

En el actual escenario, la puesta en funcionamiento de esta prestación de la Administración autonómica a favor de la infancia así como las que, en su caso, se sigan aprobando en un futuro próximo para paliar las graves consecuencias producidas en todos los ámbitos por la pandemia, ponen de manifiesto **la necesidad de abordar una reordenación de los sistemas públicos de ayudas y protección social a las familias para evitar solapamientos pero, sobre todo, para no dejar a nadie fuera del sistema.**

Estas han sido algunas de las acciones y medidas establecidas desde distintos ámbitos para ayudar a las familias y paralelamente a la infancia más vulnerable a superar los adversos efectos provocados por la pandemia. Sin embargo, **no han podido llegar a todas las personas vulnerables, bien porque han quedado fuera de su ámbito de aplicación, es el caso de las familias en situación de irregularidad administrativa o que viven de la economía sumergida, o bien porque la implementación de dichas ayudas debe desarrollarse a medio o largo plazo.**

### 6.5.2 La pobreza infantil: un problema estructural y no coyuntural

La pobreza en España, además, es una realidad histórica. Los datos estadísticos demuestran que nuestro país siempre ha contado con unos pésimos índices en materia de exclusión y pobreza. De este modo, las distintas crisis que hemos vivido en los últimos años, tanto la económica como la actual sanitaria, lo que han hecho es acentuar el problema y agravar la situación para miles de familias empobrecidas.

Ciertamente, desde el año 2003 –primer año en la que se publican datos oficiales- las cifras de pobreza infantil han ido en aumento y los periodos de crecimiento económico desde aquella fecha no han tenido una incidencia positiva en la disminución de la pobreza en la infancia.

A pesar de la mejora de la economía, la pobreza infantil ha ido en aumento. La infancia y la juventud siempre han sido los grupos más afectados por la pobreza en nuestro país y comparten el mayor grado de incremento desde el año 2008 hasta la actualidad.

*Las cifras de pobreza infantil han ido en aumento y los periodos de crecimiento económico no han tenido una incidencia positiva en la disminución de aquella*

Cualquiera que sea el indicador elegido para su medición, este pone de manifiesto que la tasa de pobreza que afecta a la población infantil es superior que aquella que afecta a cualquier grupo de edad en España<sup>33</sup>, y así ha venido aconteciendo desde hace mucho tiempo. Ello significa que tener hijos en España continúa siendo un factor determinante de vulnerabilidad: **Los hogares con hijos son a los que más azota la pobreza.**

*España ha sido apercibida por diversos organismos internacionales sobre las elevadas tasas de pobreza infantil*

En los últimos años **España ha sido apercibida por diversos organismos internacionales sobre las elevadas tasas de pobreza infantil.**

El propio Comité de los Derechos del Niño, con anterioridad a la declaración de la pandemia, en sus Observaciones finales sobre informes periódicos V y VI<sup>34</sup>, publicadas en 2018, reconoció la entidad del fenómeno de la pobreza infantil e instó al Estado español a abordar los problemas graves que afectaban a la infancia en nuestro país, entre ellos, la

asignación de recursos para este colectivo o mejorar su nivel de vida, entre otros.

Expresó el Comité en dichas Observaciones su preocupación por el hecho de que el nivel de inversión en infancia por parte de España haya sido inadecuado para compensar el impacto negativo de la severa crisis económica y social que comenzó en 2008 y que ha llevado a un aumento de la pobreza y de la inequidad social en España. En especial, el Comité ha manifestado su preocupación por el impacto de los recortes de inversión pública en educación, salud, vivienda y protección social,

*La pobreza en España es un problema estructural y no coyuntural*

<sup>33</sup> Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Gobierno de España. [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf)

<sup>34</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. <https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/03/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacion-convenion-derechos-nino-en-espana.pdf>

que afectan particularmente a niños, niñas y adolescentes de familias con escasos recursos.

Por su parte, el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>35</sup> constató que España ha experimentado un crecimiento constante desde la crisis económica pero que ha beneficiado al estrato más rico de la sociedad y ha fallado para las personas que viven en la pobreza. Como consecuencia de ello -señala el informe- sigue existiendo situaciones de gran pobreza muy extendidas, una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, programas de protección social muy deficientes, entre otras carencias. No duda en señalar el informe que el sistema de prestaciones de asistencia social está roto, no se financia adecuadamente y no llega a las personas que más lo necesitan.

**Con estos antecedentes, podemos concluir que nos enfrentamos, por tanto, a un problema estructural y no coyuntural, que requiere medidas, acciones, actuaciones y programas que vengán a poner solución a un fenómeno de tales características.**

*Luchar contra la pobreza infantil supone uno de los principales retos de nuestra sociedad*

### 6.5.3 Algunas propuestas para luchar contra la pobreza infantil

**Luchar contra la pobreza infantil supone uno de los principales retos de nuestra sociedad.** Se trata de una cuestión sumamente compleja teniendo en cuenta su naturaleza multidimensional y que, además, se encuentra **sometida a muchos condicionantes**.

Entre estos condicionantes sin duda se encuentra la situación de las familias. En efecto, existe una indiscutible conexión de los menores con los adultos que les cuidan, y sus condiciones de vida se encuentran íntimamente relacionadas con las condiciones de vida de los adultos. Tal es el caso de la ocupación de los progenitores. Las elevadas tasas de paro que presenta en España desde hace mucho tiempo y la existencia de un

<sup>35</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos . Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. 44º período de sesiones . Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594019269\\_alston-spain-report-final-es.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594019269_alston-spain-report-final-es.pdf)

mercado de trabajo caracterizado por la precariedad son factores determinantes cuando se aborde la pobreza.

*Las soluciones a la pobreza pasan por poner a la infancia en el centro de las prioridades de todas las políticas públicas*

Y lo mismo acontece con la vivienda. Las dificultades de acceso a este bien necesario, en condiciones adecuadas, resultan significativas entre la población socialmente más desfavorecida. De este modo, las familias con hijos menores a cargo representan uno de los sectores con mayor índice de viviendas que no se encuentran en buen estado, son inseguras o inadecuadas.

En este escenario, resulta evidente que, con independencia de las actuaciones puntuales que se puedan poner en funcionamiento en determinadas situaciones de emergencia como las que estamos viviendo derivadas de la pandemia, **las soluciones al fenómeno de la pobreza de la infancia pasan por poner a esta en el centro de las prioridades de todas las políticas públicas.**

Es por ello que, en nuestra condición de garantes de los derechos de la infancia y adolescencia, abogemos y demandemos de los poderes públicos que **la pobreza de niños y niñas se aborde como un problema acuciante y una prioridad a combatir por los poderes públicos.** La

dimensión e incidencia de la pobreza en la vida de miles de niños y niñas andaluces demanda poner el foco de las distintas intervenciones en luchar contra esta lacra social adoptando medidas urgentes y también estructurales que eviten que la actual crisis provocada por la pandemia empobrezca más aún nuestra región y se perpetúe en el tiempo.

*Demandamos que la pobreza de niños y niñas se aborde como un problema acuciante y una prioridad a combatir por los poderes públicos*

En este sentido, **dichas políticas públicas deben estar guiadas siempre por el interés superior del niño.** Ello conlleva situar al niño en el centro de las decisiones, crear unas condiciones de vida adecuadas a sus

necesidades, haciendo posible el efectivo ejercicio de sus derechos. Así, se deberán diseñar, aprobar y ejecutar medidas y acciones que pongan el

foco en las personas menores de edad, de modo que aquellas sean capaces de revertir las condiciones de mayor vulnerabilidad a la que se están enfrentando muchos niños y niñas en Andalucía, agravada por la crisis provocada por la pandemia. Significa que cualquier medida o prestación de las administraciones públicas debe ir precedida de un análisis y estudio previo sobre si se inspiran en el interés superior del menor, esto es, si permite reducir sus niveles de pobreza, si permite mejorar sus condiciones de vida, si dan cobertura a sus necesidades básicas, si favorece su desarrollo integral y, si, en definitiva, permite el efectivo ejercicio de sus derechos.

**En esta ingente labor se ha de contar necesariamente con la participación de los protagonistas: niños y niñas.**

Uno de los derechos reconocidos a las personas menores de edad es su participación en todos aquellos asuntos que les conciernen. Como sujetos de pleno derecho deben poder participar y expresar sus opiniones en todos los temas que afectan a su vida ordinaria. Son muchos los instrumentos jurídicos que reconocen el derecho de niños y niñas de expresar su opinión libremente, teniendo especialmente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez, tales como la Convención de los Derechos del Niño, la Constitución Española, y la Ley de Protección Jurídica del Menor. Un reconocimiento que se recogerá en la futura Ley Orgánica de protección integral a la infancia y adolescencia contra la violencia al prever la creación de un Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia, de modo que se garantice el ejercicio efectivo del derecho de participación de los niños y niñas en la formulación de planes, programas y políticas nacionales que les afectan, entre los que se han de incluir, por supuestos, aquellas que se adopten para luchar contra la pobreza en la infancia.

Hemos de tener en cuenta también que combatir la pobreza infantil implica mejorar la eficiencia de las políticas sociales pero, sobre

*Las políticas públicas deben estar guiadas siempre por el interés superior del niño y contar con la participación de niños y niñas*

*Combatir la pobreza infantil implica incrementar el gasto social dirigido a la infancia*

todo, **conlleva incrementar el gasto social dirigido a la infancia**. No es fácil demandar medidas como la que proponemos, de manera especial en situaciones como las que estamos atravesando por la actual crisis sanitaria que nos viene azotando, pero como hemos señalado, invertir en la infancia es invertir en el futuro.

*Las restricciones presupuestarias para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19 no deben afectar a la infancia*

Por eso consideramos una necesidad incrementar el gasto social dirigido a niños y niñas para reforzar la cobertura de las políticas de transferencias económicas y de provisión de servicios dirigidos a este sector vulnerable de la población. Y eso significa garantizar que las restricciones presupuestarias que puedan imponerse para hacer frente a la actual crisis económica y social provocadas por la COVID-19 no afecten al ámbito de la infancia.

En este contexto, hemos de sumarnos a las Recomendaciones de Unicef<sup>36</sup> en cuanto que la hoja de ruta que debe orientar los esfuerzos en la recuperación y en la lucha contra la pobreza infantil en la **Agenda 2030 para el desarrollo sostenible adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas**<sup>37</sup>. Se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, y que reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza porque sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados -entre los que se encuentra España- se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Atendiendo a las metas y objetivos recogidos en el mencionado instrumento internacional, **las recomendaciones de políticas públicas para erradicar la pobreza infantil deben estar dirigidas** a fortalecer el

<sup>36</sup> UNICEF. "Impacto de la crisis de la COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de los derechos de la infancia".

<sup>37</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

sistema de protección social para garantizar los derechos de la infancia; atajar el fracaso escolar y el abandono temprano; establecer medidas especiales de protección y no discriminación para niños y niñas solicitantes de protección internacional y migrantes no acompañados; garantizar los derechos de las personas menores de edad que están en el Sistema de Protección; prevenir, detectar y atender adecuadamente los casos de violencia; y proteger y promover la salud de la población infantil y juvenil<sup>38</sup>.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, Andalucía es una de las regiones con unas tasas más elevadas de pobreza infantil. Todas las acciones y medidas puestas en práctica para combatir esta lacra social han estado centradas en determinados ámbitos pero no con carácter exclusivo en la infancia. En el año 2015 se puso en marcha una iniciativa cuando la persona que ostentaba la presidencia de la Junta de Andalucía suscribió con una treintena de entidades y organizaciones de la sociedad civil un Acuerdo de Constitución de la **Alianza para la lucha contra la pobreza infantil**, entre cuyos objetivos se incluyó el de trabajar juntos y dirigir esfuerzos coordinados para contrarrestar los efectos de la crisis, la exclusión y la pobreza sobre la infancia, proporcionando a las familias apoyo para atender a las necesidades básicas de sus hijos e hijas, especialmente en alimentación, vestido, higiene y vivienda.

Esta Alianza se incluyó posteriormente en el **II Plan de la Infancia y Adolescencia en Andalucía**<sup>39</sup>. El conjunto de medidas acciones y compromisos que de ella se derivan serían articuladas en dicho Plan como medidas preventivas estructurales para la protección de los menores ante situaciones de crisis o quebranto de la estructura familiar, así como para eliminar la transmisión generacional de la pobreza y su cronificación. Los ejes estratégicos de la Alianza son: cooperación y gobernanza, trabajo en red, normalización, participación, sostenibilidad y suficiencia, calidad y control del sistema, transferencia condicionada. Las intervenciones en el marco de esta Alianza estarán orientadas a satisfacer las necesidades

*La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible es la hoja ruta que debe orientar los esfuerzos en la recuperación y en la lucha contra la pobreza infantil*

<sup>38</sup> Unicef. Ver nota 32.

<sup>39</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/77955.html>

básicas de los menores y a garantizar una alimentación equilibrada y adecuada a su desarrollo. Los seis ámbitos prioritarios de intervención son: servicios sociales, educación, salud, vivienda, potencialidades ciudadanas y nuevas formas de gobernanza.

En estos momentos se está en fase de valoración del mencionado II Plan de Infancia en Andalucía. Hemos de partir de una premisa incuestionable, y es el hecho de que las medidas adoptadas desde la puesta en funcionamiento de la Alianza mencionada no han conseguido reducir los elevados niveles de pobreza en nuestra Comunidad Autónoma, ni siquiera cuando se estaba produciendo una mejora de la situación económica. A lo anterior habría que añadir el agravamiento de la situación por la actual crisis provocada por la pandemia.

***Demandamos un Plan integral de lucha contra la pobreza infantil en Andalucía***

Es por ello que desde esta Institución demandamos la elaboración de un **Plan integral de lucha contra la pobreza infantil en Andalucía** como marco de referencia en el cual se identifiquen las acciones prioritarias para luchar contra la exclusión que sufren las personas menores de edad en situación de pobreza en nuestra Comunidad Autónoma.

Este Plan debe definir los objetivos mensurables, indicadores con que evaluar el cumplimiento de los objetivos, así como los plazos previstos para su cumplimiento. También dicho instrumento debería detallar los recursos financieros y se demanda su capacidad de coordinar de forma efectiva las acciones y las responsabilidades de las distintas Administraciones y de los distintos sectores dentro de la misma Administración territorial, incidiendo además en la necesidad de contar con la participación de niños y niñas en su formulación, seguimiento y evaluación.

Ahora bien, con carácter previo a la elaboración del mencionado Plan **deberíamos conocer cuánto cuesta a la sociedad andaluza la pobreza infantil**. Es así que un paso previo para el abordaje de este fenómeno y, por tanto, para el diseño de las políticas públicas adecuadas pasaría por **determinar su repercusión económica**. Y es que **la pobreza en la infancia es también un asunto económico**. Un niño o niña pobre es ineficiente, y lo es porque supone un coste social y presupuestario a largo

plazo mucho más elevado que si se actúa desde la prevención y desde las medidas paliativas que causan los efectos en la misma.

Las consecuencias de la pobreza infantil en ámbitos como la educación o la salud se traducen en menores probabilidades de una buena incorporación al mercado laboral, salarios más bajos, mayores costes para el sistema sanitario y menor recaudación fiscal, lo que revierte negativamente en el funcionamiento de nuestro Estado de bienestar.

Algunos países han realizado estudios para analizar y determinar el coste anual de este fenómeno. Tal es el caso de EEUU que eleva el mismo al 5,4 % del producto interior bruto; o el Reino Unido que señala la cifra a 46.000 millones de euros para el país. Sin embargo, en España, ni tampoco en Andalucía, a pesar de la incidencia del problema y de su persistencia en el tiempo, desconocemos el coste de la pobreza. No sabemos cuáles son sus consecuencias a medio y largo plazo, y de este modo la tarea de diseñar políticas y estrategias para combatir la pobreza se antoja ciertamente compleja.

*Demandamos estudios que analicen el coste en Andalucía de la pobreza en la infancia*

Es por ello que hemos de poner en valor la iniciativa promovida por el Alto Comisionado de la Pobreza Infantil junto con la Fundación La Caixa para ejecutar un estudio de investigación que incluya el impacto de las consecuencias de la pobreza infantil en el corto, medio y largo plazo en ámbitos como la educación, la salud, el mercado laboral o la fiscalidad. Además del coste, el estudio cuantificará los beneficios de invertir en la lucha contra la pobreza infantil en términos de crecimiento económico, aumento de la productividad, impacto de la recaudación y reducción de gastos, además de una mejora en la calidad de vida, entre otros, y sus conclusiones arrojarán luz sobre el impacto que la pobreza infantil tiene en nuestra economía.

Teniendo en cuenta la incidencia de la pobreza en nuestra Comunidad Autónoma, esta Defensoría plantea la conveniencia de llevar a cabo un trabajo como la iniciativa señalada que permita **conocer el coste del fenómeno de la pobreza que afecta a la infancia y adolescencia en Andalucía.**