niño o a la niña, como el hecho de que sus padres hayan contraído deudas con la administración pública. Por ejemplo, en el caso de Carmen y Juan, padres de Eva y Lucas (Caso 1) tienen una deuda con la Seguridad Social y con la Agencia Tributaria por las cuotas de autónomos no abonadas cuando su negocio empezó a ir mal: *“Al tener una deuda con la administración, la beca de comedor que nos daban para Lucas nos la dejaron de conceder. Casi 100 euros de comedor por niño al mes...”*

La insuficiencia de la cobertura de las becas de comedor

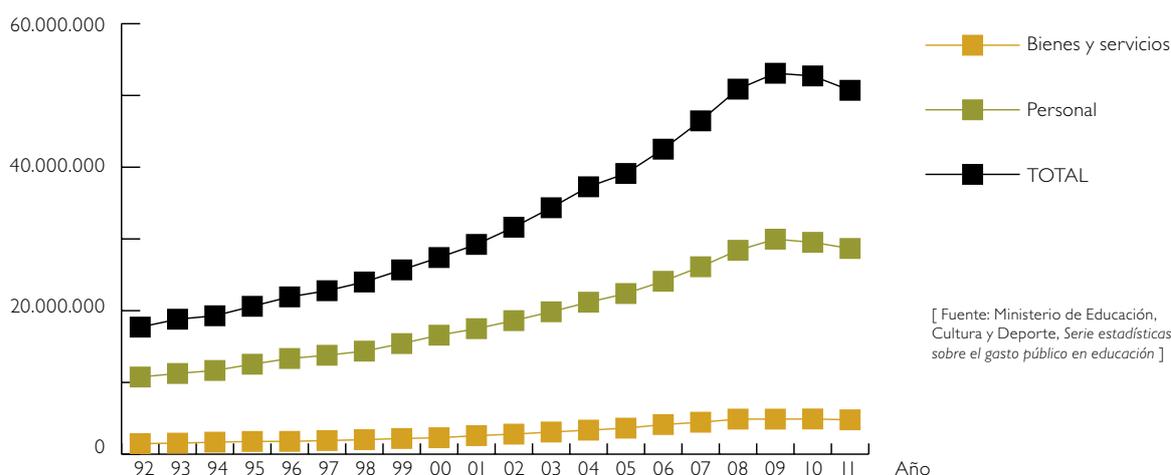
De todas estas becas y ayudas con las que las autoridades educativas deben garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación es necesario destacar, en particular, la importancia de las becas de comedor. Como se ha señalado, en ocasiones constituyen el principal aporte de nutrientes variados con los que completar una dieta equilibrada, algo básico no sólo para el normal desarrollo y la protección de su salud del niño, sino porque sin una alimentación adecuada el rendimiento escolar disminuye.

Las denuncias de malnutrición investigadas tanto por la Defensora del Pueblo como por el Sindic de Greuges Catalunya, confirman una serie de preocupaciones que cabe hacer extensivas en gran medida al resto de becas y ayudas en el ámbito educativo:

- Insuficiencia del número de becas para dar respuesta a las necesidades actuales de la población, los retrasos en su tramitación e ingreso¹²². En la Comunidad de Madrid las becas de comedor han desaparecido, se reduce el precio del menú escolar diario conforme a los criterios que se establecen en decretos de la Consejería de educación¹²³.
- Gran diversidad en la cobertura de las distintas Comunidades Autónomas.
- Falta de transparencia en la información sobre las mismas, los recursos destinados, los plazos y procedimientos para su convocatoria y concesión, muchas de ellas con el curso escolar ya empezado.

Los recortes de la inversión pública en educación y su impacto en el derecho a la educación de los niños y las niñas

GRÁFICO 3
Evolución del Gasto Público en Educación



122 Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil...op.cit., pp.9–17.

123 Ver precios fijados para el curso escolar 201–2014 en la Orden 2381/2013, de 22 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte: <http://www.madrid.org/ICMdownload/XGQK.pdf>

Como refleja el gráfico anterior, desde 2009 se viene produciendo una progresiva disminución del gasto público en educación. Algo que cabe concluir que se habrá agravado, ya sin datos disponibles, desde la aprobación el 20 de abril de 2012 del Real Decreto–ley 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. La justificación de las medidas que se adoptan señalan como objetivo *“contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria”*. Y continúan señalando: *“En materia de educación, el objetivo común perseguido es proporcionar a las Administraciones educativas un conjunto de instrumentos que permitan conjugar los irrenunciables objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público”*. Ni una mención entre estos objetivos a cumplir con la obligación que emana del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño: poner a los niños y las niñas en el centro del modelo educativo para que se desarrollen hasta el máximo de sus posibilidades.

La mayor parte del gasto en educación corresponde al pago de docentes. La disminución del presupuesto disponible para educación y las medidas previstas en el Real Decreto–ley (aumento de la ratio de alumnos por aula, de la jornada lectiva de los docentes y sobre la sustitución de profesores) se ha traducido en un descenso de 20.066 profesores en las Enseñanzas de Régimen General no Universitarias. De los 683.509 docentes que sumaban los centros públicos y privados en el curso 2010–2011 se ha pasado a 663.443 en el curso 2012–2013¹²⁴.

Preocupa:

- Que la reducción del número de docentes y profesionales de la educación, así como las condiciones laborales de los mismos a raíz del Real Decreto–ley, dificulte y llegue a imposibilitar un seguimiento minucioso de la situación y evolución del desarrollo personal, escolar y social de los niños y las niñas. Gran parte de las situaciones que refleja este informe son detecta-

¹²⁴ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Estadística sobre enseñanzas no universitarias. Datos avance del curso 2012–2013.

bles y abordables desde el ámbito escolar. No conceder a los docentes ni a los centros educativos el tiempo ni los recursos materiales con los que desempeñar su labor de forma adecuada supone menos capacidad para el seguimiento y apoyo ante dificultades que afecten al desarrollo y aprendizaje del niño o la niña.

- Por otro lado, es en el ámbito educativo y a partir de esta relación cotidiana con el niño o la niña como se pueden detectar e intervenir tempranamente ante casos de violencia de cualquier tipo, por lo que la disminución de este contacto por falta de tiempo, de profesionales o su movilidad supone una menor protección frente a la violencia como se verá en el epígrafe siguiente.
- Las medidas de recorte también plantean dificultades para la ejecución de programas de integración destinados a los niños y las niñas que enfrentan una situación económica más difícil¹²⁵, abordar en el aula aspectos clave para la educación en derechos humanos y la prevención de la violencia en sus diferentes formas.
- También resulta preocupante el mal estado de algunos centros educativos (tal y como se denuncia en el informe anual correspondiente a 2012 del Defensor del Pueblo¹²⁶) y que los recortes en los presupuestos públicos conduzcan a la degradación de las instalaciones educativas.
- Por último, actualmente se está abordando una reforma del sistema educativo que no contempla en modo alguno ni garantías ni cobertura de aspectos esenciales del derecho a la educación como los que aquí se reclaman. La reforma se centra en exclusiva en el modo de resolver los problemas endémicos del sistema educativo español: la alta tasa de abandono escolar y los pobres resultados de las pruebas de competencia académica a nivel comparado con el menor coste posible.

¹²⁵ Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Informe tras su visita a España,...op.cit. p. 14.

¹²⁶ Defensor del Pueblo, Informe Anual 2012, pp. 178 y ss.

4.4. EL DERECHO A SER PROTEGIDO FRENTE A TODA CLASE DE VIOLENCIA

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño

El vínculo entre pobreza y violencia resulta innegable. En el informe correspondiente a 2012 de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, Marta Santos Pàis, se reconoce que la humillación, el hostigamiento, la estigmatización y la explotación son elementos cotidianos de la vida de los niños que crecen en la pobreza. Además, *la violencia y la privación tienen un efecto acumulativo sobre su desarrollo, con un elevado riesgo de problemas de salud, mal rendimiento escolar y dependencia a largo plazo de los servicios de asistencia social*¹²⁷. Se advierte, en particular, sobre el impacto que

¹²⁷ Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños. Informe anual a la Asamblea General de la ONU. 3 de agosto de 2012. A/67/230, párrafo 95.

los fuertes recortes del gasto social y las medidas de austeridad presupuestaria para impulsar las economías de los países económicamente avanzados puedan estar generando en las familias unos intensos niveles de estrés y presión, aumentando el riesgo de violencia contra los niños y las niñas¹²⁸.

El Comité de los derechos del niño define y precisa el alcance y las obligaciones que genera al Estado la realización del derecho de los niños y las niñas a la protección frente a toda forma de violencia en la Observación General N°13. En ella se plantea una concepción amplia e integral tanto de la violencia como de la protección debida a los niños en estas situaciones como ya ha analizado Save the Children en el informe: *Más allá de los golpes*¹²⁹, en que se sumaba a la recomendación que el Comité realizaba en las observaciones finales al último informe presentado por España de aprobar una ley integral para la protección de todos los niños y las niñas frente a cualquier forma de violencia.

En España, los principios generales que articulan el sistema de protección de los niños frente a la violencia se establece en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. Esta ley, actualmente en revisión, plantea la existencia de dos situaciones: riesgo y desamparo. El funcionamiento del sistema de protección se articula en las diferentes leyes autonómicas de protección a la infancia, lo que ocasiona, de nuevo una gran diversidad en la regulación, si bien en general estas leyes atribuyen a los servicios sociales de atención primaria la evaluación y seguimiento de las situaciones de riesgo mientras que las situaciones de desamparo se abordan por parte de los servicios autonómicos de protección especializados.

128 Íbidem. párrafo 101.

129 Save the Children, *Más allá de los golpes: ¿Por qué es necesaria una ley? Informe sobre la violencia contra los niños y las niñas*, mayo 2012.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

La falta de recursos y el desbordamiento de los servicios sociales están condicionando las intervenciones ante situaciones de riesgo por causas económicas

Uno de los aspectos que la revisión de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor plantea es la mayor definición de la situación de riesgo y del tipo de intervención a desarrollar por las administraciones públicas ante ella. La situación de pobreza es en sí misma un factor de riesgo puesto que se reconoce como un factor de estrés en la familia que puede dar lugar a situaciones de violencia¹³⁰. Cristina, de 12 años y su madre Celia (Caso 5) así lo corroboran: *“No me gustan las peleas y gritos de mamá y Cosme cuando discuten porque no llega el dinero para todo el mes. Ni a mí ni a mis hermanos nos gusta”*. También Leonor, la madre de Javier y María (Caso 2) confiesa haberse sentido superada por la situación, llegando a pegar a sus hijos para que no le pidan más cosas.

La intervención de las autoridades ante la situación de riesgo debe ser inmediata y eficaz, porque sólo de este modo se pueden preservar dos aspectos esenciales consagrados en los estándares internacionales sobre derechos de los niños y las niñas: preservar al niño o la niña en su entorno familiar y que éste no sea separado por causas económicas¹³¹. Además, el derecho a la protección de la intimidad familiar que reconoce el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos supone la “obligación positiva” para los Estados de compensar y ofrecer a las familias todas las ayudas necesarias para que no se produzca esta separación, así lo ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 18 de junio de 2013 (Caso *R.M.S. contra España*).

¹³⁰ Ver, por ejemplo: World Health Organization. Regional Office for Europe. European report on preventing child maltreatment, 2013, p. ix.

¹³¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº14...op. cit., párrafos 61 y 62. Ver también Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños de febrero de 2010, Resolución 64/142 de la Asamblea General de Naciones Unidas, anexo, párrafo 15.

Por ello resulta preocupante que:

- No se dispone de los recursos legales y materiales necesarios para dar una respuesta eficaz a las familias que acuden a los servicios sociales de atención primaria demandando ayudas por su situación económica. Unida a esta falta de respuesta eficaz, está el temor de muchas familias que no las solicitan ante la posibilidad de que la incapacidad económica para el cuidado de los hijos suponga la separación del núcleo familiar.
- En este contexto, el planteamiento de la reforma de los servicios sociales que ya se ha señalado¹³² vuelve a resultar delicado. No está previsto que antes de la aprobación de esta reforma se analice el modo en que la misma puede afectar al sistema de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas. La reforma tampoco prevé específicamente la articulación de medidas que garanticen una intervención eficaz de los servicios sociales de atención primaria ante las situaciones de riesgo. Resulta difícil que en los términos de ahorro y contención del gasto en que está planteada la reforma se llegue a dotar a estos servicios de los recursos necesarios para una intervención eficaz y plenamente garantista con la protección de los derechos de los niños y las niñas exigida en las normas internacionales.

La limitación de los recursos humanos y materiales para programas de prevención y detección temprana

- Los ajustes del gasto público tanto en el ámbito de los servicios sociales como en el educativo plantean el riesgo de que se produzca una restricción en la garantía del derecho a ser protegido frente a cualquier forma de violencia al limitar los recursos destinados a la prevención de la violencia contra los niños y las niñas.

¹³² Epígrafe 4.1 de este capítulo.

- Como ya se ha señalado, el ámbito educativo resulta esencial para la detección e intervención temprana, ante casos de violencia contra la infancia. En este sentido la reducción del número de docentes y el aumento de la ratio de alumnos por clase plantea una pérdida importante de capacidad para identificar situaciones de riesgo e intervenir frente a las mismas.

4.5. EL DERECHO AL DESCANSO Y AL ESPARCIMIENTO, AL JUEGO, A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y A PARTICIPAR LIBREMENTE EN LA VIDA CULTURAL Y EN LAS ARTES

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño

La Observación General N°17 (2013) del Comité de Derechos del Niño aborda la definición del contenido y las obligaciones que emanan del derecho reconocido a los niños y las niñas al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.

Señala el Comité el escaso reconocimiento que los Estados otorgan a estos derechos y, como resultado de la misma ausencia de inversiones en disposiciones adecuadas, una legislación protectora débil o inexistente y la invisibilidad de los niños en la planificación a nivel nacional y local¹³³.



La importancia de los derechos que consagra este artículo de la Convención radica en que resultan esenciales para la salud, el bienestar y el desarrollo del niño¹³⁴, y que cada uno de ellos se relaciona y refuerza el resto de los derechos reconocidos a los niños y las niñas enriqueciendo su vida¹³⁵.

También señala el Comité las dificultades que los niños y las niñas que viven en una situación de pobreza enfrentan para la realización de este derecho.

Confirma este escaso reconocimiento que señala el Comité la regulación de este derecho en España donde a nivel estatal no existe norma alguna que consagre este derecho. Sí se abordan algunas dimensiones de este derecho en la normativa de algunas Comunidades Autónomas, por ejemplo, en Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco o la Comunidad Valenciana. Lo que lleva, de nuevo, a una enorme diversidad que supone una discriminación en la regulación del disfrute y realización de este derecho internacionalmente reconocido en función de la Comunidad Autónoma en que se resida.

133 Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, 17 de abril de 2013. CRC/C/GC/17, párrafo 2.

134 Íbidem., párrafo 9.

135 Íbid., párrafo 8.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

Son varias las preocupaciones que esto plantea:

- No se percibe la importancia del derecho al juego como un elemento esencial del desarrollo integral del niño o la niña: es el primero que se ve afectado ante las situaciones de crisis. Una de las más llamativas conclusiones de las encuestas planteadas a las familias que participan en los programas de Save the Children, tiene que ver con los indicadores relativos a las actividades de ocio y socialización de los niños y las niñas. Ante una situación de escasez de recursos y privación, es éste derecho el primero en desaparecer de su vida cotidiana.
- La subida de los precios públicos de las actividades deportivas y culturales, unida a la falta de los recursos necesarios para el mantenimiento de estos espacios está obstaculizando seriamente el acceso de los niños y las niñas a la práctica de actividades lúdicas y deportivas con que completar su desarrollo integral.
- La no participación de los niños en actividades que claramente previenen la exclusión de estos niños y estas niñas les hace sentir apartados de su grupo de referencia, un sentimiento de discriminación que confirman los profesionales de Save the Children que han sido consultados. Ana, de 16 años (Caso 3) admite respecto de su situación: *“Claro que me afecta... en muchas cosas: vas a comprar y tienes que mirar mucho el dinero, hace mil que no me compro ropa y no salgo con mis amigos porque no puedo pagar algunas cosas.”*



MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

<p>Derecho a un nivel de vida adecuado</p>	<p>La eliminación y reducción de prestaciones de la Seguridad Social destinadas a la protección de las familias</p> <p>La incapacidad del modelo de servicios sociales para responder ante la actual situación y los preocupantes términos de su reforma</p> <p>El impacto de vivir un desahucio en los niños y las niñas</p>
<p>Derecho al más alto nivel posible de salud</p>	<p>La inadecuación de las viviendas y alimentación de los niños y las niñas les expone a mayor riesgo de contraer enfermedades</p> <p>La malnutrición y sus efecto en la salud de los niños y las niñas</p> <p>Las consecuencias de los recortes del gasto público en sanidad en la atención sanitaria que reciben los niños y las niñas</p> <p>La exclusión de la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular</p>
<p>Derecho a la educación</p>	<p>El precio oculto de la educación para las familias</p> <p>La insuficiencia de la cobertura de las becas de comedor</p> <p>Los recortes de la inversión pública en educación y su impacto en el derecho a la educación de los niños y las niñas</p>
<p>Derecho a ser protegido frente a la violencia</p>	<p>La falta de recursos y el desbordamiento de los servicios sociales están condicionando las intervenciones ante situaciones de riesgo por causas económicas</p> <p>La limitación de los recursos humanos y materiales para programas de prevención y detección temprana</p>
<p>Derecho al descanso, el ocio, el esparcimiento, etc.</p>	<p>La poca importancia que se le reconoce y concede a la realización de este derecho</p> <p>La subida de precios públicos para el disfrute de los espacios públicos destinados a la realización de actividades deportivas y el empeoramiento de las condiciones de las instalaciones</p> <p>Se trata del ámbito en el que más sienten los niños y las niñas su discriminación cuando no pueden participar en las actividades de su grupo de referencia por causas económicas</p>



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

Los Niños
Primero
Save the Children

LOS NIÑOS PRIMERO

Durante 2012 SAVE THE CHILDREN ha atendido a más de 23.000 niños y niñas en situación de dificultad social a través de nuestros programas. Entre ellos están los 12 niños y niñas cuya situación concreta ofrece una visión panorámica sobre los principales problemas y dificultades para el disfrute de todos los derechos que les reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño.

Save the Children realiza **una intervención ante las situaciones de pobreza y exclusión social infantil, orientada por un enfoque de derechos de infancia mediante programas de atención integral, en el que cada niño y cada niña se sitúa en el centro y participa activamente en toda la intervención.**

Tanto esta participación activa de los niños y las niñas, como la promoción de hábitos de vida saludable, la prevención de la violencia entre iguales y contra ellos son aspectos transversales de todo el proceso de intervención.

Con este enfoque cada niño o niña que participa en los programas de Save the Children recibe en función de sus necesidades concretas apoyo formal y no formal, brindando a los niños y las niñas espacios adecuados para el estudio, técnicas para mejorar su rendimiento escolar, adultos de referencia que les ayuden a resolver sus dudas y material de soporte y consulta (incluido el acceso a internet) para completar su aprendizaje.

La intervención que se realiza con las familias se acuerda y planifica con ellas, y se lleva a cabo un seguimiento que permite identificar necesidades inmediatas que estén afectando a los niños y las niñas. También orientar, acompañar y apoyar a las familias al afrontar y tratar de mejorar su situación.



La participación de los niños y las niñas en estos programas supone para sus familias el acceso a una red de apoyo que les brindan los profesionales de Save the Children quienes, centrados en que los niños y las niñas disfruten de sus derechos y los vean realizados, ofrecen a las familias unos recursos y servicios que repercute en una mejora de la situación del núcleo familiar. Un elemento central de estos programas de intervención es el trabajo en red con todos los agentes sociales y educativos públicos y privados del territorio.

Desde 2007, Save the Children gestiona parte de los recursos programa CaixaProinfancia, de la obra social "La Caixa", una iniciativa con vocación transformadora, que busca romper la transmisión de la pobreza de padres a hijos. Esto supone favorecer el desarrollo de una infancia más sana y feliz, así como un desarrollo más pleno de su potencial y sus capacidades. Y también contribuir a evitar que la futura generación sufra las carencias materiales y psicosociales que comportan la pobreza y la exclusión social. El programa, dirigido a niños, niñas y adolescentes de 0 a 16 años se desarrolla en las ciudades con mayor índice de pobreza.

Durante 2012 Save the Children ha llegado a más de 3.034 niños y niñas con este programa al que aporta una dimensión social que resulta fundamental para las familias a través de la figura del coordinador (o coordinadora) familiar. Este (o esta) profesional realiza la evaluación de las necesidades del niño o de la niña y de su familia, establece un plan de trabajo en base a ellas con el consiguiente seguimiento y evaluación, y se encarga de la coordinación con el resto de agentes sociales que intervienen en el caso.

La experiencia de intervención de Save the Children demuestra la importancia de abordar la pobreza infantil buscando la manera de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos que tienen reconocidos los niños y las niñas.

Y esta experiencia permite, además, plantear algunas reflexiones en torno a lo que profesionales y familias que han sido consultados expresan respecto a esta situación.

“ Los niños primero es un programa para abordar la situación de los niños y las niñas que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social.

Los niños primero es la respuesta de Save the Children ante estas situaciones para, situando a cada niño o niña en el centro de la intervención y haciéndole el principal actor de la misma, pueda disfrutar plenamente de sus derechos.

> CASO 4: LARA Y CARLOS

“Toma mamá, estos 30 euros del premio son para que pagues la factura del agua.”

[Lara, 11 años]

Lara tiene 11 años y su hermano Carlos tiene 8. Llegaron con su madre, Ester, desde Guinea Ecuatorial hace casi 8 años. Lara estaba a punto de cumplir 4 años y apenas pesaba 9 kilos. Carlos tenía un tímpano dañado por una infección de oído para la que hubiera necesitado un antibiótico al que no podían acceder. “Al llegar aquí, dormíamos los tres en la misma cama de 0.90 centímetros.”

Ester ha trabajado como empleada de hogar, por horas, y sin estar dada de alta en la Seguridad Social. A pesar de las muchas dificultades que relata Ester, admite que todo fue más o menos sostenible hasta el momento en que se quedó sin trabajo. Ha tratado de regularizar su situación en España pero el tiempo de cotización efectivo que acumuló antes de perder su empleo no fue suficiente para lograrlo y actualmente se encuentra en situación irregular y carece de ingresos regulares. “Salgo a buscar trabajo, pero es peligroso, la policía me ha parado varias veces para pedirme la documentación. Apenas salgo de casa si no es imprescindible. Siento miedo todo el tiempo y mis hijos también, de perderme, soy lo único que tienen”.

Su situación administrativa la ha excluido del derecho a la asistencia sanitaria que no se deba a una urgencia. Además, hasta que lo habló con la coordinadora del programa de Save the Children, estaba convencida que los niños sólo tendrían garantizada esta asistencia hasta que caducara la tarjeta que actualmente tienen en vigor “fue un alivio enorme saber que estaba equivocada, la tarjeta de Lara caducaba en 2014 y me daba un miedo horrible que pudiera hacerse daño en algún momento...afortunadamente apenas se ponen enfermos.”

Viven en el área metropolitana de una gran ciudad junto a su abuela materna y una tía en una casa cuyo alquiler cuesta 500 € que pueden pagar gracias a la ayuda de otra hermana que también vive en España y de la actual pareja de Ester, a pesar de lo cual, ya debe 3 meses. Les han cortado varias veces la luz del piso que ha podido recuperar gracias al apoyo de estos familiares y a las puntuales ayudas recibidas de los servicios sociales y algunas organizaciones. Recientemente los servicios sociales le han comunicado que no le queda opción de obtener más ayudas económicas, “sólo atención psicológica, voy y me escuchan...sí, algo me ayuda poder hablar”.

Lara y Carlos asisten a clase en un colegio del municipio. “Carlos está bien, me ve triste y marchitándome pero apenas entiende lo que sucede. Lara...ella sí sabe lo que pasa. Y por eso creo que, para no preocuparme más apenas habla de sus problemas. Pero es una niña de 11 años, y a veces estalla y se pone a llorar muy fuerte, y entonces sí cuenta todo. Pero apenas entiendo lo que me dice porque no puede parar de llorar”. Desde hace tiempo, Lara duerme con su madre: “Es que llora en sueños yo quiero estar con ella cuando se despierta”.

Lara y Carlos no tienen problemas académicos. Comen en el colegio becados extraoficialmente por el propio centro. Y los gastos de vestido, material escolar y actividades extraescolares son sufragados por el apoyo que reciben del programa de Save the Children en que participan y un apoyo informal que reciben de la dirección del centro educativo. “Sobrevivimos en casa gracias a lo que recibimos de Save the Children y al colegio, que nos da lo que sobra del comedor a mediodía para que podamos cenar. Sé que hacen lo mismo con otras familias que están en una situación parecida. También nos dan ropa que recogen en el colegio de otras familias a los que ya no les sirven. Justo antes de las vacaciones algunos responsables del colegio hacen una compra grande en el supermercado para que tengamos comida cuando los niños no van a clase.”

La coordinadora del programa de Save the Children en el centro hizo gestiones para que Lara se inscribiera para realizar atletismo. Sus buenos resultados en esta actividad y el apoyo del programa proporcionan a Lara el equipo que necesita para practicar este deporte. Ha llegado, incluso, a ganar algún premio en metálico que automáticamente ha entregado a su madre para realizar el pago de facturas pendientes. Lara explica: “Mamá me miró con una cara muy rara cuando se lo dí, como habla en “bubi” con la abuela se cree que no entiendo lo que dicen, pero sí que lo entiendo y necesitamos dinero para las facturas y a mí me dieron 30 euros por ganar una carrera de relevos.”



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

5. ¿CÓMO RESPONDEN ANTE ESTA REALIDAD LAS AUTORIDADES Y LOS PODERES PÚBLICOS?

“La extensión y profundidad de la privación infantil y la pobreza infantil relativa en los diferentes países es resultado de una compleja interacción entre factores culturales e históricos, tendencias demográficas, condiciones del mercado laboral y fuerzas económicas mundiales. Sin embargo las políticas y el gasto del gobierno también son factores cruciales.”¹³⁶

Centro de Investigaciones Innocenti

“ Un análisis completo de esta respuesta debe integrar las legislaciones, políticas y gestión a nivel autonómico y local con las que hacer frente a la pobreza infantil. Este capítulo se va a centrar en las políticas y medidas administrativas a nivel estatal.

5.1. PLANES PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

La situación de pobreza infantil en España ya fue advertida por el Comité de los Derechos del Niño en el examen al informe presentado por España en noviembre de 2010. En sus observaciones finales el Comité reclamaba la elaboración de un Plan Nacional de lucha contra la pobreza infantil *“que establezca un marco coherente para determinar las acciones prioritarias contra la exclusión de los niños, con objetivos precisos y cuantificables, indicadores claros, plazos y un apoyo económico y financiero suficiente. El plan deberá prever la coordinación efectiva de las medidas adoptadas a nivel local, nacional y regional, y en las diferentes esferas (en particular, la economía, la atención de la salud, la vivienda, las políticas sociales y la educación) que sean específicamente responsables de los niños, y deberá incluir la necesaria participación de las niñas y los niños.”¹³⁷*

En este mismo sentido, entre las medidas que Save the Children identificaba como prioritarias para la presente legislatura en la Agenda de

¹³⁶ Centro de Investigaciones Innocenti, Medición de la pobreza infantil...op. cit, p.19.

¹³⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España, 3 de noviembre de 2010, CRC/C/ESP/CO/3-4, párrafo 28.

Infancia 2012–2015¹³⁸ reclamaba la aprobación de un *“Plan de Acción contra la pobreza infantil y por el bienestar de la infancia con objetivos cuantificables, indicadores de cumplimiento, dotación presupuestaria y mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas”*.

Desde el inicio de esta legislatura han sido reiterados los llamamientos¹³⁹ para la adopción urgente de medidas con las que abordar la situación de pobreza en la que viven cada vez más niños y más niñas tanto por parte de Save the Children como por el resto de organizaciones de infancia en España, particularmente de UNICEF.

Como respuesta a estas reclamaciones, el Congreso de los Diputados se ha comprometido a *“hacer del combate contra la pobreza infantil un asunto prioritario en la presente legislatura”*¹⁴⁰ y ha instado al gobierno mediante varias proposiciones no de ley a impulsar medidas en este sentido¹⁴¹.

Por su parte el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad también ha reconocido el carácter prioritario que el gobierno concede a la lucha por la erradicación de la pobreza infantil, llegando a hacer referencia a un plan sobre pobreza infantil¹⁴². Este plan no se corresponde

138 Save the Children, Agenda de Infancia 2012–2015. Propuestas de Save the Children para la X Legislatura, Madrid, septiembre de 2011, página 93. http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/465/Agenda_de_Infancia_2012-2015.pdf

139 UNICEF, Una apuesta por la infancia. Propuestas de UNICEF para los programas electorales del 20–N, Madrid, 2012. http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/UNA_APUESTA_POR_LA_INFANCIA-UNICEF.pdf

Save the Children, Muchos anuncios, pocos avances. Informe de evaluación del cumplimiento de la Agenda de Infancia 2012–2015 un año después de las elecciones generales, Madrid, noviembre de 2012. http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/560/Muchos_anuncios_pocos_avances.pdf

Save the Children y UNICEF, El presente de los niños y las niñas es el futuro de todos: Propuestas de Save the Children y UNICEF España para el Debate sobre el estado de la nación, 2013. http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/586/Documento_Propuestas_vOK.pdf

140 Proposición no de ley presentada en el Congreso de los Diputados por todos los grupos parlamentarios el 19 de junio de 2012.

141 Desde el inicio de la legislatura se han presentado hasta 3 proposiciones no de ley sobre Pobreza Infantil: 8 de junio de 2012, 19 de junio de 2012 y 15 de abril de 2013.

142 Ver Nota de Prensa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 16 de abril de 2013. <http://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=2805>

con el reclamado por el Comité de Derechos del Niño ni por Save the Children, sino al conjunto de medidas que persiguen este objetivo en tres planes estratégicos nacionales diferentes.

- II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013–2016¹⁴³ aprobado el pasado 5 de abril de 2013 por el Consejo de Ministros;
- Plan Estratégico Nacional de Inclusión Social actualmente en elaboración que contará con un objetivo estratégico centrado en erradicar la pobreza infantil; actualmente en fase de elaboración. Entre las orientaciones estratégicas para la elaboración del plan se anuncia que fomentar el bienestar de la infancia en situación de riesgo o exclusión social será un objetivo transversal prioritario del mismo¹⁴⁴.
- Plan de Apoyo a las familias cuya elaboración acaba de iniciarse y previsiblemente se aprobará en 2014. Este plan se plantea avanzar en ámbitos tan esenciales para los derechos de los niños y las niñas como la conciliación y la parentalidad positiva, aspectos sobre los que Save the Children ha realizado una serie de recomendaciones ante la subcomisión del Congreso de los Diputados que durante los primeros meses de 2013 se ha dedicado al estudio de las medidas con que apoyar la conciliación¹⁴⁵.

¹⁴³ Observatorio de Infancia. II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013–2016. http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/PENIA_2013-2016.pdf

¹⁴⁴ Ante este anuncio un grupo de ONG coordinado por UNICEF e integrado por Save the Children, la Plataforma de Organizaciones de Infancia, EAPN España, Cruz Roja Española, Cáritas Española, Fundación Secretariado Gitano, Proyecto Solidario, Aldeas Infantiles y CERMI presentó a las autoridades encargadas de elaborar este plan un Cuadro de propuestas de acción y medidas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/CUADRO_DE_PROPUUESTAS_CONTRA_LA_POBREZA_INFANTIL_final.pdf

¹⁴⁵ Save the Children, La conciliación de la vida laboral y familiar en España: Una oportunidad para promover y proteger los derechos de la infancia, Madrid, abril de 2013. http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/597/La_conciliacion_de_la_vida_laboral_y_familiarESP_vOK.pdf

Siendo positiva cualquier expresión del compromiso que los poderes públicos declaren haber adquirido en la lucha contra la pobreza infantil, las iniciativas aprobadas hasta el momento son insuficientes. No responden a la urgencia de la situación actual, ni plantean medidas que partan de un análisis de la situación actual y las causas concretas del especial impacto de la situación de pobreza en la población infantil en España. No existe en España política específica para abordar la pobreza infantil.

Otro aspecto esencial de la respuesta ante las situaciones de pobreza infantil tiene que ver con las políticas de fomento del empleo. Como se ha venido reiterando en este informe, el desempleo es uno de los desencadenantes principales para la caída de un núcleo familiar a una situación de pobreza o exclusión social. Pero también se ha señalado que la precarización de las condiciones laborales está haciendo que muchas familias en las que al menos uno de los progenitores tiene empleo, estén también en riesgo de pobreza o exclusión social. Abordar la situación de pobreza infantil a partir del fomento de la creación de empleo en el mercado laboral constituye una respuesta bastante lógica. Sin embargo preocupa que el sentido de las reformas que se están adoptando, no hacen sino abundar en la temporalidad, falta de certidumbre y precariedad de las condiciones laborales y, además, suponen un rotundo freno al avance en medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar. Este es un aspecto básico que debe tenerse en cuenta a la hora de plantear las políticas de creación de empleo en el núcleo de la lucha contra la pobreza infantil. Serán la solución en la medida que las condiciones de trabajo y sean flexibles y adaptables a las necesidades de las familias de modo que se permita a los niños y las niñas pasar tiempo de calidad con sus padres. Estas medidas se deben complementar con unos servicios públicos de atención y cuidado a los niños y las niñas a disposición de las familias que sean adecuados, suficientes y de calidad.

5.2. INVERSIÓN EN POLÍTICAS DE INFANCIA EN ESPAÑA, IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD Y CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

“Todos los niños y las niñas, especialmente los que se encuentran en situación de pobreza, se benefician de una mayor inversión pública y un mejor uso de los recursos de la sociedad para la realización de sus derechos”

Breakthrough de la Iniciativa Global de Save the Children:
Child Rights Governance. Estrategia 2013–2015

“

Este es el objetivo que se propone alcanzar SAVE THE CHILDREN a nivel internacional en 2020 tanto en países pobres, de ingresos medios y ricos. Supone articular un trabajo conocido en un nuevo ámbito: reclamar la consideración de todos los niños y todas las niñas como titulares de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño a la hora de adoptar las políticas presupuestarias por parte de los diferentes Estados.

Uno de los retos que plantea es lograr un cambio en la denominación de los recursos públicos destinados a la implementación de las políticas públicas de infancia. No se trata de un gasto en los ciudadanos del futuro, sino de una inversión en los niños y las niñas del presente para que alcancen el pleno desarrollo de sus facultades mediante el ejercicio y disfrute de sus derechos. De este modo, al alcanzar la edad adulta, serán el motor político, social y económico de la sociedad que ha hecho posible esta plenitud.

Una inversión adecuada en políticas de infancia es en primer lugar una obligación legal que emana del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero es además una buena decisión económica y un mecanismo esencial de cohesión social y política¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Save the Children, Child Rights Governance Initiative, Child Rights Governance IS Good Governance for Children. A strategy for achieving our Child Rights Governance goals 2013–2015, Save the Children Internacional, 2013, p. 16. http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/strategy_web1.pdf

¿Gasto o inversión en infancia?

Más que en las declaraciones, expresiones de voluntad política, políticas públicas y reformas legislativas, es en los presupuestos públicos donde más claramente se refleja el compromiso político de los gobiernos para abordar la situación de los niños y las niñas en un país. Y en particular de los que se encuentran en una situación de pobreza. El análisis que sigue resulta esclarecedor en este sentido y refleja la contradictoria conducta de algunos actores clave.

En España, la inversión en política social en general y en infancia en particular, está lejos de considerarse como una inversión. El porcentaje del PIB destinado al políticas de protección social es del 25.19%, quedando 3.7 puntos por debajo de la media de los países de la Unión Europea 28.23%¹⁴⁷. El gasto en políticas de protección a la infancia y las familias es del 1.5% del PIB, *“algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB”*¹⁴⁸.

Esta escasez de la inversión pública destinada a las políticas de protección social en general y de protección a la infancia y la familia en particular tiene un efecto directo demoledor: su escasa capacidad para reducir la pobreza infantil.

La siguiente tabla refleja la tasa de niños y niñas bajo el umbral de pobreza relativa en la Unión Europea, la Zona Euro, España y Francia antes y después de las prestaciones o transferencias sociales:

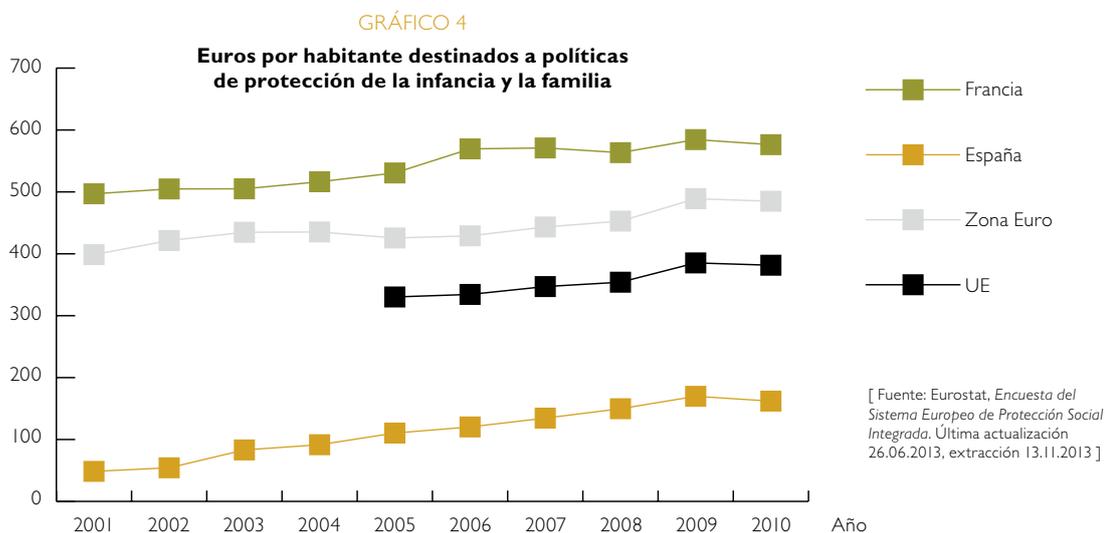
Área/País	Tasa de niños y niñas bajo el umbral de pobreza relativa (%)						Diferencia 2010 – 2011 – 2012		
	antes de las transferencias sociales			después de las transferencias sociales					
	2010	2011	2012	2010	2011	2012			
UE	37.1	37	35.2	20.5	20.5	21.4	16.6	16.5	13.8
Zona €	36.4	36.1	33.8	19.8	19.7	20.6	16.6	16.4	13.2
España	38.8	39	38.6	29.2	29.5	29.9	9.6	9.5	8.7
Francia	37.8	37.2	35.3	17.9	18.8	19	19.9	18.4	16.3

[Fuente: Eurostat, Encuesta de condiciones de vida. Última actualización 30.10.2013, extracción 4.11.2013]

147 Datos obtenidos en la estadística del Sistema Europeo de Protección Social Integrada (SEEPROS) de Eurostat de 2010.

148 Consejo Económico y Social, Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos. Colección Informes, nº 03/2013, p.131.

Esta diferencia en la efectividad de las transferencias sociales para la reducción de la pobreza puede explicarse a partir del siguiente gráfico:



El Comité de los Derechos del Niño ha reclamado un enfoque de derechos de infancia en los presupuestos públicos al recomendar a España que:



a) Aplique un enfoque basado en los derechos del niño cuando prepare el presupuesto del Estado y de las comunidades autónomas, aplicando un sistema de seguimiento a la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, de manera que se ponga de relieve la inversión en la infancia. El Comité recomienda la elaboración de presupuestos relativos a los niños en los que se determine el importe y la proporción del gasto destinado a éstos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia.

b) Vele por que se protejan las partidas presupuestarias prioritarias destinadas a la infancia frente a los cambios de niveles de recursos en las prioridades del presupuesto general y, de manera más específica, que se protejan las partidas presupuestarias relativas a las medidas sociales afirmativas en favor de los niños que las necesiten, incluso en épocas de crisis¹⁴⁹.

149 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España, 3 de noviembre de 2010, CRC/C/ESP/CO/3-4, párrafo 16.

La Comisión Europea en la recomendación *“Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas”*¹⁵⁰ también plantea la lucha contra la pobreza infantil como una inversión, proponiendo a los Estados miembro de la Unión Europea una serie de medidas en las que basar las políticas para su erradicación.

“Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas”

La Comisión Europea identifica tres pilares clave para el desarrollo de estrategias desde las que abordar la pobreza infantil

ACCESO A RECURSOS ADECUADOS

- Apoyando la participación de los padres en el mercado laboral
- Proporcionando un nivel de vida adecuado mediante la combinación de prestaciones en efectivo y en especie

ACCESO A SERVICIOS ACCESIBLES Y DE CALIDAD

- Reduciendo las desigualdades en la niñez invirtiendo en la educación y los cuidados de la primera infancia
- Mejorando el impacto de los sistemas educativos en la igualdad de oportunidades
- Mejorando la capacidad de respuesta de los sistemas de salud para satisfacer las necesidades de los niños desfavorecidos
- Proporcionando a los niños una vivienda y un entorno vital seguros y adecuados
- Mejorando el apoyo a las familias y la calidad de las estructuras alternativas de prestación de cuidados

EL DERECHO DE LOS NIÑOS A PARTICIPAR

- Apoyando la participación de todos los niños en actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales
- Estableciendo mecanismos que fomenten la participación de los niños en la toma de decisiones que afecten a sus vidas

¹⁵⁰ Comisión Europea, Recomendación *“Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas”* C (2013) 778 final de 20 de febrero de 2013.

El impacto de las medidas de austeridad y contención del gasto público

A pesar de esta demoledora evidencia y de la preocupación expresada por las autoridades respecto a la situación de pobreza infantil, la prioridad absoluta de la acción política es de naturaleza económica, primando en todas las decisiones que se adoptan los criterios de austeridad y contención del gasto público que se empezaron a aplicar en España en mayo de 2010. Entre las primeras medidas adoptadas, estuvo la supresión, tal y como se ha señalado, de la prestación universal de la seguridad social por nacimiento o adopción (“cheque-bebé”) de 2500€; la reducción de la prestación mensual por hijo o hija menor de tres años a cargo de 500€ a 291€.

Otras medidas adoptadas también han tenido un enorme impacto tanto en los presupuestos familiares (con el aumento de los tipos impositivos del Impuesto del Valor Añadido y el cambio de consideración de algunos productos para aplicarles tipos más altos¹⁵¹), como en la limitación de la capacidad de endeudamiento de las administraciones públicas (incluida la reforma de la Constitución para fijar un techo de déficit). Esto ha supuesto una enorme restricción en los presupuestos de las Comunidades Autónomas que han repercutido por lo general severísimas restricciones a los presupuestos de los sistemas educativo, sanitario y de servicios sociales que, entre otras consecuencias, han supuesto una reducción considerable del número de profesionales que trabajan en ellos.

En un contexto económico que ha llevado a muchas familias a una disminución, en ocasiones total, de sus ingresos, la respuesta de los poderes públicos no sólo no apuesta por una inversión en la realización de los derechos de los niños y las niñas sino que su actuación plantea un obstáculo añadido a la misma, mermando aún más la capacidad

151 Caritas Europa, *The impact of the European crisis. A study of the impact of the crisis and austerity on people, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain*, 2013, p. 38.

económica de las familias y debilitando enormemente el sistema de protección social cuando más necesario resulta¹⁵².

La acción política del gobierno central y de los gobiernos autonómicos están orientadas a un objetivo fundamental: no superar el techo de déficit público marcado desde las instituciones europeas. No deja de resultar contradictorio que sean órganos de la propia Unión Europea quienes recomienden la aplicación de medidas económicas que hacen prácticamente imposible cumplir con los objetivos que, en materia de inclusión social y de lucha contra la pobreza infantil se fijan desde otros órganos comunitarios¹⁵³. Esta contradicción resulta aún más llamativa viniendo de la institución que en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha fomentado el concepto de “coherencia de políticas” cuyo objetivo es, precisamente, que en la implementación de los programas de ayuda al desarrollo, en terceros países, estas inconsistencias no se produzcan.

Una clara evidencia del modo en que priman los aspectos económicos en las políticas públicas de infancia la ofrece el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013–2016. El plan efectúa una estimación presupuestaria para la implementación de sus medidas supeditada al cumplimiento de los objetivos de déficit señalando que *“La puesta en práctica de las medidas será llevada a cabo con cargo a los presupuestos de las distintas administraciones públicas responsables de su implantación, condicionado, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que su desarrollo queda supeditado a las disponibilidades presupuestarias y al cumplimiento de dichos objetivos”*¹⁵⁴.

La primacía que se concede al objetivo de contención del gasto público en la acción política de todas las administraciones también se observa,

152 Ver, por ejemplo: Intermón Oxfam, La trampa de la austeridad.El verdadero coste de la desigualdad en Europa, septiembre 2013.

153 Comisión Europea, Comunicación Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, 3 de marzo de 2010. COM (2010) 2020 final; Comisión Europea, Recomendación Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas, 20 de febrero de 2013. C (2013) 778 final.

154 II Plan Estratégico Nacional de Infancia...op. cit. p.68.

como se ha señalado, en el planteamiento de las reformas legislativas y estructurales de los ámbitos social, sanitario y educativo. Hablan reiteradamente de eficiencia y sobre este aspecto cabe plantear una reflexión final.

En un contexto como el actual en el que un importante número de familias están sufriendo limitaciones de sus ingresos que imponen obstáculos y dificultades para la realización de los derechos de los niños y las niñas, el Estado y sus diferentes administraciones tienen la obligación de intervenir de manera eficaz como garantes de estos derechos. En este contexto, todas las reformas planteadas deberían contemplar un análisis detallado de la situación de los niños y las niñas en situación de pobreza, qué respuesta demandan de las administraciones y las razones por las que las administraciones públicas actualmente no pueden darles una respuesta adecuada. Y a partir plantear las medidas, reformas estructurales y asignación de recursos que sean necesarias. Este no ha sido el planteamiento, lo que resulta enormemente preocupante porque sólo en estos términos se puede hablar de eficiencia: en la medida que estas reformas logren dar cumplimiento a los compromisos internacionales y las disposiciones del derecho español que consagran la protección y realización de los derechos de los niños y las niñas. Si esto no se contempla, es la mera rentabilidad a corto plazo lo que se persigue, algo que pasará factura al conjunto de la sociedad en los próximos años y décadas.

“

Too young to fail. Giving all Children a fair start in life¹⁵⁵

Informe de la Campaña de Save the Children en Reino Unido: NO CHILD BORN WITHOUT A CHANCE.

En este informe Save the Children cuantifica el coste de no haber actuado con mayor eficacia en las últimas décadas invirtiendo en garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños y las niñas desde el comienzo de su periodo escolar. El coste del “talento malgastado” por esta falta de oportunidades repercute en trabajadores menos cualificados y por ello un menor crecimiento económico. Según este informe una inversión adecuada habría hecho aumentar en un 1% el Producto Interior Bruto en 2013, y haría que en 2020 fuera un 1.8% superior, y en 2030 un 3.1%.

¹⁵⁵ Save the Children UK. Too young to fail. Giving all Children a fair start in life. Save the Children 2013. http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Too_Young_to_Fail_0.pdf

> CASO 5:

MANOLO,

MIGUEL Y CRISTINA

“La crisis, claro que afecta a las personas, y a mí, y a todos, hay mucha gente que no trabaja y que no tienen qué comer ni ropa para vestirse.”

[Cristina, 12 años]

Cristina tiene 12 años y tres hermanos, uno mayor, Ángel de 18 años, y dos pequeños: Manolo de cinco y Miguel de tres. Viven con su madre, Celia, y con el padre de sus hermanos, Cosme, en un piso de un barrio humilde de una gran ciudad.

Los seis dependen económicamente de los ingresos de Cosme (entre 800 y 1000 euros mensuales, parte de los cuales debe destinarlos al pago de la pensión de alimentos de una hija fruto de una relación anterior). Celia tuvo que dejar de trabajar debido a la enorme atención que demandaban sus hijos y a un accidente laboral que tuvo mientras trabajaba como camarera estando embarazada de Manolo. Es a partir de este momento cuando la situación se vuelve más insostenible, con el nacimiento de los dos niños pequeños que, además, reclaman un enorme cuidado y atención especializada de la que Celia tiene que estar pendiente: Manolo ha sido diagnosticado con TDAH, a Miguel debido a su corta edad, aún no le han diagnosticado, pero presenta los mismos comportamientos y síntomas.

Afortunadamente, pagan un alquiler bastante reducido (300 euros) porque el piso en el que viven es propiedad de la madre de Cosme. Es también gracias a su ayuda como sorteán muchas dificultades cotidianas: se hace cargo de los niños pequeños cuando a Celia le sale puntualmente algún trabajo extra “en negro”, cuando puede compra alimentos, ropa para los niños, “y también es la mediadora de las discusiones familiares”.

La unidad familiar recibe varios tipos de ayudas que les ayudan a aliviar su situación y afrontar dificultades puntuales: los servicios sociales municipales y la parroquia les proporcionan recursos para la alimentación y el pago puntual de recibos; han sido beneficiarios de becas para libros

de texto, pero hace dos años que no se las conceden; en el colegio, a nivel informal los profesores costean la participación de Cristina en las actividades extraescolares y en ocasiones han sido ellos quienes han comprado los libros de texto.

De manera regular perciben las ayudas de los programas de Save the Children. Además, como familia numerosa, a nivel autonómico se les ha reconocido el derecho a percibir una transferencia económica que sólo llegaron recibir el primer año y sobre la que recientemente les han comunicado una importante reducción en su cuantía.

Con estas ayudas informales, de organizaciones sociales y del sistema público van saliendo adelante como pueden. Cristina, dice Celia, es la que más lo sufre puesto que antes de que la situación fuera tan complicada, podía disfrutar de un montón de cosas que ahora no pueden permitirse, y se enfada porque no acaba de entenderlo.

Pero no es esto lo que Cristina considera que más le afecta de la situación de crisis: "No me gustan las peleas y gritos de mamá y Cosme cuando discuten porque no llega el dinero para todo el mes. Ni a mí ni a mis hermanos nos gusta". Celia admite estos problemas en la pareja, problemas que aumentan cuando la situación se complica y aunque no le guste discutir delante de los niños, cree que es inevitable que las discusiones de pareja aumenten en estas situaciones.



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

6. CONCLUSIONES

En el momento actual 2.826.549 niños y las niñas españoles crecen en una situación de riesgo de pobreza o exclusión social. Una proporción alarmante a la que los casos de 12 niños y niñas recogidos en este informe ponen voz. Su experiencia confirma que crecer en una situación de pobreza supone un obstáculo para poder disfrutar plenamente de los derechos que tienen reconocidos.

Contribuir a que puedan ejercer sus derechos es el eje de la intervención de Save the Children ante situaciones de pobreza y exclusión social y el objetivo de todas las medidas que se demandan de las diferentes administraciones públicas.

La protección de los niños y las niñas frente a la pobreza es un derecho, una obligación y una inversión.

La protección de los niños y las niñas frente a la situación de pobreza y exclusión social es una obligación contraída por los Estados al firmar la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados parte de la Convención adquieren el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias para la realización de los derechos que reconoce a todos los niños y todas las niñas.

La situación de pobreza plantea trabas en la vida cotidiana de los niños y las niñas que dificultan y en ocasiones impiden que puedan disfrutar de los derechos que tienen reconocidos.

Si la situación económica en que se encuentran sus familias condiciona, tal y como se ha descrito en este informe, que los niños y las niñas puedan disfrutar plenamente de sus derechos se está produciendo una discriminación ante la que los Estados tienen la obligación de actuar para cumplir con uno de los pilares fundamentales de la convención.

Hacer posible que disfruten sin discriminación alguna de su derecho a un nivel de vida adecuado, al más alto nivel posible de salud, a la educación, a ser protegidos frente a toda forma de violencia o negligencia y al

descanso, el ocio y el esparcimiento es la forma de garantizar la protección de la infancia frente a la pobreza y la exclusión.

En España no existe una política para abordar la pobreza infantil de manera específica. Los altos índices de pobreza infantil de la sociedad española desde hace décadas se han acentuado y visibilizado como resultado de la crisis económica. Por ello recientemente se ha proclamado su carácter prioritario en la agenda política ante las alarmantes estadísticas oficiales y denuncias de instituciones y organizaciones sociales. Sin embargo, hasta el momento esto sólo se ha materializado en la puesta en marcha de programas muy puntuales y fragmentados a nivel estatal, autonómico y local para responder a alguna de las manifestaciones más graves de la situación de pobreza infantil.

No hay un diagnóstico sobre sus causas, un planteamiento integral que oriente la intervención pública ni recursos específicamente destinados a la lucha contra la pobreza infantil. El planteamiento es muy limitado y se resiste a considerar la inversión en políticas para erradicarla un elemento imprescindible para garantizar la igualdad de oportunidades y en el disfrute de los derechos e todos los niños y todas las niñas en España.

La inversión en infancia no es sólo una obligación legal, es también una decisión económica que apuesta por invertir en las personas, en hacer posible que todos los niños y las niñas dispongan de los medios y recursos que les permitan alcanzar el máximo

“

Para plantear políticas eficaces que aborden la pobreza infantil es imprescindible:

- Conocer la realidad de la pobreza infantil, cómo se manifiesta y afecta a la realización de cada uno de los derechos de los niños y las niñas
- Definir un marco común que garantice el contenido de los derechos de los niños y las niñas para su protección frente a la pobreza y la exclusión social sin discriminación alguna
- Destinar los recursos materiales, humanos y formativos que sean necesarios para abordar de manera eficaz la puesta en marcha de las medidas más convenientes

desarrollo de sus capacidades gracias al compromiso de la sociedad con su presente y su futuro. Esta inversión hace posible romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y tiene un retorno económico que será la base de una sociedad más próspera y cohesionada.

Sin embargo, actualmente la actuación política en cualquier ámbito está totalmente supeditada al cumplimiento de los objetivos de contención del déficit público fijados por las autoridades financieras de la Unión Europea. Las **políticas de austeridad** no sólo están mermando la capacidad económica de las familias. También están debilitando ámbitos esenciales para la protección de los niños y las niñas frente a la pobreza: servicios sociales, educación, sanidad e incluso la capacidad de las organizaciones de acción social.

Esta exigencia económica hace muy difícil el cumplimiento con los objetivos políticos comunes de la Unión Europea en los ámbitos social y educativo que se fijan en la estrategia Europa 2020. **Esta incoherencia de políticas se materializa a diario en la vida de los niños y las niñas.** Son afectados por las medidas que adoptan los poderes y todas las administraciones públicas en España, disponiendo cada vez de menos recursos para remediar la situación a que ha dado lugar la crisis económica y la destrucción de empleo.

El conjunto de la sociedad también tiene un papel clave en la lucha contra la pobreza infantil **exigiendo a las autoridades y poderes públicos una actuación eficaz contra la pobreza infantil,** transparencia en los procesos de toma de decisiones y la rendición de cuentas por el cumplimiento de su obligación de proteger a los niños y las niñas frente a la pobreza.

En un momento de crisis económica como el actual no debemos olvidar que los derechos humanos son líneas rojas que ninguna política debe traspasar. Garantizar la protección de los niños y las niñas frente a la pobreza es una obligación legal y moral que no admite condicionamiento alguno, menos aún si se trata de consideraciones económicas cortoplacistas.



Foto: ©Aitor Lara/Save the Children

7. RECOMENDACIONES

“

La protección de los niños y las niñas frente a la violencia, la exclusión social, la pobreza y la discriminación debe ser reconocido como un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico español.

EL GOBIERNO CENTRAL EN COLABORACIÓN CON LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS deben poner en marcha de manera **coordinada y con urgencia** una serie de medidas destinadas a:

1. Promover un mejor **conocimiento de la situación de pobreza infantil en España.**

- Las administraciones central y autonómicas en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y el Centro de Investigaciones Sociológicas deben desarrollar indicadores y metodologías específicas para estudiar y analizar de qué manera la situación económica actual está afectando la vida cotidiana de los niños y las niñas. En particular, los datos sobre pobreza infantil proporcionados por el INE deben incluir la totalidad de niños y niñas y no sólo los menores de 16 años.
- El Observatorio de Infancia debe ser el foro que impulse el debate y la recogida y análisis de datos cuantitativos sobre pobreza infantil.

2. Acordar un **marco común para garantizar plenamente la realización de los derechos de los niños y las niñas en todo el territorio nacional** en las conferencias sectoriales de educación y asuntos sociales, así como en el consejo interterritorial del sistema nacional de salud. La implementación de este marco común debe llevarse a cabo **disponiendo de los recursos necesarios** para la protección y garantía de los derechos y las necesidades de la población infantil.

3. Aumentar la **transparencia de la información relativa a los recursos públicos destinados por cada administración** en sus diferentes ámbitos de actuación a la promoción, protección y realización de los derechos de todos los niños y todas las niñas. Los presupuestos de todas las administraciones deben reflejar con claridad y exactitud la cantidad de recursos públicos destinados a políticas de infancia.

4. Elaborar y aprobar un **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013–2016** en el que la prioridad de luchar contra la pobreza infantil se articule en torno a las propuestas de la recomendación de la Comisión Europea “Invertir en la Infancia: romper el ciclo de las desventajas” y del Consejo de la Unión Europea relativas al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España:

- Estableciendo metas concretas de reducción del número de niños y niñas creciendo en riesgo de pobreza o exclusión social que avance en el logro progresivo del objetivo que fija la estrategia Europa 2020 para España de reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.
- Asignando los recursos materiales necesarios para la implementación sus medidas sin condicionarla a ningún tipo de circunstancias económicas.
- Incorporando las recomendaciones del *Cuadro de propuestas de acción y medidas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia remitidas por el grupo de ONG*¹⁵⁶.

5. Elaborar y aprobar un **Plan de Apoyo a las Familias** que tomando como referencia las medidas de la recomendación de la Comisión Europea “Invertir en la Infancia: romper el ciclo de las desventajas” establezca objetivos cuantificables en materia de conciliación y parentalidad positiva y medidas que garanticen una conciliación desde la perspectiva de los niños y las niñas.

¹⁵⁶ Conforman este grupo coordinado por UNICEF e integrado por Save the Children, la Plataforma de Organizaciones de Infancia, EAPN España, Cruz Roja Española, Cáritas Española, Fundación Secretariado Gitano, Proyecto Solidario, Aldeas Infantiles y CERMI presentó a las autoridades encargadas de elaborar este plan un Cuadro de propuestas de acción y medidas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/CUADRO_DE_PROPUUESTAS_CONTRA_LA_POBREZA_INFANTIL_final.pdf

EL GOBIERNO CENTRAL debe asegurar que las políticas para abordar la situación de pobreza infantil tengan por objetivo la plena realización de los derechos de los niños y las niñas, velando en particular porque su interés superior sea el elemento fundamental que se tenga en cuenta a la hora de adoptarlas. Para ello es necesario elaborar con carácter urgente una evaluación del impacto en infancia de todas las reformas estructurales que se han planteado en los últimos meses en los ámbitos educativo, sanitario y de los servicios sociales.

Tanto a propuesta del propio gobierno del Estado, como de los diferentes grupos parlamentarios en el **CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO** se deben adoptar las **iniciativas legislativas** necesarias para:

6. Aprobar una Ley marco de Servicios Sociales que garantice la realización y prestación de los servicios recogidos en el *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales*, posibilitando la plena realización de todos los derechos subjetivos reconocidos en todo el territorio del Estado.

7. Reforzar el sistema de prestaciones de la Seguridad Social destinadas a la protección de las familias:

- Recuperar la prestación única por nacimiento adopción o acogimiento
- Aumentar las cuantías de las prestaciones por hijo a cargo adaptándolas a las necesidades y situación concreta de las familias.

8. Modificar la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social para extender la moratoria a todas las viviendas de familias con menores de 18 años. Asimismo se debe prever la elaboración de un protocolo de actuación que coordine la actuación de las diferentes

administraciones y poderes públicos implicados en los procesos de ejecución hipotecaria que prevea una solución eficaz y duradera para las familias con menores de 18 años a su cargo y preservar a estos niños y niñas de la exposición a cualquier tipo de violencia durante las ejecuciones de estas resoluciones.

9. Modificar las disposiciones del *Real Decreto–ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones* de forma que se garantice:

- La asistencia y cobertura universal por parte del sistema sanitario de todas las personas que se encuentren en España, incluidos los inmigrantes en situación irregular.
- La mayor calidad posible de la asistencia sanitaria a todas las personas, destinando para ello a los centros y profesionales del Sistema Nacional de Salud los recursos necesarios y suficientes.

10. Modificar las disposiciones del *Real Decreto–ley 14/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo* de forma que se garantice un número de profesionales de la educación que resulte adecuado a las necesidades educativas y sociales de su alumnado.

11. Modificar el artículo 13.2. e) de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones para establecer una salvedad que garantice que la concesión de las becas escolares de los niños y las niñas no estén condicionadas por las deudas con la administración tributaria o la Seguridad Social del núcleo familiar.

12. Asegurar que la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa garantiza la plena disponibilidad y acceso a todos los materiales y activida-

des educativas necesarias para su aprendizaje a todos los niños y todas las niñas sin discriminación.

13. Asegurar en la reforma de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor que se garantice el derecho de todos los niños y todas las niñas a crecer en su entorno familiar sin que los motivos económicos puedan motivar la separación del núcleo familiar.

LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS deben hacer todos los esfuerzos necesarios para averiguar el alcance y la magnitud de las situaciones de pobreza infantil en su ámbito territorial y hacer todo lo posible por cuantificarlo y reducirlo mediante la adopción de medidas eficaces.

14. Analizar la magnitud de las situaciones de malnutrición en cada Comunidad Autónoma y el coste que supone para las familias la escolarización de los niños y las niñas.

15. Reforzar con los recursos necesarios el papel de los servicios sociales de atención primaria como elemento esencial de los poderes públicos para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado y de la protección frente a la violencia de todos los niños y todas las niñas.

16. Aumentar las partidas presupuestarias destinadas a las Rentas Mínimas de Inserción para ajustarlas a las necesidades reales de las familias, priorizando su concesión a las que tengan menores de edad a su cargo.

17. Garantizar que todos los niños y todas las niñas que lo necesiten tienen acceso a becas escolares de comedor o para cubrir cualquier otro aspecto de su vida en el colegio que sus familias no puedan asumir.

Las cámaras legislativas autonómicas deberán:

18. Garantizar en las respectivas leyes de servicios sociales y de protección de los niños y las niñas los niveles de protección establecidos en el marco mínimo estatal, promoviendo la adecuada coordinación de los servicios sociales, educativos y sanitarios en el ámbito autonómico para hacer frente a las situaciones de pobreza infantil.

19. Instar a los gobiernos autonómicos a la elaboración de un plan de acción que trasponga al marco normativo e institucional propio de cada Comunidad Autónoma las medidas promovidas a nivel estatal para abordar la pobreza infantil.

20. Llevar a cabo el control parlamentario de las medidas puestas en marcha por los respectivos gobiernos para abordar la protección de los niños y las niñas frente a la violencia y la pobreza en su ámbito territorial respectivo.

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES deberán:

21. Poner a disposición de las familias los medios necesarios para garantizar el transporte escolar de todos los niños y las niñas sin coste alguno para ellas.

22. Eximir del pago de los precios y servicios públicos de las actividades recreativas, deportivas y culturales a los niños y las niñas cuyas familias no dispongan de los medios necesarios para poder sufragarlos.





8. BIBLIOGRAFÍA

- Arriba, Ana. "Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance" en Gestión y Análisis de políticas públicas. Nueva Época. Nº2. Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- Asamblea General de Naciones Unidas, Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños. Febrero de 2010, Resolución 64/142, Anexo.
- Cáritas Española.VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis. 20 de septiembre de 2012.
- Cáritas Española. 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. 10 de octubre de 2013.
- Cáritas Española. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008–2011). La fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción.Su debilidad aumenta con la crisis. Febrero de 2013.
- Cáritas Española y Fundación Foessa. Análisis y Perspectivas 2012. Exclusión y Desarrollo Social, 2012.
- Cáritas y Fundación Foessa, Análisis y perspectivas 2013. Desigualdad y derechos sociales, 2013.
- Cáritas Europa, The impact of the European crisis. A study of the impact of the crisis and austerity on people, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain, 2013.
- Centro de Investigaciones Innocenti, Medición de la pobreza infantil. Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo. Report Card nº10. UNICEF, agosto de 2012.
- Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Informe tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, 9 de octubre de 2013, CommDH (2013)18.
- Comisión Europea, Comunicación Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, 3 de marzo de 2010. COM (2010) 2020 final.
- Comisión Europea, Recomendación Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas, 20 de febrero de 2013. C (2013) 778 final.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración de 4 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General Nº4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº12 (1999). El derecho a una alimentación adecuada, 12 de mayo de 1999. E/C.12/1999/5.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº14 (2000). El derecho al más alto nivel posible de salud, de 11 de agosto de 2000, E/C.12/2000/4.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 19 (2007).El derecho a la seguridad social, 4 de febrero de 2008.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales del Comité. España, 18 de mayo de 2012,E/C.12/ESP/CO/5.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº1 (2001). Propósito de la Educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº5 (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 27 de noviembre de 2003, CRC/GC/2003/5.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primaria, 29 de mayo de 2013, CRC/C/GC/14.
- Comité de Derechos del Niño, Observación General Nº15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, de 17 de abril, CRC/C/GC/15.
- Comité de Derechos del Niño, Observación General Nº 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, 17 de abril de 2013. CRC/C/GC/17.
- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: España, 3 de noviembre de 2010, CRC/C/ESP/CO/3–4.
- Comité de Protección Social de la Unión Europea, Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being, 27 de junio de 2012.
- Consejo Económico y Social, Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos. Colección Informes, nº 03/2013.
- Cruz Roja Española. Informe del Departamento de Estudios e Innovación Social sobre la Vulnerabilidad Social 2011–2012.
- Defensor del Pueblo, Informe Anual 2012.
- Defensor del Pueblo. Nota de prensa: "La Defensora del Pueblo pide que la nutrición infantil se atienda a través de programas específicos". 26 de julio de 2013.

- EAPN–España, Impactos de la crisis, 2º informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009–2011, noviembre de 2012.
- Eurochild Policy Paper: Child poverty– family poverty: are they one and the same? A rights–based approach to fighting child poverty. Octubre de 2011.
- Eurostat. Statistics in focus 4/2013. Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011, 27 de febrero de 2013.
- INE, Nota de prensa sobre la Encuesta de Condiciones de Vida. Transmisión Intergeneracional de la pobreza y el bienestar: Año 2011, 8 de noviembre de 2012.
- INE, Encuesta Condiciones de Vida. Año 2012, datos provisionales. 22 de octubre de 2012.
- INE, Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2013, 24 de octubre de 2013.
- Intermón Oxfam, Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España, 13 de diciembre de 2012.
- Intermón Oxfam, La trampa de la austeridad.El verdadero coste de la desigualdad en Europa, septiembre 2013.
- Laparra, Miguel y Pérez Eransus, Begoña (Coord.), Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Obra Social "La Caixa". Colección Estudios Sociales Nº35.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Las cifras de la Educación en España. Curso 2010–2011.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Estadística sobre enseñanzas no universitarias. Datos avance del curso 2012–2013.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Catálogo de referencia de Servicios Sociales, 2013.
- Observatorio de Infancia. II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013–2016. Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013.
- Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado el 18 de julio de 2012, A/HRC/21/39.
- Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños. Informe anual a la Asamblea General de la ONU. 3 de agosto de 2012. A/67/230.
- Revista Española del Tercer Sector, nº23 (enero–abril 2013): Impactos de la depresión económica en el Tercer Sector de Acción Social.
- Sepúlveda, Magdalena y Nyst, Carly, The Human Rights approach to social protection. Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, 2012.
- Save the Children, Agenda de Infancia 2012–2015. Propuestas de Save the Children para la X Legislatura, Madrid, septiembre de 2011.
- Save the Children, Child Rights Governance Initiative, Child Rights Governance IS Good Governance for Children. A strategy for achieving our Child Rights Governance goals 2013–2015, Save the Children Internacional, 2013.
- Save the Children, Más allá de los golpes: ¿Por qué es necesaria una ley? Informe sobre la violencia contra los niños y las niñas, mayo 2012.
- Save the Children, Muchos anuncios, pocos avances. Informe de evaluación del cumplimiento de la Agenda de Infancia 2012–2015 un año después de las elecciones generales, Madrid, noviembre de 2012.
- Save the Children, Infancia y justicia: una cuestión de derechos. Los niños y las niñas ante la Administración de justicia en España, 2012.
- Save the Children, La conciliación de la vida laboral y familiar en España: Una oportunidad para promover y proteger los derechos de la infancia, Madrid, abril de 2013.
- Save the Children UK. Too young to fail. Giving all Children a fair start in life. Save the Children 2013.
- Save the Children y UNICEF, El presente de los niños y las niñas es el futuro de todos: Propuestas de Save the Children y UNICEF España para el Debate sobre el estado de la nación, 2013.
- Sindic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Agosto de 2013.
- UNICEF, La infancia en España 2010–2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes, noviembre de 2010.
- UNICEF, Una apuesta por la infancia. Propuestas de UNICEF para los programas electorales del 20–N, Madrid, 2012.
- UNICEF, La infancia en España 2012–2013. El impacto de la crisis en los niños, mayo de 2012.
- World Health Organization. Regional Office for Europe. European report on preventing child maltreatment, 2013.





www.savethechildren.es