

Informe

---

# La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013



# Índice

---

Resumen ejecutivo .....	3
1. La infancia en riesgo de pobreza en España .....	4
2. La estrategia europea y española contra la pobreza infantil .....	13
3. El derecho a la alimentación adecuada: entre carencias y excesos .....	18
4. El impacto de la educación en la pobreza infantil. Una valoración desde los costes de oportunidad .....	23
5. A modo de conclusión: costes y consecuencias de la pobreza infantil .....	28

**Autora: Carla Pascual Roig**  
**Editor: Gonzalo de Castro Lamela**

## Resumen ejecutivo

---

A los dos millones de niños en riesgo de pobreza que España arrastra desde el inicio del siglo XXI, se ha sumado de forma acelerada casi otro medio millón entre el 2007 y el 2012. Esta pérdida de bienestar y el aumento del riesgo de pobreza infantil, desde un enfoque de derechos, no pueden considerarse problemas sociales sino una vulneración de derechos que los Estados tienen la obligación de remediar.

La evidencia demuestra que algunas consecuencias de la pobreza infantil son irreversibles, por lo que la única manera de evitarlas es mediante políticas preventivas y no sólo paliativas. Si bien a efectos inmediatos, estas políticas pueden requerir mayor inversión, diversas investigaciones demuestran el efecto mediato de reducción progresiva del gasto social y asimismo retornos económicos a medio y largo plazo. No es en absoluto sencillo formular y diseñar políticas preventivas pensadas para el medio y largo plazo en un contexto de crisis como el que vive la España actual. Se trata de un asunto político, de prioridades de gasto, de nuevas y viejas deudas sociales, así como de visiones acerca del desarrollo deseable y las posibilidades alcanzables.

En este informe de Educo acerca del estado de situación de la infancia en España se observa una regresión de derechos que se asocia al aumento en el riesgo de pobreza y exclusión social, así como en los tres factores claves para comprender el fenómeno de la pobreza infantil: las características del hogar, la situación laboral de los padres y la efectividad de las intervenciones gubernamentales.

Si bien España no tiene un problema de hambre, diversas fuentes del sector social y de los medios de comunicación alertan que el aumento del número de hogares que sufren privación material severa ha aparejado el surgimiento de problemas de malnutrición infantil. Dedicamos un capítulo en particular a esta cuestión central y actual para el análisis del estado de la infancia en España. Y dedicamos un capítulo más a observar específicamente el estado de situación de la educación y a las oportunidades que ofrece como estrategia para revertir situaciones de pobreza infantil.

*La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013* implica una primera aproximación al estado de la cuestión desde un enfoque de derechos. Si bien es necesario para un análisis del bienestar abordar la interacción de las dimensiones material, relacional y subjetiva, en este informe centramos la atención en la primera de ellas: la dimensión material del bienestar de la infancia en España.

# 1. La infancia en riesgo de pobreza en España

---

Los niños que crecen en un entorno de pobreza o en situaciones de exclusión social tienen menos probabilidades que sus antecesores de desarrollar sus plenas capacidades en la escuela y gozar de una buena salud. Diversos estudios y pronunciamientos oficiales como el del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas (2004) reafirman esta relación entre los condicionantes del entorno de la vida de un niño y las posibilidades de su bienestar. Se trata de una pérdida de capacidades que supone una regresión en el ejercicio y goce de los derechos humanos y, a la vez, una limitación de sus posibilidades de lograr su pleno desarrollo.

La vulneración de los derechos humanos no es sinónimo de pobreza pero debemos considerar su vinculación cuando la disposición insuficiente de recursos económicos desemboca en un bajo nivel de bienestar. La libertad humana sólo es posible en situaciones donde no existe la pobreza y en las cuales se garantiza el goce de todos los derechos humanos fundamentales.

---

## Los derechos humanos proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales.

---

Varias organizaciones encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos humanos reconocen que estos se pueden realizar de forma gradual, es decir, en un espacio temporal, y consideran que muchos derechos económicos y sociales de la Convención sobre los derechos del niño pueden realizarse progresivamente<sup>1</sup>. Esto nos lleva a considerar la posibilidad de priorizar unos derechos frente a otros, tal como hace la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. Si bien es cierto que los derechos humanos y, en este caso, los derechos del niño, se relacionan entre sí, también lo es que la pobreza influye en muchos de ellos, por lo que sería necesario priorizar aquellos económicos, sociales y culturales que favorezcan la salida de la situación de exclusión social y pobreza y así avanzar en el desarrollo de capacidades.

Para considerar el bienestar material no sólo debemos tener en cuenta la disposición de ingresos personales, sino también la disposición suficiente de bienes y servicios públicos, el acceso suficiente a los recursos y las formas de administración de los mismos, ya sea de forma pública, privada o como bienes comunes, entre otras cuestiones. Por lo anterior, en el presente estudio nos centramos en los determinantes del bienestar material de la infancia en España desde un enfoque de derechos que permite analizar la vulneración que sufren niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

---

## El Comentario General nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que un Estado donde un significativo número de personas son privadas de los productos esenciales para comer, asistencia médica primaria, refugio básico y hogar, o las formas más básicas de educación está, en prima facie, suspendido en lo que respecta sus obligaciones del pacto.

---

<sup>1</sup> Comentario General nº 5 del Comité de Derechos del Niño de la ONU.

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Ginebra, Nueva York, 2004.

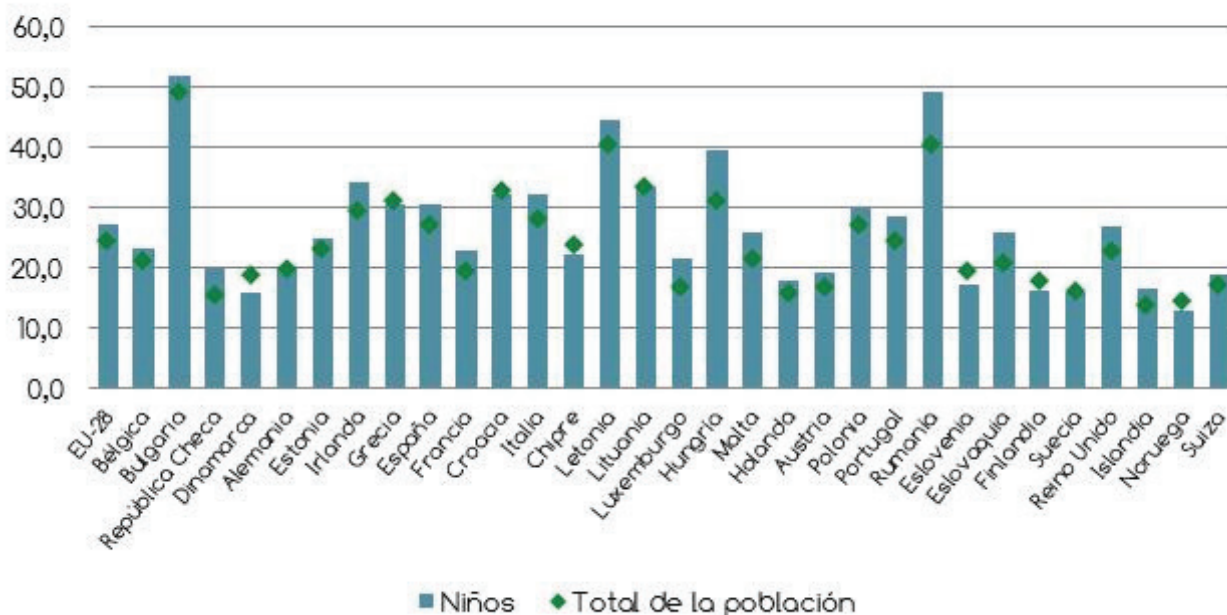
## Desde que empezó la crisis en el 2007, hay 457.000 niños más en riesgo de pobreza

Del 24% de europeos en riesgo de pobreza, más de 25 millones son niños (concretamente, 25.712.000 según datos del Eurostat 2011). **En la mayoría de países de la UE los niños tienen más riesgo de pobreza que los adultos**, y esta situación no ha mejorado respecto el año 2000. A pesar de que la política social sea responsabilidad de cada Estado miembro, en 2007 la Unión intentó establecer un punto de referencia común para monitorear la pobreza infantil con el objetivo de comprender los determinantes del fenómeno y combatirlo. Estos aspectos se recogieron en la *Child poverty and well-being in the EU: Current status and way forward*<sup>3</sup>.

Los esfuerzos para combatir la pobreza infantil a nivel europeo han incrementado la conciencia sobre el fenómeno y han situado su combate en una posición preponderante en las agendas nacionales (Minujin y Nandy, 2012).

En el 2011, el 27,1% de los niños europeos estaban en riesgo de pobreza frente al 24,3% de la población total, y en dos tercios de los países de la Unión, el riesgo de pobreza infantil se sitúa por encima del 22%, llegando al 32% en Italia y Croacia y hasta alrededor del 50% en algunos países como Rumanía y Bulgaria.

Gráfico 1. Riesgo de pobreza en la UE (%), población total y niños. 2011



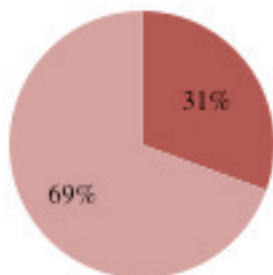
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

En España, la tasa de riesgo de pobreza llega al 30,6% para los menores de dieciocho años, 27,4% para el grupo comprendido entre los dieciséis y los sesenta y cuatro, y al 22,3% para los mayores de sesenta y cinco años, según datos del 2011 del Eurostat. De esta manera, se observa con claridad que la pobreza afecta con mayor proporción a los niños que al resto de la población, y se convierten así en el sector más vulnerable.

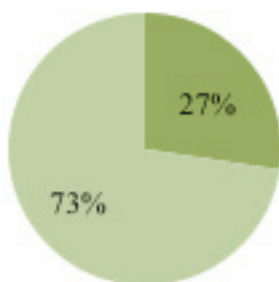
<sup>3</sup> Para más información, ver: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=74> [28/8/2013]

**Figura 1. Riesgo de pobreza (en color más vivo) según grupos de edades en España, 2011**

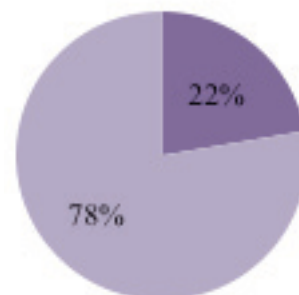
Menores de 18 años



Entre 16 y 64 años



Mayores de 65 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Eurostat, 2011.

Además, el aumento en la tasa de pobreza es significativamente mayor para los niños que para el total de la población, pues sólo entre el 2009 y el 2010 pasamos de una tasa de 26,2% al 30% de riesgo para los niños, cuando sólo varía en dos puntos porcentuales para el total de la población (pasamos del 23,4 al 25,5%).

## ARPE: NUEVO INDICADOR EUROPEO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Tradicionalmente, el riesgo de pobreza y exclusión social se medía teniendo en cuenta el número de personas que viven por debajo del 60% de la renta media de la comunidad de referencia. Con el ARPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion) se ha querido dotar de un contenido multidimensional el concepto de pobreza y para ello se han sumado otros dos factores más a tener en cuenta: la privación material severa, donde se considera pobreza la privación de cuatro de nueve ítems definidos<sup>1</sup>, y el índice de intensidad laboral por hogar. En este último se considera la relación entre las personas del hogar en edad de trabajar y las personas que trabajan. Las personas que viven en un hogar en el que se da al menos uno de estos tres factores se considera que están en riesgo de pobreza o exclusión.

<sup>1</sup> En el capítulo 3 explicitamos los ítems de privación material que utiliza Instituto Nacional de Estadística (INE) de España.

Desde que empezó la crisis económica y financiera en el 2007, hay 457.000 niños más en riesgo de pobreza en España, llegando a superar los dos millones y medio en el 2011 según datos del Eurostat. Sólo entre el 2009 y el 2011 ha habido un incremento de niños en riesgo de pobreza del 15% para los menores de dieciocho años y del 19% para los menores de dieciséis. **Esta tendencia ascendente de niños en riesgo de pobreza en España pone en relieve la vulnerabilidad de la infancia frente a situaciones de crisis.**

A pesar de este incremento acelerado de casi medio millón de niños en riesgo de pobreza, destaca la permanencia de otros dos millones desde el 2004 (primer año de medición del ARPE). Entre el 2004 y el 2011, esta población de niños se mantiene en riesgo de pobreza más allá del pasaje de ciclos de crecimiento económico positivos o negativos. Como explica Maquet-Engsted, muchos países de la UE muestran una tendencia estable en sus cifras de pobreza infantil entre mediados de los 90 y mediados de los 2000 (Minujin y Nandy, 2012).

**Tabla 1. Evolución de la población en riesgo de pobreza o exclusión social en España**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Menores de 18 años	2.104.000	2.107.000	2.047.000	2.062.000	2.090.000	2.194.000	2.449.000	2.519.000
Menores de 16 años	1.826.000	1.752.000	1.754.000	1.766.000	1.822.000	1.856.000	2.102.000	2.209.000

Fuente: Eurostat.

La **severidad de la pobreza** en los niños, o sea, valorar qué tan pobres son los niños pobres, es un tema del que se ha ocupado la investigadora Isabelle Maquet-Engsted. Ella observa que en España y otros seis países de la UE, la media de ingresos de los niños pobres está entre el 26 y el 40% por debajo del umbral nacional de pobreza<sup>4</sup>. Teniendo en cuenta que para el año 2011 este umbral era de 15.786 € en España, se puede inferir que las familias que viven por debajo del umbral, compuestas por dos adultos y dos niños, tenían un promedio de ingresos situado entre los 9.471 € y los 11.681 € anuales.

**El umbral de pobreza es la medida que se utiliza como referencia para ubicar el nivel de ingresos en el que se considera que una persona es pobre. En la OCDE y en España, se define con el 60% de la media nacional de ingresos.**

Dado que los ingresos de un país no son siempre los mismos, el umbral de la pobreza nacional se define anualmente, de manera que todos los años se dispone del valor de referencia más indicado para medir la pobreza. Es significativo observar que el umbral español ha disminuido su valor entre el 2009 y el 2011, pasando de 16.758€ a 15.768€, respectivamente<sup>5</sup>, lo que indica que la comunidad de referencia para medir la pobreza (es decir, la población total) también es más pobre.

Según el estudio *Global child poverty and well-being* editado por Minujin y Nandy (2012), los determinantes claves para comprender la pobreza infantil son tres: las características del hogar, la situación laboral de los padres y la efectividad de las intervenciones gubernamentales. Sobre estas tres claves buscaremos una aproximación al caso español.

### **Características del hogar: primer determinante clave para comprender la pobreza infantil**

Uno de los factores que debemos tener en cuenta como características del hogar es la **edad de los progenitores**. En la UE, en el año 2006, los niños cuyos padres eran menores de treinta años tenían más riesgo de pobreza que aquellos cuyos padres eran mayores. Esto se debe sobre todo al hecho de que los padres jóvenes están en el inicio de su carrera profesional y tienden a ganar menos dinero que los más mayores y con más frecuencia se encuentran sin trabajo.

Otro factor se halla en el **nivel educativo de los padres**. En el 2011, casi el 50% de los niños cuyos padres no han alcanzado el nivel superior de la educación secundaria tiene riesgo de pobreza. En España la tasa de niños pobres cuyos padres no han completado la enseñanza secundaria obligatoria es del 48,1%, frente al 12,7% para los niños cuyos padres tienen educación terciaria, según datos del Eurostat<sup>6</sup>.

4 Se toma como referencia el umbral de pobreza para una familia de dos adultos y dos niños.

5 Datos del INE.

6 [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li60&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li60&lang=en) [30/8/2013]

La **estructura familiar** es otra variable influyente a la hora de comprender la pobreza infantil, visto que las familias monoparentales y las numerosas son más vulnerables y tienen mayor probabilidad de encontrarse en riesgo de pobreza. En el 2011, en la UE, las familias monoparentales con un hijo dependiente tenían un riesgo de pobreza del 50% frente al 19% de las familias compuestas por dos adultos y uno o varios hijos dependientes.

En España, el mismo año, la tasa de riesgo de pobreza para los hogares con un adulto con uno o más hijos dependientes era del 38,9%, a diferencia del 24% para las viviendas compuestas por dos adultos con uno o más hijos dependientes, según datos del INE.

**Tabla 2. Tasa de riesgo de pobreza en España según la estructura familiar, 2011**

Un adulto con uno o más niños dependientes	38,9%
Dos adultos con uno o más niños dependientes	24%
Otros hogares con niños dependientes	24,9%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2011, INE.

Es preciso señalar que algunos países europeos tienen menores diferencias en las tasas de riesgo de pobreza según la estructura familiar. Es el caso de los países nórdicos, donde a pesar de contar con un alto número de hogares monoparentales, la tasa de riesgo de pobreza se mantiene cercana a la de otras estructuras del hogar. La explicación debe de hallarse en que existen varias medidas de apoyo a la participación de los padres al mercado laboral, medidas que se efectúan a través de servicios como el cuidado infantil y también de una amplia gama de medidas de conciliación laboral y familiar (Maquet-Engsted, 2012).

## Situación laboral de los padres: segundo determinante clave para comprender la pobreza infantil

El **desempleo de los padres** representa el mayor riesgo de pobreza para los hogares con niños (Minujin, 2012), razón por la cual el nuevo indicador de pobreza y exclusión social que utiliza la Unión Europea (AROPE) mide el grado de intensidad laboral del hogar. La capacidad de los padres de participar en el mercado de trabajo depende de las políticas activas de mercado que apoyan el empleo —especialmente las de apoyo a la inserción de las madres— y de la disponibilidad y accesibilidad a los servicios que permiten este apoyo, es decir, servicios de cuidado, de atención a la infancia o, en su defecto, la existencia de rentas mínimas de inserción.

### PADRES: LA IMPORTANCIA DE CUIDAR A LOS CUIDADORES

**Artículo 27.3 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN):** «Los Estados parte adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado.»

**Recomendación (2006) 19 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa:** alienta a los Estados a «reconocer la necesidad de prestar a los padres suficiente apoyo para criar a sus hijos y recomienda que adopten todas las medidas legislativas, administrativas y financieras adecuadas para ello.»

**Recomendación (96) 5 del mismo Comité:** afirma que sin la armonización de la vida familiar y laboral, el ejercicio de los derechos humanos fundamentales en la esfera económica y social no es posible.

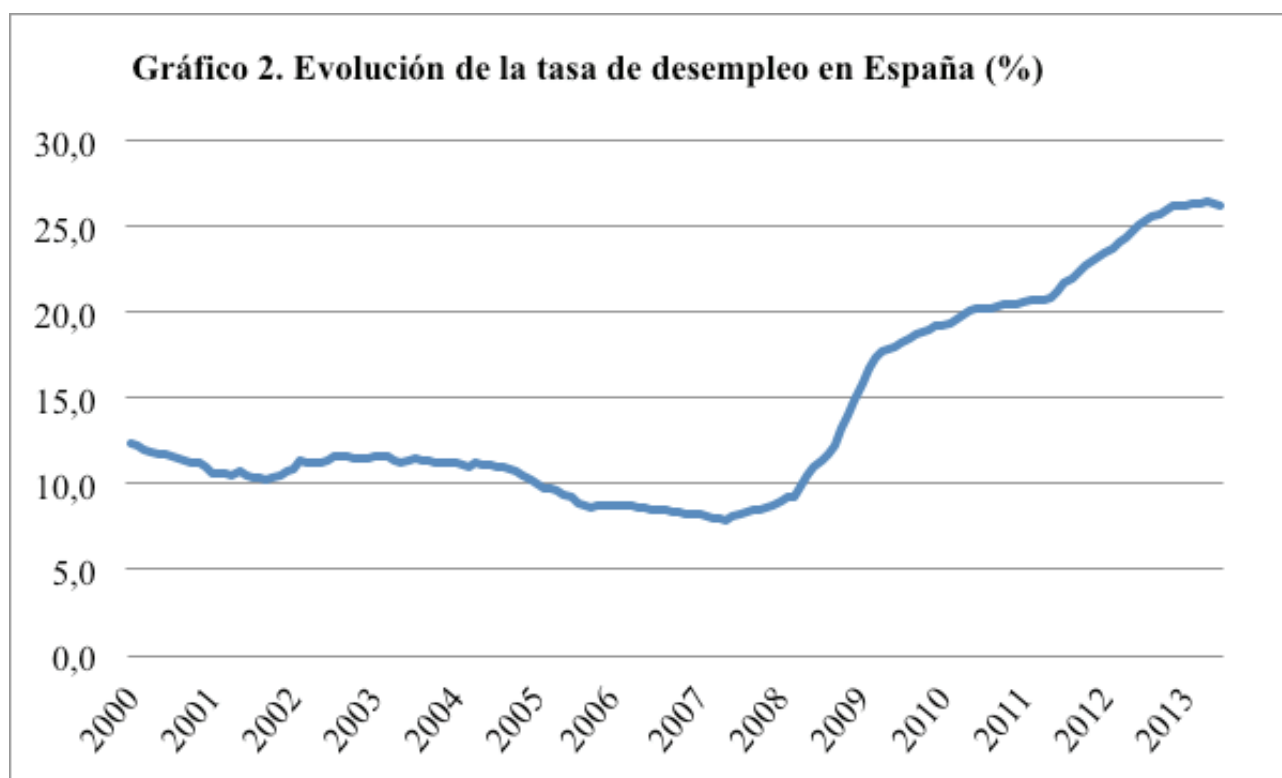
**Art.39.1 de la Constitución española:** «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.»



Durante el 2012, el desempleo en España alcanzó niveles históricos y la ocupación siguió cayendo a un ritmo muy alto. Según la Encuesta de Población Activa, en el último año se perdieron 850.000 empleos que, sumados a los años anteriores, suponen una caída durante la crisis de más de tres millones y medio en el volumen de ocupación (Foessa y Cáritas, 2013).

Esta destrucción de empleo llevó a la mayor tasa de paro conocida en el país, con más de uno de cada cinco activos sin poder encontrar empleo. La tasa de desempleo es dos veces y media más alta que el promedio de la UE-27 y supera en diez puntos las de Portugal e Irlanda, por ejemplo.

Uno de los factores más preocupantes en este aspecto es el desempleo juvenil. A pesar de contar con un alto número de titulados universitarios (del 40,1% en el 2012 de titulados universitarios entre las personas de treinta y treinta y cuatro años respecto al 35,8% de la UE-27)<sup>7</sup> tenemos unos índices de desempleo muy altos en esta franja etaria. A pesar de que el nivel educativo sigue siendo un factor relevante para explicar el nivel de calidad de vida como veremos más adelante, los datos anteriores cuestionan el peso explicativo que en la actualidad tiene la educación.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

La **intensidad laboral** es otro factor relevante para comprender el fenómeno de la pobreza del hogar. La oficina de estadística de la Unión Europea (Eurostat) destaca este indicador que mide la relación entre las personas del hogar en edad de trabajar, excepto estudiantes entre dieciocho y veinticuatro años, y las personas que efectivamente trabajan. Se considera que un hogar tiene una baja intensidad laboral cuando los adultos en edad de trabajar, trabajan menos del 20% de su potencial en los últimos doce meses.

<sup>7</sup> Eurostat. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_41](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_41) [30/8/2013]

## Art.41 de la Constitución española: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en las situaciones de necesidad, especialmente en caso de falta de trabajo.»

En el 2009 la Comisión Europea encontró que la tasa de riesgo pobreza para los niños que vivían en hogares con muy baja intensidad laboral era del 63%. En cambio, la tasa de riesgo de pobreza para los niños donde sólo uno de los dos trabaja oscila en torno al 25% y, para los niños donde trabajan ambos padres es del 5%.

En el 2011, el 9,8% de los niños en España vivía en hogares con una baja intensidad laboral, siendo la media del 9% para toda la UE. Se debe subrayar que la crisis ha tenido un claro impacto en este indicador, pues esta tasa en el 2007 para el Estado español era del 4,3%.

Si observamos específicamente el caso de los hogares donde nadie trabaja, la tasa es aún más alta que la anterior, y España registra en 2012 un 13,8%, frente al 5,3% al inicio de la crisis (año 2007).

**Tabla 3. Evolución de los niños en hogares con baja o nula intensidad laboral en España (%)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niños en hogares donde nadie trabaja	6,2	5,6	5,3	5,3	6,5	9,9	10,8	11,9	13,8
Niños en hogares con baja intensidad laboral	5,6	4,9	4,3	4,3	3,5	5,0	8,3	9,8	nd

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Eurostat<sup>8</sup>.

Tal como establece la Convención sobre los derechos del niño, la familia es el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de los niños. De ahí se deduce que el derecho de los niños a disfrutar de un desarrollo adecuado está condicionado, entre otros factores, por la calidad de los cuidados que reciben y el afecto que resulta de una relación adecuada y continuada con sus progenitores. Esta es la razón que ubica el análisis de la pobreza del niño en estrecha relación con la situación del hogar.

Finalmente, un tema que destaca en el grado de bienestar del hogar refiere a la **economía de los cuidados**, tema que la economía tradicional deja fuera de su consideración ya que no influye en el crecimiento económico medido con el Producto Interior Bruto (PIB). La situación de crisis ha devuelto la carga del cuidado de niños y personas dependientes a la familia y, de forma particular, a las mujeres. De acuerdo a datos del Eurostat, la tasa de desocupación de las mujeres españolas en el 2012 entre las edades de quince y cincuenta y nueve años con motivo del cuidado de niños o personas adultas dependientes es del 12,4%. En cambio, para los hombres es del 1,1%.

Además, las mujeres entre veinticinco y cincuenta y cuatro años tienen mayores tasas de desempleo cuando tienen hijos de seis años o menores. Para los hombres sucede al contrario: si hay uno o más niños en el hogar, la tasa de inactividad y es menor que si no hay niños, según el Eurostat. La inactividad de las mujeres con niños a cargo aumenta en los casos en que hay más de un niño, mientras que para los hombres apenas se produce ninguna alteración.

<sup>8</sup> Para más información, ver <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [30/8/2013]

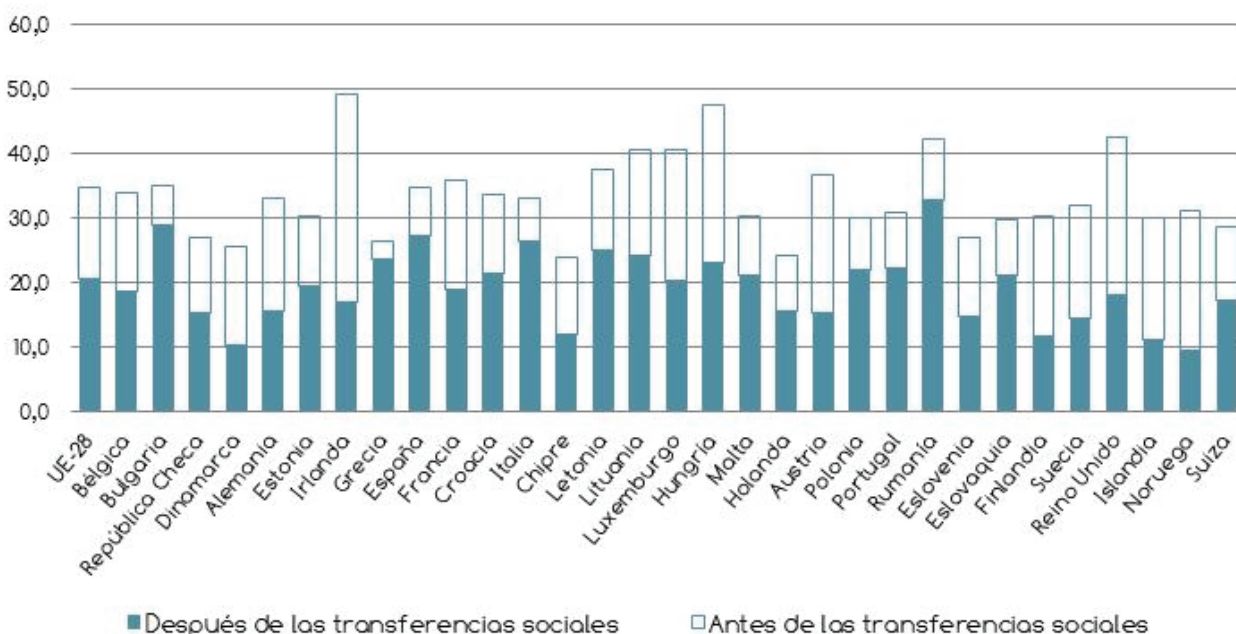
## Intervenciones gubernamentales: tercer determinante clave para comprender la pobreza infantil

Los subsidios por discapacidad, las ayudas sociales o las prestaciones por desempleo, o bien las prestaciones suplementarias a familias con niños a cargo con independencia de sus ingresos, son mecanismos a través de los cuales la intervención gubernamental puede activar políticas redistributivas que incidan en el nivel de vida de los hogares con niños a cargo. También puede utilizar rentas de inserción mínima para incidir en la pobreza infantil u otras políticas cruciales como las relacionadas a educación, salud, vivienda y servicios dedicados a la infancia.

En Europa los países más ricos (medido en función del PIB/cápita) dedican más recursos a la protección social que los países más pobres. Pero dedicar más presupuesto no siempre significa que se reduzca el riesgo de pobreza o se mejore el nivel de bienestar de los hogares. Los datos del Eurostat muestran que **países con niveles similares en el gasto social muestran grandes diferencias en la efectividad de este gasto para reducir la pobreza infantil**. Por ello es interesante observar las investigaciones que miden el impacto de las transferencias sociales teniendo en cuenta la situación de los hogares antes y después de recibirlas.

De acuerdo al estudio *Enhancing the fight against child poverty in the European Union* de Maquet-Engsted, las transferencias sociales en la Unión Europea, sin contar las pensiones, explican la reducción del riesgo de pobreza infantil en un 40%. Pero hay marcadas diferencias cuando observamos la efectividad en los diferentes países. Si bien hay países que mediante sus **transferencias sociales** reducen en más de un 50% el riesgo de pobreza infantil (como por ejemplo Irlanda, Francia, Hungría, Alemania o República Checa), otros como Bulgaria, Grecia o España la reducen en menos de un 20% según datos del 2008 presentados en el citado estudio. Además, si observamos los datos para España del Eurostat para el 2011, esta efectividad ha descendido 7,6 puntos porcentuales, como lo vemos en el gráfico siguiente. El riesgo de pobreza infantil antes de las transferencias sociales el 2011 en España era del 34,8% y después de las transferencias disminuía sólo al 27,2%.

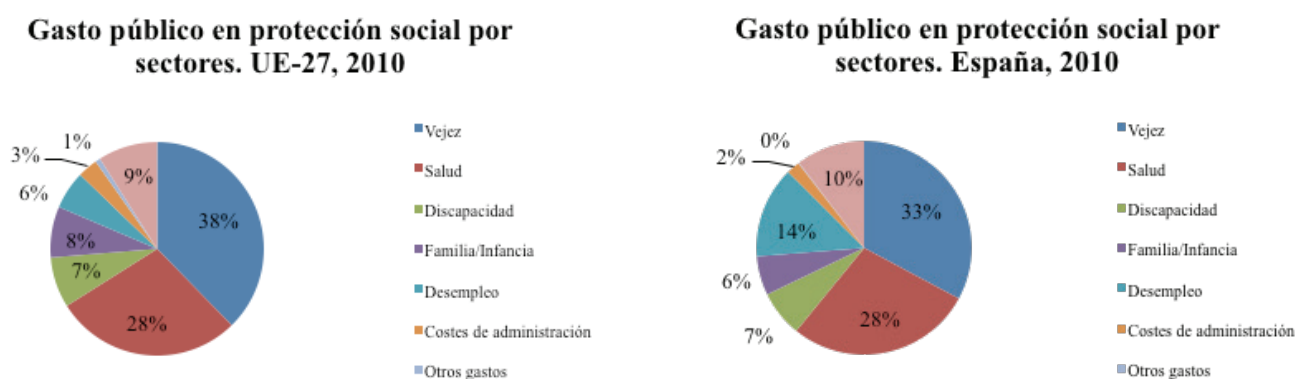
**Gráfico 3. Riesgo de pobreza infantil antes y después de las transferencias sociales. UE, 2011 (%)**



Fuente: Eurostat. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics) [30/8/2013]

La comparativa de la efectividad de las transferencias sociales en los estados de la UE, herramienta clave de las políticas sociales de un Estado para la reducción del riesgo de pobreza infantil, visualiza la importancia del tipo de políticas y programas desarrollados. De acuerdo a la comparativa anterior y a la observación de la estructura del gasto social de la figura 2, un factor de peso que explicaría la efectividad de las transferencias es el tipo de políticas y programas desarrollados por cada Estado. En el caso de España, la estructura del gasto social para el 2010 según datos del Eurostat es similar a la media europea y, sin embargo, como hemos visto, muestra una baja efectividad en la reducción del riesgo de pobreza infantil.

**Figura 2. Gasto público en protección social en España y en la UE-27 por sectores, 2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos provisionales del Eurostat<sup>9</sup>.

En términos generales, **la dedicación presupuestaria de España en protección social (25,7% del PIB) no difiere de la media de la Unión Europea (29,3% de acuerdo a datos del 2010)**. No obstante, en España la evolución del gasto social está condicionada por un importante componente cíclico que viene determinado, sobre todo, por el crecimiento de las prestaciones de desempleo (Foessa y Cáritas, 2013). El hecho de sufrir una tasa de desempleo mucho mayor durante los últimos años ha favorecido una convergencia en el gasto social en este rubro. La creciente partida destinada a las ayudas al desempleo es el principal determinante que explica el aumento del nivel de gasto social en la actualidad. Aun así, cuando se mide el gasto social por habitante se puede observar que las cifras españolas distan de la media europea notablemente, siendo en el 2010 un 12,5% inferior que el gasto social europeo medio.

**Tabla 4. Evolución del gasto en protección social (en euros) de la UE-27 y España por habitante**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	6.087,35	6.317,70	6.520,54	6.700,96	6.956,06	7.184,70
España	4.717,88	5.069,03	5.411,78	5.729,86	6.128,60	6.283,87

Fuente: Eurostat<sup>10</sup>.

A pesar de la tendencia de incremento del gasto social, cabe señalar que el 2010 se convierte en un punto de ruptura debido a la introducción de los primeros recortes severos con el Real Decreto-ley 8/2010, del 20 de mayo,<sup>11</sup> por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Foessa y Cáritas, 2013).

9 Para más información, ver: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [03/9/2013]

10 El gasto en protección social medido por el Eurostat contiene: transferencias sociales, que consisten en transferencias económicas o en especie, para personas y hogares para atenuar una situación determinada de necesidades; costes administrativos y otros gastos.

11 Se puede consultar aquí: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf> [30/8/2013]

## 2. La estrategia europea y española contra la pobreza infantil

### España en el marco de la lucha europea contra la pobreza infantil

En junio del 2010, el Consejo Europeo adoptó la *Estrategia 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* a fin de contribuir a mejorar los niveles de empleo, productividad y cohesión social de los veintisiete Estados miembros. Enmarcada en el contexto de crisis económica y financiera, la Estrategia realizaba un diagnóstico sobre la situación en Europa, donde concluía que la crisis había dejado patentes carencias estructurales y que, por tanto, había que redirigir los esfuerzos hacia una economía sostenible y una sociedad cohesionada<sup>12</sup>.

### **Art.39.4 de la Constitución española: «Los niños gozarán de la protección prevista en los tratados internacionales que velen por sus derechos.»**

De esta conclusión, Europa definió cuatro objetivos principales para el 2020, y cada Estado miembro los adaptó a su contexto. En el caso de España, se propone llegar al 74% de la población entre veinte y sesenta y cuatro años ocupada, estando trece puntos porcentuales por debajo en el 2011; reducir el abandono escolar al 15% cuando en el 2011 es del 26,5%; llegar al 44% de personas entre treinta y tres y treinta y cuatro años con estudios superiores, estando a menos de cuatro puntos de lograrlo; y por último, reducir a un millón y medio el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, siendo en el 2011 ocho veces superior.

**Tabla 5. Objetivos de la Estrategia 2020 e indicadores principales para España en 2011**

	Objetivos de la UE	Objetivos de España	Indicadores para España 2011
Población ocupada (20-64 años)	75%	74%	61,6%
Abandono escolar	10%	15%	26,5%
Personas entre 30 y 34 años con estudios superiores	40%	44%	40,6%
Reducción de la población en riesgo de pobreza y o exclusión social	20.000.000	1.400.000 y 1.500.000	12.371.000

Fuente: Eurostat<sup>13</sup>.

A pesar de que la protección social sea competencia de cada Estado miembro, la Unión Europea ha lanzado medidas para combatir la pobreza tanto a nivel económico y con un carácter de apoyo como recomendaciones para las políticas de los Estados. En el primer caso, cabe destacar el Fondo Social Europeo como instrumento para promover una mayor cohesión y gasto social, de donde salen varios programas como el Fondo europeo de ayuda a los más desfavorecidos, que entrará en funcionamiento el 1 de enero del 2014. El objetivo de este fondo está alineado con la Estrategia 2020 y pretende reducir el número de personas que sufren privación material

<sup>12</sup> Versión online: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf) [30/8/2013]

<sup>13</sup> Para más información, ver: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators) [29/8/2013]

severa, especialmente niños y personas sin techo, a través de la donación de alimentos a los más desfavorecidos y el desarrollo de actividades de inserción e inclusión social. En el 2010, se registraron cuarenta millones de europeos en situación de privación material severa y ciento dieciséis amenazados por la pobreza y la exclusión social, lo que significaba el 25,4% de los niños según el Eurostat.

Respecto a las recomendaciones provenientes de Europa, cabe destacar las que realiza la Comisión Europea por su carácter ejecutivo dentro de la Unión. El 20 de febrero del 2013, lanzó una recomendación sobre la inversión social favorable a los niños para romper el ciclo de pobreza intergeneracional (*Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*). En palabras de László Andor, Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, «invertir ahora en lo social ayuda a los Estados miembros a no tener que pagar facturas sociales y financieras mucho mayores en el futuro».

A modo resumido, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a desarrollar estrategias integradas en tres pilares esenciales: el acceso a los recursos necesarios, el acceso a unos servicios de calidad y el ejercicio del derecho a la participación del niño. Además, apela a la construcción de sinergias entre los distintos actores que influyen en el desarrollo del niño, como son las autoridades públicas, organizaciones de la sociedad civil, escuelas y centros educativos, servicios sociales y familias.

### Cuadro 1. Recomendaciones de la Comisión Europea para luchar contra la pobreza infantil

Acceso a los recursos necesarios	<p>Apoyo a la participación de los padres en el mercado de trabajo; fomentar la inclusión activa; medidas de formación y apoyo</p> <p>Proveer un nivel de vida estándar a través de una combinación de ayudas económicas y en especie, sobre todo en nutrición, cuidado infantil, salud, vivienda, transporte y acceso a deportes y actividades socioculturales</p>
Acceso a unos servicios de calidad	<p>Reducir la desigualdad invirtiendo en educación y cuidado de la infancia temprana</p> <p>Mejorar el impacto de los sistemas educativos en lo que refiere a la igualdad de oportunidades; frenar el abandono escolar</p> <p>Mejorar las respuestas del sistema de salud en la prevención de enfermedades, promoción de salud y servicios de calidad</p> <p>Proveer a los niños con una vivienda segura y adecuada; apoyar a las familias que sufren desahucios</p>
Derecho a la participación	<p>Apoyar la participación de todos los niños en juegos, recreaciones, deportes y actividades culturales</p> <p>Promover una justicia amigable para con los niños</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Recomendación. [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf) [30/8/2013]

En el cuadro 1 se exponen algunas de las directrices de la Recomendación para cada uno de los tres ámbitos. Como se observará, la pobreza infantil se combate desde distintos ángulos, siendo uno desde el niño y otro desde la familia y los cuidadores, lo que nos lleva a actuar para con la sociedad a nivel generalizado.



## El II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016

El gobierno español aprobó el **II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016** (II PENIA), después de tres años vacíos en la materia, dado que el I PENIA cubría el periodo 2006-2009 y fue prorrogado hasta el 2010. Aprobado por acuerdo en el Consejo de Ministros el 5 de abril del 2013, el II PENIA se inspira en las recomendaciones de la Comisión Europea mencionadas y en las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas hizo para España en octubre del 2010.

### EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LAS NACIONES UNIDAS

**El Comité de los Derechos del Niño supervisa el cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño mediante informes presentados periódicamente por los Estados y otros informes paralelos de ONG y organizaciones internacionales. Después de examinar los informes formula unas observaciones finales, en que se reconocen los progresos hechos por los Estados partes y se establecen recomendaciones para el siguiente periodo de presentación de informes.**

Estructurado en ocho objetivos generales y con un presupuesto final de más de cinco millones de euros, el II PENIA prevé trabajar en la difusión y sensibilización de los derechos de la infancia, en el apoyo a las familias, en la protección y la inclusión, y en promover una educación de calidad y una salud integral del niño. Asimismo, quiere fomentar la participación del niño, donde prevé la elaboración de estudios de opinión, la promoción de voluntariado y la difusión del Programa de Ciudades Amigas de la Infancia.

Si bien es cierto que el II PENIA recoge en buena medida las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, cabe recordar la política de recortes y reajustes presupuestarios propiciada desde 2010 con el Decreto de reducción del gasto público. En el siguiente cuadro se presenta una comparativa entre las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, las medidas previstas en el II PENIA y algunos datos actuales significativos para evaluar el estado de la cuestión.

De este breve análisis, destaca la importancia de la reducción de partidas presupuestarias destinadas a la infancia así como la falta de indicaciones específicas sobre montos y proporciones del gasto público destinadas al colectivo. Si se tiene en cuenta la previsión de avanzar en las políticas de apoyo a la familia (II PENIA), llama la atención la reducción presupuestaria en este aspecto. La misma ha suprimido o recortado diversos rubros como la prestación por nacimiento o adopción y la reducción de la prestación por hijo de la Seguridad Social, entre otros. También cabe destacar que estimar la necesidad de un Plan Nacional de Inclusión Social aparece como impreciso frente a la recomendación del Comité de combatir de forma específica la pobreza infantil.

**Cuadro 2. Los derechos de la infancia en España. Recomendaciones de ONU y respuesta del gobierno español (II PENIA)**

Resumen de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU para España (2010)	Texto del II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia (PENIA 2013-2016)	Datos significativos
Deben protegerse 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 relativas a las medidas sociales afirmativas a favor de los niños que las necesiten, incluso en épocas de crisis (párrafo 16)	No se pronuncia al respecto.	Entre el 2011 y el 2012 el presupuesto destinado a Educación se redujo casi un 22%, lo que significan más de 623 millones de euros. Se redujeron más de un 90% las partidas para formación de profesorado (pasaron de 52 a 4 millones), y alrededor de un 30% las de Educación Infantil, Primaria, Secundaria y FP (más de 167 millones de euros reducidos). Las becas y ayudas al alumnado se redujeron más de un 12% (una reducción de 176 millones de euros). Solamente creció el rubro Educación Compensatoria que creció en 100 millones de euros.*
Reforzar el mecanismo de reunión y análisis sistemático de datos desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo y origen étnico, de todas las personas menores de 18 años y respecto de todos los ámbitos incluidos en la Convención (párrafo 18)	Objetivo 1.1.1. Explotación estadística general: Ofrecer nueva información estadística sobre aspectos que afectan a la infancia que contemplen la franja de edad de 0-18 años, desagregados por sexo, edad, situación de discapacidad y hábitat	De momento, no existe un análisis de tal tipo.
Redoblar los esfuerzos en familias; no dejar que ningún niño esté por debajo del umbral de la pobreza y seguir manteniendo las prestaciones familiares por hijos (párrafo 41)	Objetivo 2. Apoyo a las familias: Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades en el cuidado, la educación y el desarrollo integral de los niños, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar	Se ha suprimido la prestación por nacimiento (cheque bebé de 2.500€) o adopción y se ha reducido la prestación por hijo de la Seguridad Social para menores de 3 años de 500€ a 291€. En las CCAA se ha seguido una política de recorte parecida: en Cataluña se redujo un 74,6% el presupuesto en ayudas a familias con niños en 2011; en Extremadura la ayuda por nacimiento de 6.600€ anuales durante el primer año de vida se redujo hasta los 1.200€ y en Cantabria la ayuda de 100€ mensuales durante los tres primeros años se condicionó a un límite de renta de 18.000€ por unidad familiar, siendo anteriormente de 42.000€.
Redoblar los esfuerzos en familias; no dejar que ningún niño esté por debajo del umbral de la pobreza y seguir manteniendo las prestaciones familiares por hijos (párrafo 41)	Objetivo 2. Apoyo a las familias: Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades en el cuidado, la educación y el desarrollo integral de los niños, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar	Se ha suprimido la prestación por nacimiento (cheque bebé de 2.500€) o adopción y se ha reducido la prestación por hijo de la Seguridad Social para menores de 3 años de 500€ a 291€. En las CCAA se ha seguido una política de recorte parecida: en Cataluña se redujo un 74,6% el presupuesto en ayudas a familias con niños en 2011; en Extremadura la ayuda por nacimiento de 6.600€ anuales durante el primer año de vida se redujo hasta los 1.200€ y en Cantabria la ayuda de 100€ mensuales durante los tres primeros años se condicionó a un límite de renta de 18.000€ por unidad familiar, siendo anteriormente de 42.000€.



Investigar en psiquiatría infantil y en los determinantes sociales de la salud para controlar el crecimiento de niños que toman psicoestimulantes y que tienen problemas de salud mental (párrafo 49)	Objetivo 7.1. Diagnóstico del estado de salud de la infancia y la adolescencia en España: Promover el conocimiento desde una perspectiva de salud pública y de determinantes de la salud, analizando las desigualdades por grupos de edad, clase social, sexo, país de origen y otros, procurando establecer un paquete básico de indicadores comunes	No se elaboran estudios sobre los determinantes sociales que afectan a la salud.
Luchar contra la obesidad infantil y la toma de sustancias psicotrópicas (párrafo 51)	"Objetivo 7.2.6. Desarrollar actuaciones dirigidas a prevenir el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias psicoactivas  Objetivo 7.5.1. Alimentación saludable: Fomentar una alimentación saludable y completa en prevención de la obesidad infantil e incidiendo en la prevención de trastornos en la conducta alimentaria"	Por un lado, la frecuencia de la obesidad infantil se ha multiplicado por 2 en los últimos diez años y la tendencia es en aumento. Un 44,5% de los niños entre 6 y 9 años sufren obesidad o sobrepeso (Estudio Aladino). El 25% de la obesidad infantil en España se debe a la malnutrición. Por otro lado, disminuye el porcentaje de niños entre 14 y 18 años que declaran haber consumido cannabis durante los últimos 30 días (17,2% en 2010).
Abordar un plan contra la pobreza infantil (párrafo 53)	Previsión de la elaboración de un Pla Nacional de Inclusión Social que se centre en la pobreza infantil (página 19)	No se ha elaborado hasta ahora ningún plan específico contra la pobreza infantil.
Luchar contra la tasa de deserción escolar prematura y baja participación de los niños y los adolescentes en las escuelas (párrafo 55)	"Objetivo 6.2. Prevención del fracaso escolar: Profundizar en las medidas de prevención del fracaso escolar y promover el éxito por medio del apoyo pedagógico, la dotación de recursos o la búsqueda de nuevas soluciones organizativas  Objetivo 6.13. Participación en los centros escolares: Fomentar los procesos de participación infantil en los centros escolares desde la educación primaria con especial énfasis en la educación secundaria"	Se ha reducido el abandono escolar temprano en sólo 7 décimas porcentuales desde el año 2000 (Ministerio de Educación, 2012) y se sigue situando por encima del 28%.
Revisar la legislación y reducir al mínimo la imposición de condenas severas a niños (párrafo 64)	Objetivo 5.2. Estudiar posibles modificaciones legales que permitan dar respuesta a comportamientos de especial gravedad, con la suficiente amplitud y duración en las medidas para la reeducación de los menores infractores	Aumenta el porcentaje de internamientos de menores infractores respecto al total de las medidas ejecutadas en aplicación de la Ley Penal del Menor llegando al 19,9% en 2009, frente al 14,3% en 2008 (MSSI)

\*Unicef. *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Unicef, mayo del 2012.

Fuente: elaboración propia en base a la Recomendación del Comité de los Derechos del Niño (octubre del 2010) y al II PENIA (abril del 2013)

### 3. El derecho a la alimentación adecuada: entre carencias y excesos

---

#### **Uno de cada cuatro menores de dieciséis años sufre malnutrición en España**

En el 2011, el 25% de los menores de dieciséis años sufría malnutrición, según datos de diversas entidades del sector social (Fedaiia, Cáritas y Cruz Roja) (El Mundo, 17 de octubre del 2011). La crisis económica ha llevado a muchas familias al desempleo y a la precariedad, y esto ha repercutido en la calidad de vida y en el bienestar material del hogar, viéndose la alimentación afectada directamente. En la encuesta sobre condiciones de vida realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) el año 2011, el 70% de los encuestados respondía que para reducir su gasto, lo primero que se afectaba era el gasto energético y el 41% cambiaba sus costumbres de consumo en alimentación.

Sólo en Cataluña, se calcula que hay 50.000 niños sin acceso a productos frescos al menos cada dos días y más de 750 menores de dieciséis años detectados con diagnósticos que relacionan malnutrición y pobreza por el Instituto Catalán de Salud, según el *Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña* publicado por el Síndic de Greuges en agosto del 2013. El informe, que ha ocupado portadas de medios de comunicación y no ha estado exento de polémicas, llama la atención por ser el único que recoge los efectos del quinquenio de crisis económica vivido por España en la alimentación infantil en una de sus Comunidades Autónomas. Se basa en datos estadísticos de Cataluña, España y Europa, así como informes de entidades sociales y organismos oficiales.

En su informe el Síndic señala el déficit en políticas públicas en esta cuestión, destacando el déficit de accesibilidad a rentas mínimas de inserción, de ayudas de comedor en los centros educativos, así como déficits en organizaciones dedicadas al tiempo libre educativo, en periodos de vacaciones, y especialmente señala los déficits en la detección de casos de malnutrición.

#### **EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

- **Es el derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos.**
- **Recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11.2) y la Convención de los Derechos del Niño (art.24 y 27).**
- **El derecho a la alimentación adecuada es un derecho fundamental que condiciona el goce de otros derechos como el derecho a la vida y a la salud. La obligación de los estados es respetarlo, protegerlo y garantizar su cumplimiento para todos los ciudadanos; esto es que en el caso de que no se cumpla, debe suministrar los recursos a los más desvalidos dado que no puede permitir que el nivel existente de ejercicio del derecho se deteriore (Hoja informativa nº 34, ONU).**
- **La Convención de los Derechos del Niño que establece el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art.27.1), y el deber de los Estados Parte de asegurar la plena aplicación de este derecho, mediante programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (art.27.3), y el suministro de alimentos nutritivos adecuados (art.24.2.c).**

Según la organización Cáritas, que ha visto aumentar significativamente el número de familias con niños que acuden a sus servicios para pedir alimentos, **España no tiene un problema de hambre pero sí de subnutrición y malnutrición**, es decir, de una ingesta insuficiente de alimentos en determinados momentos del día o épocas del año que no satisfacen las necesidades alimenticias propias de la edad. Nos encontramos con déficits en el ámbito de la alimentación más que casos de desnutrición, a pesar de su existencia en casos puntuales como lo certifica el informe del Síndic de Greuges para el caso catalán. Hasta la fecha no contamos con informes similares de otras Comunidades Autónomas al respecto.

Los datos provisionales del 2012 muestran que todas las Comunidades han visto aumentar el número de hogares que sufren **privación material severa**, según los datos del INE<sup>14</sup>. Canarias, Galicia y Navarra mantienen los niveles de años anteriores, siendo la primera de ellas la que tiene la tasa más alta (28,7%). Para el conjunto de España, se ha pasado de un 12,9% en 2009 a un 16,4% en el 2012, lo que significa más de siete millones y medio de personas con carencia material severa (concretamente, 7.751.512 personas según datos de población a 1 de enero del 2012).

Algunas Comunidades han aumentado en algunos decimales respecto a la situación que conocían en el 2009, como Cantabria, Aragón y Madrid, pero son muchas las que han visto crecer la carencia material severa en más de cuatro y cinco puntos. Los casos de mayor aumento se hallan en Andalucía, Murcia y Extremadura.

**Tabla 6. Evolución del riesgo de pobreza o exclusión social (AROE) de niños (0-17 años) en España (%)**

	2004	2006	2008	2009	2010
Niños en hogares pobres	24,5	24,6	24,4	23,7	26,2
Niños en hogares con privación material severa	4,8	4,4	3,2	4,6	5,6
Niños en hogares con muy baja intensidad laboral	6,1	4,4	3,5	5	8,3
Índice de riesgo de pobreza o exclusión social	28	26,5	26,3	26,2	29,8

Fuente: Unicef. *La infancia en España 2012-2013*. Unicef, 2010.

Con todo, ha crecido la proporción de niños que sufren privación material severa, aspecto que afecta a diversas condiciones materiales y no sólo a la alimentación, pasando de un 3,2 en el 2008 a un 5,6 en el 2010, según datos de Unicef.

Han aumentado los hogares con niños que no pueden permitirse una semana de vacaciones (41,2% en 2010 frente al 34,1% en el 2008) y los hogares con niños que no pueden afrontar **gastos imprevistos** (37,3% en el 2010 frente al 27,9% en el 2008), según datos de Unicef. Estos dos son ejemplos de los siete ítems que componen el concepto de privación material.

Otro factor a tener en cuenta en este contexto son las condiciones de la vivienda, dado que a veces no permiten cocinar. Según el estudio de Cáritas, Faciam y Feantsa del 2008, en España hay más de 1.500.000 familias que subsisten en **infraviviendas**, esto es, con acceso limitado a los servicios tales como el agua potable, gas para la calefacción, cocina y red cloacal (Cáritas Barcelona, noviembre 2008).

<sup>14</sup> Cabe notar que el INE difiere en la medición de este indicador con el Eurostat, quien considera como privación material severa la carencia de cuatro ítems de una lista de nueve. En el caso del INE, los siete ítems son: no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal en los últimos doce meses; no puede permitirse disponer de un automóvil; no puede permitirse disponer de un ordenador personal.

## Recortes de entre el 30 y el 50% de media en toda España en las ayudas de comedor

A partir del 2010, España ha reducido las ayudas y los presupuestos en los servicios públicos que afectan a las familias y al cuidado de los niños. Concretamente, tal como un grupo de padres y asociaciones de alumnos llevaron al Relator por el derecho a la alimentación adecuada de la ONU, ha habido un recorte de entre el 30 y el 50% en las becas comedor (El País, 19 de septiembre del 2012), se ha reducido la prestación por hijo en la Seguridad Social para menores de tres años de 500€ a 291€ y se ha suprimido la prestación por nacimiento o adopción (Europa Press, 1 de julio del 2013).

Uno de los temas más polémicos en los últimos meses es la cobertura de las **becas comedor**, cuyos presupuestos para el curso que viene se han reducido en la buena parte de las Comunidades Autónomas, que tienen la competencia exclusiva en materia de servicios sociales y protección de menores. De acuerdo a los últimos datos disponibles, las Comunidades de Andalucía, Canarias, Madrid y Murcia aumentarán sus presupuestos para el curso 2013-2014 en relación con los del curso 2012-2013.

Según el Síndic de Cataluña, las redes de apoyo familiar y comunitario y los programas de las administraciones públicas y las entidades de acción social han hecho posible que las dificultades económicas no se hayan convertido en un problema estructural de desnutrición infantil. Sin embargo, hay **problemas en la cobertura y en la intensidad** de estas ayudas. «No podemos hacer depender el problema de la malnutrición infantil de las entidades sociales, ni de los vecinos ni de los amigos», explicaba el Síndic en su comparecencia al Parlament de Cataluña el pasado 29 de agosto del 2013, destacando entre otros temas el déficit en políticas públicas para atender esta problemática.

El portavoz del grupo municipal IU-Los Verdes del Ayuntamiento de Madrid, Ángel Pérez, situaba el debate en la definición de la democracia en una rueda de prensa celebrada el 24 de junio del 2013. «Los niños no son responsables de la crisis, no han comido por encima de sus posibilidades, no han pedido créditos ni tienen hipotecas pendientes: son dependientes, no tienen mecanismos de dependencia (...) Alimentarse es un derecho básico que se reconoce en los derechos humanos», comentó Pérez (El País, 25 de junio del 2013).

Las Comunidades Autónomas, salvo los casos anteriormente citados, han rebajado su inversión en esta partida para el curso 2013-2014, a pesar de registrar que el 5,44 de hogares con niños dependientes no llegaba a los 14.000€ en el 2008, lo que significa más de nueve millones de hogares por debajo del umbral de la pobreza ese año (16.282€ para una familia de dos adultos con dos hijos dependientes, según el INE). **El 44% de los médicos de infancia considera que la disminución de ingresos de las familias afecta a la alimentación correcta de los niños, según la Asociación Española de Pediatría** (El País, 16 de junio del 2013).

En cuanto a las becas comedor, una cuestión a tener en cuenta es que el número de solicitudes de los últimos cursos ha disminuido fundamentalmente por dos motivos: por un lado, por la reducción de las dificultades de conciliación laboral y familiar, dado que cada vez hay más familias en paro; por el otro, debido a la incorporación de la jornada compacta en la mayoría de institutos y las dificultades crecientes de las familias para asumir el copago de las ayudas.

Otro de los problemas que suscitan las becas es el déficit de cobertura que se da en los **periodos de vacaciones** como por ejemplo en verano. Para este curso 2012-2013, la Junta de Andalucía ha querido potenciar los centros escolares como red de seguridad alimentaria y ofrecer así una comida diaria. Las Canarias, Cataluña, Extremadura o la provincia de Valencia también han llevado a cabo algunas acciones para ofrecer comida a los más desfavorecidos.

También existen algunas iniciativas locales como la que ha llevado a cabo la ciudad de Terrassa (Barcelona), este verano, que ha dejado abiertos los comedores escolares desde el 20 de julio, día en que acabó el curso, hasta el 10 de septiembre, fecha de inicio del curso 2013-2014. Asimismo, el Ayuntamiento de Barcelona ha programado 6.000 actividades que incluyen una comida, dependiendo del horario en el que se realicen, y ofrece 1.500 meriendas a través de los centros abiertos (El Periódico, 6 de agosto del 2013).

En cuanto a las actividades de tiempo libre, una educadora del Casal dels Infants de Barcelona apuntaba en una entrevista realizada en El País (8 de agosto del 2013) que se producen más inscripciones en las actividades de verano cuando las familias ven que se da una comida. Del mismo modo, algunos profesores han notado que ha incrementado el absentismo escolar en el horario de tarde de aquellos niños que durante el curso no se quedan a comer en la escuela.

Como apunta el Síndic de Greuges, **no ir al comedor escolar aumenta el riesgo de absentismo escolar** y tiene efectos negativos sobre la adecuada nutrición de los más desfavorecidos, dado que las becas son un instrumento de equidad en el sistema educativo y el déficit en su cobertura e intensidad vulnera el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los alumnos con dificultades económicas y limita las posibilidades de combatir los efectos de la pobreza infantil.

El Comisario de Derechos humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks, se mostró alarmado por la pobreza infantil española y se sorprendió al saber que del presupuesto estatal en Educación de 50.000 millones de euros, sólo 2.500 se dedican al fenómeno. «Si hay malnutridos, el día de mañana tendrán problemas relacionados con su salud y su educación. Y ese problema no sólo les afectará a ellos, sino al conjunto de la sociedad española y europea» (El Periódico, 8 de junio del 2013).

Además, varios estudios han apuntado a la alimentación adecuada como un requisito fundamental para **garantizar el máximo rendimiento escolar de los alumnos**. La desnutrición en los primeros años de vida afecta el crecimiento del cerebro y el desarrollo intelectual (Leiva Plaza et al, 2001).

## **España supera a Estados Unidos en porcentaje de niños con sobrepeso**

Uno de los efectos de la malnutrición radica en el incremento de niños con sobrepeso y obesidad<sup>15</sup> en España, que presenta una cifra del 44,5% en los niños de seis a nueve años (Estudio Aladino, 2011). En el 2011 el 19% de los niños españoles eran obesos, cifra que superaba el 16% de los estadounidenses, según el doctor Pedro José Benito, profesor de la Facultad de ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Y en 2012 los datos no han hecho más que empeorar: según el último informe de la Fundación THAO, organización no lucrativa que desarrolla programas para promover actitudes saludables, **en junio del 2012 se estima que un 30% de los niños tienen exceso de peso, de los cuales un 21,7% sobrepeso y un 8,3% obesidad** (La Vanguardia, 16 de diciembre del 2011).

Del informe de THAO también se desprende que **a menor nivel socioeconómico de las familias, existe una mayor probabilidad de padecer sobrepeso u obesidad infantil**. «Este dato no se puede interpretar de manera parcial y hay que tener en cuenta que las estrategias de prevención de la obesidad infantil a través de la promoción de hábitos saludables deben ir dirigidas a toda la población bajo un modelo comunitario, tal y como propone el Programa Thao-Salud Infantil», explicó el Dr. Santiago Gómez, responsable del Área de Evaluación de la Fundación THAO, a la Fundación Roger Torné (CanalSolidario, 5 de agosto del 2013).

Conxi Martínez, vicepresidenta de la federación Fedaia que atiende a más de 130.000 niños y adolescentes en Cataluña, apuntó que el 17% de los niños que vive bajo el umbral de la pobreza sufre obesidad infantil, enfermedad que se deriva de una alimentación que carece de frutas y verduras, el doble que los menores sin dificultades económicas (El Mundo, 17 de octubre del 2011).

En Estados Unidos, un estudio publicado en la revista Social Science & Medicine ha demostrado que los niños de menores rentas, que viven en comunidades con más extranjeros, que tienen menos atención materna y pasan más horas delante del televisor, tienen más tendencia a ser obesos (Blog A todo gusto, 5 de diciembre del 2012). Según el estudio, los niños que viven en un barrio con una alta proporción de residentes extranjeros tienden a un 20% más de obesidad que el resto, por lo que el estudio destaca los determinantes sociales y comunitarios como factores para estudiar el fenómeno.

«Miedo, temor, inseguridad y ansiedad se transforman en el pan de cada día, aumentando a medida que el nivel de cualificaciones y renta disponible disminuye. Una consecuencia de esta realidad es el aumento del consumo de alcohol, de drogas y del 'fastfood', y con ello de la obesidad, generalizada en los sectores de la clase trabajadora sin cualificaciones y en paro», explica Vicenç Navarro, catedrático de políticas públicas en la Universitat Pompeu Fabra y profesor en la John Hopkins University (Navarro, 8 de mayo del 2013). Para este autor, el fenómeno de la obesidad tiene un origen social y económico que no se debe dejar de lado a la hora de poner en marcha programas para combatirlo.

<sup>15</sup> Según la OMS, la obesidad es el término que define la condición de una persona que pesa un 30% por encima del peso que una persona debería tener según su altura y otras dimensiones de su cuerpo. Si su peso es inferior a este 30% pero mayor que el peso normal, entonces se dice que la persona tiene sobrepeso.

«Explicar por qué se produce la crisis alimentaria implica hablar del modelo de producción agrícola, las vinculaciones de agricultura y petróleo, la especulación financiera, el fenómeno del acaparamiento de tierras, las políticas de apoyo a los agrocombustibles, el cambio climático, los cambios en los patrones de consumo en las economías emergentes y un largo etcétera. (...) Pero parece bastante lógico admitir que, si en estos momentos el número de personas en situación de desnutrición en España es creciente, la crisis económica tiene mucho que ver.»

José María Medina, Director de Prosalus, dedicado a la salud y al desarrollo  
(El País, 9 de agosto del 2013)

## EL DERECHO AL VOTO ESTÁ MÁS PROTEGIDO QUE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### Qué son los DESC

Los derechos económicos, sociales y culturales refieren a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la alimentación, el medio ambiente o la cultura. El ejercicio de estos derechos constituye las condiciones materiales básicas de todas las personas para poder vivir dignamente, desarrollar libremente su personalidad y participar en asuntos públicos<sup>1</sup>.

### Reconocimiento en la constitución española

España ratificó en 1977 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pasando a formar parte de su ordenamiento interno y por tanto, de obligado cumplimiento.

La Constitución española reconoce los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en el capítulo sobre Principios de la política económica y social (art.39-52) y establece que sólo se pueden alegar si previamente han sido desarrollados por el legislador y en función de lo que dicten las leyes y reglamentos existentes, a diferencia de los derechos civiles y políticos, reconocidos en el capítulo Derechos y libertades (art.14-38), que se pueden alegar con independencia del desarrollo normativo dado<sup>2</sup>.

### Recomendaciones del Comité DESC 2012

El 21 de mayo de 2012 el Comité de los DESC recomendó a España, entre otros aspectos, que adoptara las medidas legislativas necesarias para garantizar estos derechos en un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos y que definiera las estrategias de recuperación económica en políticas respetuosas con el principio de no regresividad y de progresividad en la plena efectividad de los DESC<sup>3</sup>.

### Datos significativos para su evaluación

Retomando los datos del 2010, podemos afirmar que la situación en cuanto a la efectiva realización de los DESC se ha deteriorado aún más en 2012, dado, entre otros, el aumento del índice del desempleo del 2010 al 2012, o también el número de personas que reciben ayuda alimentaria que alcanza más de 2 millones de personas (5%) en relación al 1,5 millones de personas de 2008<sup>4</sup>.

**Sin embargo, desde el 5 de mayo del 2013, entra en funcionamiento el acceso a la justicia internacional para las personas cuyos DESC han sido violados y no tienen acceso a los recursos adecuados en el ordenamiento jurídico del país.**

1 <http://www.observatoridesc.org/es/que-son-els-descs> [14/8/2013]

2 Aparicio Wilhelmi, Marco. 2010.

3 Laia Fargas Fursa, 2012.

4 El Público, 16 de junio del 2011, y Prode, 28 de junio del 2012.



## 4. El impacto de la educación en la pobreza infantil. Una valoración desde los costes de oportunidad

---

Varios estudios demuestran que los niños que viven en condiciones de pobreza tienen peores resultados escolares y esto repercute negativamente en sus oportunidades del futuro. Uno de ellos, realizado en el Reino Unido para estimar el coste de la pobreza infantil (Hirsch, 2008), observa que la desventaja educacional empieza temprano dado que los niños pobres de menos de tres años están seis meses por atrás en habilidades cognitivas que el resto. Además la distancia entre los niños pobres y el resto sigue creciendo a medida que avanzan las etapas escolares.

Según el mismo estudio, los logros educacionales de los niños se ven afectados por un número de factores como el estrés familiar, el nivel educacional del hogar y el grado de participación en actividades extraescolares. Y en todos los casos, los bajos ingresos familiares contribuyen a que la conjunción de factores no sea positiva. He aquí una primera relación entre pobreza y educación.

Una segunda relación ya demostrada ampliamente refiere a las oportunidades que brinda la educación en igualdad de oportunidades para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover el ascensor social. A pesar de que la educación no sea el único factor determinante de la movilidad social ascendente, sí emerge como un factor clave para reducir la pobreza en los adultos. Tanto la educación temprana (de 0 a 6 años) como la prevención del abandono escolar prematuro (en los adolescentes) han demostrado ser medidas eficaces para reducir la pobreza en la vida adulta.

Como hemos visto en los apartados anteriores, la crisis ha afectado a España y a sus Comunidades Autónomas en la variable de bienestar material pero, tal como recoge el estudio *Desarrollo humano y pobreza en España* (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, mayo 2013), de momento, no se han visto afectados de manera abrupta los índices de salud y educación. De todas maneras, cuando hablamos de bienestar y de goce de derechos vemos que situaciones de crisis llevan a efectos no deseados en el corto y en el largo plazo. Los efectos en el sistema educativo tienen consecuencias personales y sociales inmediatas y también de largo plazo que son difíciles de revertir.

### **En España, uno de cada cuatro alumnos abandona la educación obligatoria**

Uno de los objetivos de la Estrategia 2020 es reducir al 15% el abandono escolar. **En el 2011, España registró un abandono del 26,5%, una de las tasas más altas de la Unión Europea.** Esto significa que más de un cuarto de los niños dejaron la escuela antes de acabar el ciclo de educación obligatoria, siendo el abandono escolar un indicador ampliamente utilizado para determinar el grado de desarrollo de una sociedad.

Si miramos la evolución de las personas entre dieciocho y veinticuatro años que no han completado la segunda etapa de la educación secundaria obligatoria y no siguen ninguna otra formación<sup>16</sup>, veremos que entre el 2001 y el 2011 la tasa de abandono ha disminuido tres puntos porcentuales para el total de la población y cinco en el caso de los hombres, que tienen una tasa mayor que las mujeres. Cabe señalar que la diferencia porcentual entre hombres y mujeres es de diez puntos. En algunas Comunidades Autónomas la tasa del 2011 ha crecido con respecto a años anteriores, como Castilla-León (que ha pasado del 22,9% en el 2000 al 27,3% en el 2011) o en La Rioja (que ha pasado del 27% en el 2000 al 30% en el 2011). País Vasco y Navarra mantienen las menores tasas, situándose por debajo del 15% en ambos casos.

---

16 Esta es la fórmula con que el Instituto Nacional de España y el Eurostat miden el abandono escolar.

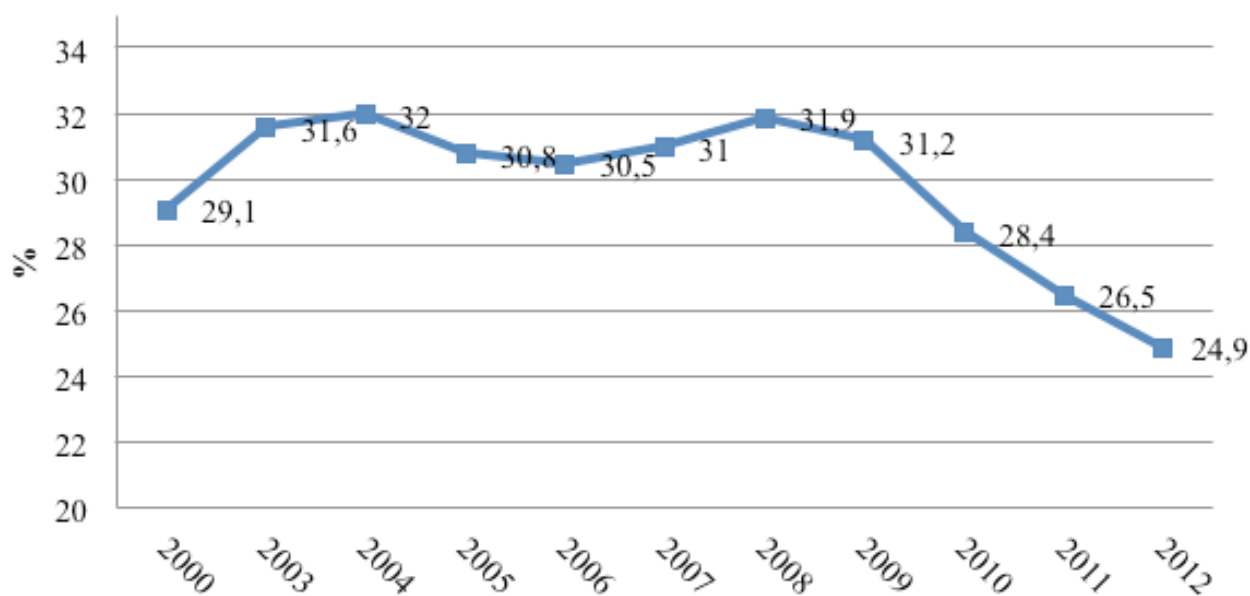
**Tabla 7. Tasa de abandono escolar entre el 2001 y el 2011 en España**

	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011	2001	2006	2011
<b>OTAL</b>	<b>29,7</b>	<b>30,5</b>	<b>26,5</b>	<b>36,0</b>	<b>36,7</b>	<b>31,0</b>	<b>23,1</b>	<b>24,0</b>	<b>21,9</b>

Fuente: INE. Las cifras de la Educación en España. Edición 2013.

Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han padecido un efecto péndulo en el decurso de esta década, pues para el curso 2005-06 tienen unos niveles de abandono mayores que para el principio y el final de la década. En el gráfico siguiente se han tomado las tasas de la población entre dieciocho y veinticuatro años que no ha completado la segunda etapa de la educación secundaria obligatoria entre el 2000 y el 2012. Como se puede observar, hay una tendencia de aumento del abandono hasta el 2004, un pequeño descenso de dos años y un pico en 2008 cuando llegamos al 32% de abandono escolar temprano. Básicamente, se puede percibir que en los últimos quince años el abandono escolar nunca ha descendido del 25%.

**Gráfico 4. Población entre 18 y 24 que no ha completado la segunda etapa de la educación secundaria. España 2000 - 2012**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Relacionado con el abandono escolar temprano, la Estrategia 2020 se ha propuesto como objetivo llegar a aumentar significativamente la tasa de personas entre treinta y treinta y cuatro años que tienen estudios superiores, dada las distintas relaciones que se hallan entre educación y nivel de calidad de vida. Si miramos, por ejemplo, la tasa de paro según los estudios de la población española en el año 2011, vemos que las personas que completaron la educación superior tenían una tasa del 11,7%, mientras que para las que sólo tenían la primera etapa de la educación secundaria llegaba al 19,3% y para las personas que sólo tenían la educación primaria, era del 30,7%.



**Existe una relación inversamente proporcional entre la carencia material y el nivel de formación alcanzado por una persona.** Como se puede observar en la siguiente tabla, las personas con menos formación tienen más dificultades para comer carne o pescado cada dos días o para mantener la vivienda a una temperatura adecuada según datos del INE, siendo estos indicadores del nivel de calidad de vida.

**Tabla 8. Porcentaje de personas de 16 o más años por carencia material según nivel de formación. España 2011**

Fuente: INE. Las cifras de la Educación en España. Edición 2013.

	Total	E. Primaria o inferior (1)	E. Secundaria 1. <sup>a</sup> etapa (2)	E. Secundaria 2. <sup>a</sup> etapa (3)	E. Superior (2)	No consta
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	3,0	5,2	3,2	1,7	1,4	0,0
No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada	5,9	8,9	6,9	4,3	2,7	10,8
Niños en hogares con muy baja intensidad laboral	6,1	4,4	3,5	5	8,3	
Índice de riesgo de pobreza o exclusión social	28	26,5	26,3	26,2	29,8	

## La ecuación de Heckman y la importancia de invertir en educación

**«Ellos sufrirán por el resto de sus vidas y todos nosotros pagaremos el precio en aumento de los costos sociales y la disminución de la fortuna económica.» J. J. Heckman**

Se llama «ecuación de Heckman» a la tesis del profesor de Economía de la Universidad de Chicago, James J. Heckman, galardonado con el Premio Nobel de Economía el año 2000. Según esta tesis, a mayor inversión en desarrollo infantil temprano, mayor crecimiento económico y menor nivel de gasto social. La teoría de Heckman demuestra que el desarrollo de la primera infancia influye directamente en la economía, la salud y los resultados sociales para los individuos y la sociedad en su conjunto, y deja claro que invertir en educación infantil para niños en riesgo es una estrategia efectiva a fin de reducir costes sociales presentes y futuros.

La explicación se resume en el gráfico 9: en el eje vertical tenemos la tasa de retorno de la inversión efectuada en educación y en el eje horizontal tenemos la etapa del ciclo vital en que se efectúa dicha inversión. Como se puede observar, cuanto antes se efectúa la inversión, mayor es la tasa de retorno de la misma, de modo que mientras el retorno de la inversión después de la escuela tiende a la baja, el retorno de los programas enfocados a la primera infancia y en la primera etapa escolar tiende a optimizar su efectividad.

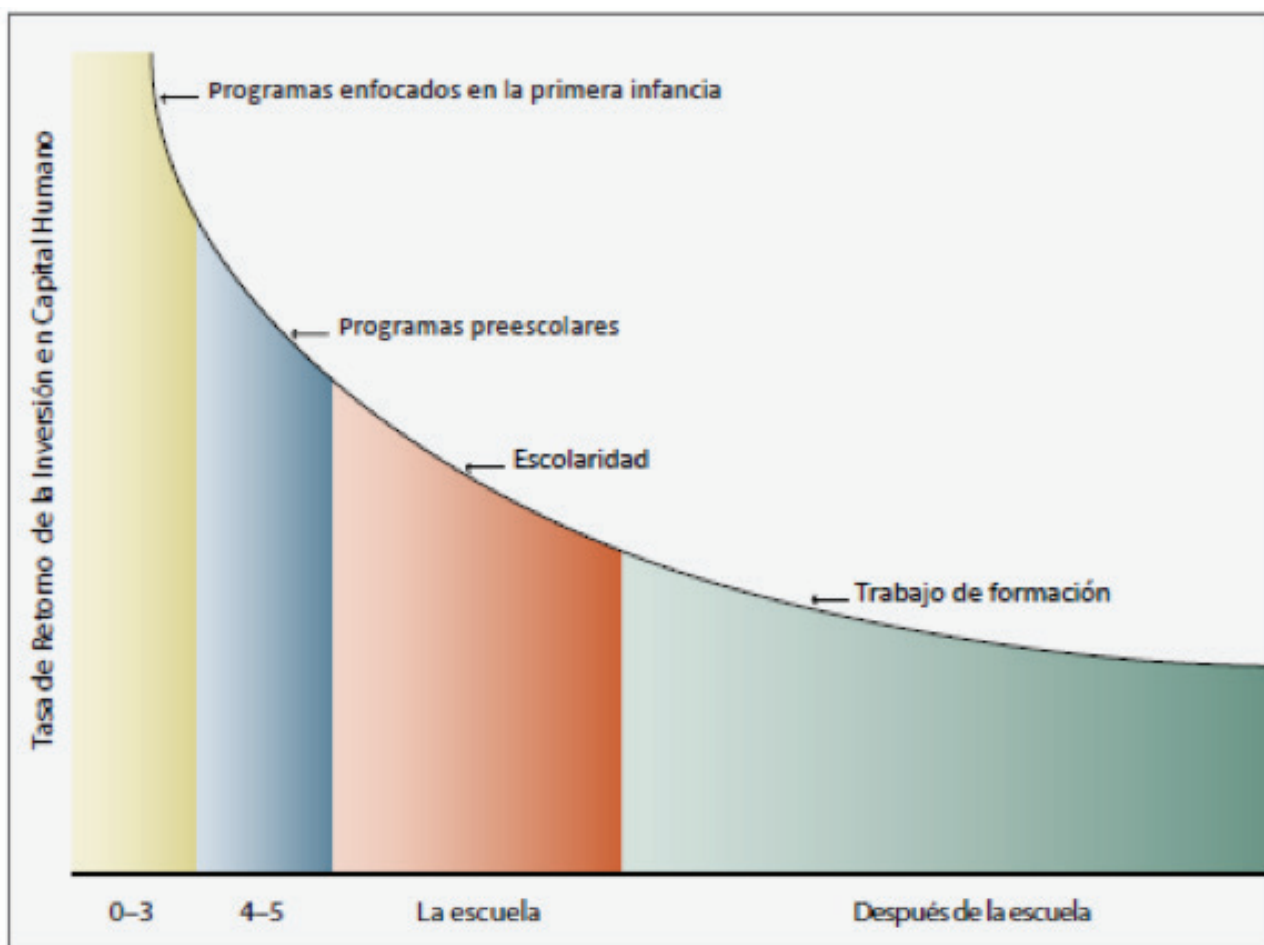
Es significativo ver que en Finlandia, uno de los países con mejores resultados a nivel educativo en el informe PISA, sólo la mitad de los niños entre cuatro y cinco años asisten a la escuela, pues la educación obligatoria empieza a los siete años. Existen numerosas ayudas oficiales a las familias para que puedan conciliar su trabajo y la atención y educación a sus hijos (ABC, 25 de marzo del 2013). El gasto en ampliar la oferta de servicios públicos no es necesariamente la única estrategia de apoyo al cuidado de los niños, sino también otras estrategias de apoyo al núcleo

familiar como los permisos y subsidios por paternidad y maternidad que pueden llegar a superar los dos años.

Para Heckman, el momento crítico para construir el fundamento del conocimiento y habilidades necesarias para una buena escolaridad, hábitos para una buena salud, y para el desarrollo profesional futuro en la vida adulta es desde el nacimiento hasta los cinco años.

La ecuación demuestra que invertir en educación infantil para niños en situación de riesgo de pobreza es una estrategia efectiva para reducir los costos sociales a corto y largo plazo. Heckman enlaza de esta forma el papel de la educación con las oportunidades de promoción del crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. Un ejemplo utilizado por este autor es el Estado de Illinois, procedencia de Heckman; si se invirtiera en educación infantil hasta llegar a aumentar la tasa de graduación escolar de los varones un 5%, se ahorraría 379\$ millones en costes de encarcelamiento y otros gastos asociados a la delincuencia.

**Gráfico 5. Ecuación de Heckman**



Fuente: La ecuación de Heckman. [www.heckmanequation.org](http://www.heckmanequation.org) [19/8/2013]

Es interesante apuntar aquí que si bien se suele relacionar los índices de pobreza con los índices de delincuencia y comportamientos criminales, el estudio ya citado de la Joseph Rowntree Foundation (Reino Unido) explica que la relación no es directamente causal sino que intervienen otros factores como el mal funcionamiento familiar y la baja autoestima de sus miembros, que contribuyen en generar actitudes y comportamientos antisociales que pueden llegar a comportamientos delictivos (Hirsch, 2008). Esta investigación se suma a una amplia evidencia que desestima la relación entre delincuencia y pobreza.

De vuelta al caso de Illinois, se estima que los graduados de la escuela secundaria aportan 400.000\$ más en ganancias de por vida que los desertores, por lo que el retorno de la inversión en esta etapa educativa es significativamente alto.

Según Heckman, **invertir en educación infantil es una estrategia rentable incluso durante una crisis presupuestaria**, y sobre todo en niños en riesgo. Los costes a corto plazo son más que compensados por los beneficios inmediatos y a largo plazo mediante la reducción en la necesidad de educación especial y rehabilitación, los mejores resultados de salud, la reducción de la necesidad de servicios sociales, los menores costos de la justicia penal y el aumento de la autosuficiencia y la productividad de las familias.

Para que el retorno de la inversión sea aún mayor, se debe invertir también en los padres y los ambientes familiares. En este sentido, la tesis de Heckman apela al desarrollo de políticas preventivas —dado que la inversión se efectúa muy pronto— junto con políticas de carácter redistributivo —puesto que también deben orientarse a las familias—. De esta forma se consigue una sociedad más eficiente porque genera mayor riqueza y menores costes y, a la vez, una sociedad más equitativa. Aparte del hallazgo en materia de prevención de la pobreza infantil, Heckman se suma con datos empíricos a aquellos economistas que defienden que la equidad y la eficiencia no están reñidas, contrariamente a lo que proponen las teorías neoliberales (Navarro, 2002).

La educación obligatoria en el sistema educativo español cubre el ciclo de primaria (de los seis a los doce años) y el de secundaria (de los doce a los dieciséis). Sin embargo, las tasas de escolarización para estas edades aún no llegan al 100% como debería ser, puesto que la educación obligatoria es universal y gratuita, pero sí ha habido una mejora desde principios del milenio. En la siguiente tabla se pueden observar las tasas netas de escolarización en edades significativas para el curso 2000-01, 2005-06 y 2010-11. En todos los casos ha habido una mejora.

**Tabla 9. Tasas netas de escolarización en edades significativas en España (%). Varios cursos**

	3 años			15 años			16 años			17 años		
	2000-01	2005-06	2010-11	2000-01	2005-06	2010-11	2000-01	2005-06	2010-11	2000-01	2005-06	2010-11
Total	89,7	96,2	96,6	97,4	97,4	97,9	88,7	88,5	93,5	74,8	75,9	85,7

Fuente: Ministerio de Educación. Edición 2013.

En España la tasa de abandono escolar es de las más altas de la Unión Europea (26,5% en el 2011) y el problema de la malnutrición y de la incapacidad de las familias para pagar el servicio de comedor está afectando la cuestión para peor. A pesar de las múltiples variables que influyen en el fenómeno, es interesante ver que en otros países como Finlandia, la tasa de abandono escolar es del 9% (datos del Eurostat de 2012) y el acceso al comedor escolar está garantizado a todos los alumnos como parte del servicio educativo público.

En las escuelas finlandesas los libros de texto y el comedor escolar forman parte del servicio educativo de los centros. A la vez, la tasa de abandono escolar es de las más bajas de la Unión Europea, el 9%, frente al casi 30% de España según datos del Eurostat. No obstante la persistencia de las altas tasas de abandono escolar en el caso español, hay que ser sumamente cuidadosos para establecer comparaciones entre tipos de política, asignación presupuestaria y los efectos sobre el rendimiento y dichas tasas. Se trata de temas de alta complejidad que merecen un abordaje en profundidad.

## 5. A modo de conclusión: costes y consecuencias de la pobreza infantil

---

En este informe hemos visto las repercusiones del riesgo de pobreza infantil en el bienestar de los niños y de las familias en España, así como la regresión de derechos que se percibe desde el 2007 en adelante. Si bien diversas investigaciones han señalado la persistencia de más de dos millones de niños en riesgo de pobreza desde los años 90, desde el inicio de la crisis económica hasta el momento actual, la cifra ha aumentado hasta superar los dos millones y medio.

La pérdida de bienestar de la infancia, de la cual su dimensión material es la más pronunciada en los últimos años, tiene efectos individuales y sociales a corto y largo plazo. Esto es lo que demuestran tres estudios realizados en el Reino Unido que examinan las consecuencias de la pobreza infantil y estiman sus costes asociados (Hirsch, 2008).

Las consecuencias derivadas de la pobreza infantil se perciben en ámbitos como la salud física, psicológica y emocional, los resultados educativos, las aspiraciones y la proyección de vida de una persona, o asimismo las relaciones familiares y comunitarias, es decir, las dimensiones del bienestar desde el punto de vista relacional y subjetivo. Estamos asistiendo no solamente a una pérdida notoria del bienestar material, sino a afectaciones del bienestar relacional —lo que los niños y niñas pueden hacer con los recursos disponibles para el logro de sus necesidades y desarrollo de capacidades— y del bienestar subjetivo —el significado que la gente da a los logros y a los procesos en los que se compromete—.

Por otra parte, los niños que crecen en riesgo de pobreza tienen más probabilidades de contraer enfermedades como el asma, de padecer malnutrición ya sea por carencia o por exceso (obesidad), así como de tener peores resultados educativos y por ende, una baja cualificación en la que apoyar su trayectoria laboral. De acuerdo a la llamada «ecuación de Heckman» desarrollada en el capítulo anterior, aparte del gasto social que estas situaciones generan desde el punto de vista paliativo, debemos considerar que los adultos que han vivido una infancia pobre tendrán menos capacidad de producción, requerirán de más ayudas sociales y como consecuencia, los ingresos públicos también se verán afectados a la baja.

Como recoge Minujin y Nandy en su estudio sobre la pobreza infantil global, en los países ricos los costes de no erradicar la pobreza infantil son estimados mayores que los costes de hacerlo; esto es, en el largo plazo es más eficiente erradicar la pobreza infantil porque resulta en una ganancia económica neta para el tesoro público y para la sociedad (Holzer et al, 2007; Blanden et al, 2008; Bramley and Watkins, 2008, Laurie, 2008).

En la figura 3 los citados autores establecen un cuadro de diálogo entre los costes y el impacto de la pobreza infantil en dos escenarios distintos: el primero es el «Status quo» y se caracteriza por la intervención paliativa; el segundo es el escenario donde se desarrollan «Políticas preventivas para combatir la pobreza infantil».

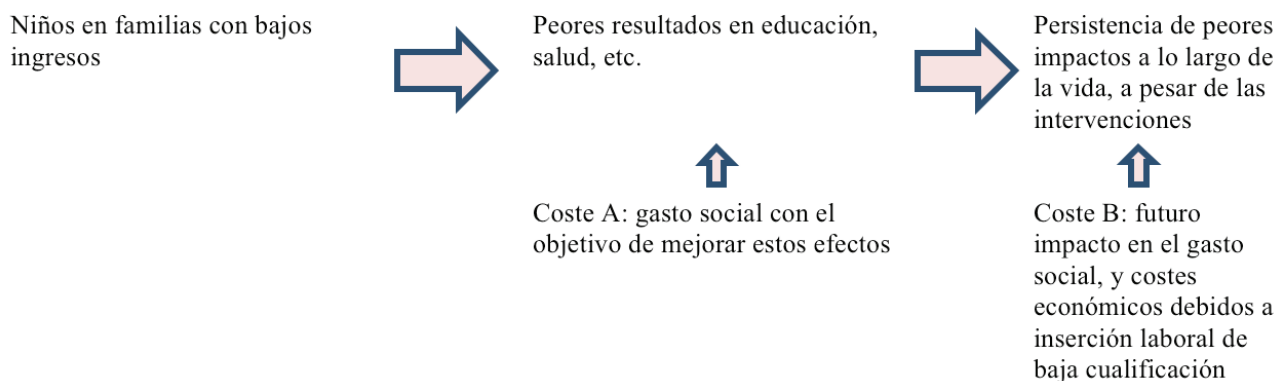
Según el estudio, la evidencia demuestra que algunas consecuencias de la pobreza infantil no pueden revertirse, de manera que la única manera de evitarlas a priori es con un enfoque preventivo. Esto no significa que la reducción de la pobreza eliminaría todas las desventajas sociales existentes, pero demuestra es que el gasto social es más efectivo en corto y en largo plazo que en el escenario del status quo.

Pongamos como ejemplo la relación entre costes e impacto que puede darse en la educación de un niño pobre. En el status quo el niño, a través de la familia, recibirá ayuda económica para acceder a la educación en condiciones adecuadas, lo que supone un primer coste para la sociedad. Pero puede darse que no reciba esta ayuda o que sea insuficiente para paliar su situación y desarrolle unas bajas cualificaciones para su vida laboral.

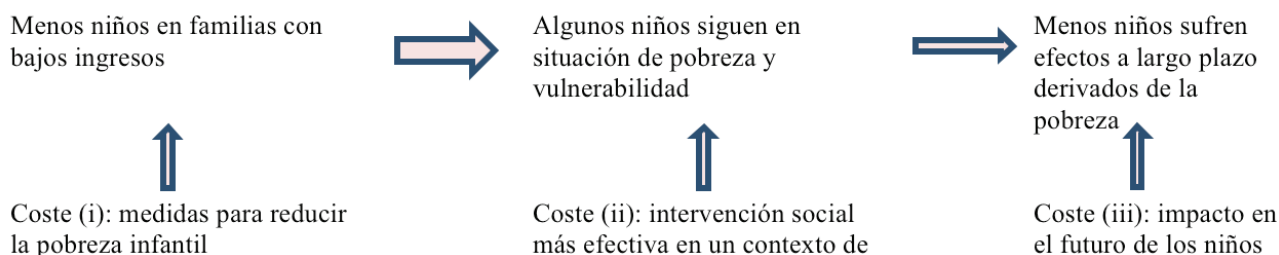
Esto supone un segundo coste económico-social que se convierte en doble: por un lado, por la prestación de subsidio en el caso de que no trabaje y, por el otro, en el caso de que no logre una ocupación de calidad, por los costes económicos debido a una inserción laboral de baja cualificación.

**Figura 3: Ilustración de la relación entre los costes y el impacto de la pobreza infantil**

**Escenario 1. Status quo**



**Escenario 2. Con esfuerzos para reducir la pobreza infantil**



Fuente: Hirsch, Donald. «Estimating the costs of child poverty», octubre 2008, Joseph Rowntree Foundation.

Básicamente, una de las claves del estudio de Hirsch está en la diferencia establecida entre los costes de la pobreza infantil y los costes de reducir la pobreza infantil. Pongamos un par de ejemplos para comprenderlo mejor. Según un estudio realizado por la New Economics Foundation (NEF), el Reino Unido gasta 161.310 millones de libras al año para tratar problemáticas sociales como el embarazo adolescente, la delincuencia, la obesidad o el consumo de drogas, gasto que no tiene retorno más allá de la reinserción social (Gerhardt, 2009). El mismo estudio estima que invertir anualmente en programas de intervención temprana y prevención implicaría doblar el coste anterior. No obstante, los investigadores de la NEF han calculado que en este segundo escenario, se reducirían drásticamente las pautas de gasto social en diez años, y se tendría un retorno económico neto de 486.000 millones de libras durante los próximos veinte años.

Un segundo ejemplo podemos tomarlo de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Sanidad, que ha valorado los costes directos de la obesidad en general sobre el sistema sanitario público en unos 5.000 millones de euros al año, aproximadamente un 7% del mismo (CanalSolidario, 5 de agosto del 2013). Si bien no contamos con estimaciones del retorno económico de políticas de carácter preventivo para este problema de salud pública español, podemos plantearnos preguntas como ¿qué parte de estos 5.000 millones podríamos reducir con políticas preventivas de la obesidad infantil? o ¿qué parte de riqueza deja de generar el país como consecuencia de la misma?

Ambos ejemplos muestran la importancia del diseño de políticas preventivas más allá de respuestas paliativas a problemas sociales con los que convivimos en las sociedades actuales. Para el caso del 30,6% de niños en riesgo de pobreza en España, lo que supone más de dos millones y medio de menores de dieciocho años según cifras del 2011, no existe un plan específico contra la pobreza infantil, a pesar de las previsiones del gobierno de abordar la cuestión desde el próximo Plan de Inclusión Social y el Plan de Apoyo a la Familia.

Como hemos visto en este informe, esto suma una pérdida de bienestar material de la infancia tanto a nivel individual como colectivo, una pérdida de oportunidades de reducción de gastos sociales y de retornos económicos en un futuro próximo, y a la vez una regresión de derechos humanos, en este caso de derechos de la infancia.

El enfoque de derechos humanos para tratar la pobreza infantil es básico porque establece mecanismos de rendición de cuentas y obliga a los Estados como responsables, ya que ofrece estándares acordados que son violados por la existencia de las situaciones de la pobreza infantil. Por ello, la pérdida de bienestar material de la infancia y el riesgo de pobreza infantil ya no deben considerarse problemas sociales sino una violación de derechos que los Estados tienen la obligación de remediar (Chinkin, 2001).

Los costes derivados de la pobreza infantil repercuten a corto y largo plazo en los niños, las familias y en la sociedad en su conjunto que pierde la posibilidad del aporte del máximo potencial y capacidad de sus ciudadanos, así como la capacidad de integración y justicia social que surge de un crecimiento sostenible y equitativo. Porque como hemos visto, eficiencia y equidad no están reñidas.

Todo lo anterior significa una amenaza a la capacidad de una sociedad para imaginar un desarrollo deseable, o sea qué futuro considera valioso, y a la vez un desarrollo posible, o sea qué prioridades y hasta qué punto son alcanzables. Y esta amenaza, de la cual la persistencia y la reciente profundización de la pobreza infantil en España son sólo una de sus facetas visibles, es la que deja a la vista la prioridad otorgada a la gestión de la resignación, frente al necesario fortalecimiento de la ciudadanía para devolver al terreno político la búsqueda del sentido.

## **Índice general de gráficos**

### **Índice de cuadros**

Cuadro 1. Recomendaciones de la Comisión Europea para luchar contra la pobreza infantil

Cuadro 2. Los derechos de la infancia en España. Recomendaciones de ONU y respuesta del gobierno español (II PENIA)

### **Índice de figuras**

Figura 1. Riesgo de pobreza según grupos de edades en España, 2011

Figura 2. Gasto público en protección social en España y en la UE-27, 2010

Figura 3. Ilustración de la relación entre los costes y el impacto de la pobreza infantil

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1. Riesgo de pobreza en la UE (%) de la población total y de niños, 2011

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo en España (%)

Gráfico 3. Riesgo de pobreza infantil antes y después de las transferencias sociales. UE, 2011 (%)

Gráfico 4. Población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la educación secundaria. España 2000-2012

Gráfico 5. Ecuación de Heckman

### **Índice de tablas**

Tabla 1. Evolución de la población en riesgo de pobreza o exclusión social en España

Tabla 2. Tasa de riesgo de pobreza en España según la estructura familiar, 2011

Tabla 3. Evolución de los niños en hogares con baja o nula intensidad laboral en España (%)

Tabla 4. Evolución del gasto social de la UE-27 y España por habitante

Tabla 5. Objetivos de la Estrategia 2020 e indicadores principales para España a fecha de 2011

Tabla 6. Evolución del riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de niños (0-17 años) en España (%)

Tabla 7. Tasa del abandono escolar entre el 2011 y el 2011 en España por sexos

Tabla 8. Porcentaje de personas de 16 o más años por carencia material según nivel de formación en España, 2011

Tabla 9. Tasas netas de escolarización en edades significativas en España. Varios cursos



## Bibliografía

### Naciones Unidas

Comentario General nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?OpenDocument>

Comentario General nº 5 del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument>

Comité de los Derechos del Niño. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, 55º período de sesiones*, 13 de septiembre a 1º de octubre de 2010.

Convención sobre los Derechos del Niño <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Declaración Universal de los Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

González-Bueno, Gabriel; Bello, Armando; Arias, Marta. *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Unicef, 2012. <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/la-infancia-en-espana-2012-2013>

Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Ginebra, Nueva York, 2004. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductions.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas. *El derecho a la alimentación adecuada*. Folleto informativo nº 34. Ginebra, 2010. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

### Organismos europeos

Comisión Europea. *Child Poverty and Well-being in the EU: Current status and way forward* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=74> [28/8/2013]

Comunicado de prensa de la Comisión Europea. Inversión social: la Comisión insta a los Estados miembros a centrarse en el crecimiento y la cohesión social. Bruselas, febrero del 2013.

Estrategia 2020 [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf)

Recomendación de la Comisión Europea. *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage* (20/2/2013) [http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/files/c_2013_778_en.pdf)

Recomendación (1996) 5 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la conciliación de la vida familiar y profesional

Recomendación (2006) 19 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre políticas de apoyo al ejercicio de la parentalidad <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST263Z1121295&id=121295>

Comunicado de prensa de la Comisión Europea. *Inversión social: La Comisión insta a los Estados miembros a centrarse en el crecimiento y la cohesión social*. Bruselas, febrero de 2013.

### Legislación y políticas en España

Constitución española

BOE. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>

II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y la Adolescencia 2013-2016 [http://www.observatoriodelainfancia.mssi.gob.es/documentos/PENIA\\_2013-2016.pdf](http://www.observatoriodelainfancia.mssi.gob.es/documentos/PENIA_2013-2016.pdf)

### Libros y estudios

*Desigualdad y Derechos Sociales*. Fundación Foessa y Cáritas, 2013.

*Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña*. Síndic de Greuges, agosto del 2013.

Herrero, Carmen; Soler, Ángel; Villar, Antonio. *Desarrollo humano y pobreza en España*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas y Fundación Bancaja. Mayo 2013. <http://www.ivie.es/es/actividades/noticias/2013/estudio-desarrollo-humano-pobreza.php>



Jones, Nicola; Sumner, Andy. *Child poverty, evidence and policy. Mainstreaming children in international development*. The Policy Press, Reino Unido: 2011.

Leiva Plaza, Boris; Inzunza Brito, Nelida et al. *Algunas consideraciones sobre el impacto de la desnutrición en el desarrollo cerebral, inteligencia y rendimiento escolar*. Universidad de Santiago de Chile. Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, 2001.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Observatorio de la nutrición y el estudio de la obesidad. *Estudio Aladino. Estudio de vigilancia del crecimiento, alimentación, actividad física, desarrollo infantil y obesidad en España 2011*. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, 2013.

Minujin, Alberto y Nandy, Shailen (ed). *Global childpoverty and well-being. Measurement, concepts, policy and action*. The Policy Press, Reino Unido: 2012.

Navarro, Vicenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Ariel, Barcelona: 2002.

## Artículos

Aparicio Wilhelmi, Marco. «Los derechos sociales en la constitución española: algunas líneas para su emancipación», dentro de: Vaneza Valiño (coord.) *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*. Observatorio DESC, 2010. <http://www.descweb.org/files/03%20-%20Marco%20Aparicio%20-%20Los%20DS%20en%20la%20CE%20final.pdf>

Chinkin, C. (2001) «The United Nations decade for the elimination of poverty: what role for international law?», *Current Legal Problems*, vol 54, pp. 553-89.

Fargas Fursa, Laia. «Políticas de recorte del gasto público y vulneración de derechos sociales: el caso de España», dentro de: *¿Quién decide sobre la alimentación y nutrición mundial?* Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, 2012. [http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2012/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp\\_web\\_rz.pdf](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp_web_rz.pdf)

Gerhardt, Sue. «Why Love Matters: How Affection Shapes a Baby's Brain», en: *Backing the Future*. New Economics Foundation, 2009.

Hirsch, Donald. «Estimating the costs of child poverty», Joseph Rowntree Foundation, October 2008. <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/2313.pdf>

Navarro, Vicenç. «El contexto político de la obesidad», 8/5/2013. <http://www.vnavarro.org/?p=8877&lang=CA>

A todo gusto (blog). «Obesidad infantil: la pobreza también influye». 5/12/2012. <http://atodogusto.wordpress.com/2012/12/05/obesidad-infantil-la-pobreza-tambien-influye/>

## Noticias de los medios de comunicación (por orden cronológico)

«Me gustan las colonias para jugar, bañarme en la piscina y comer», *El País*, 8 de agosto del 2013. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/07/catalunya/1375905553\\_230781.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/07/catalunya/1375905553_230781.html) «¿Quién es responsable del incremento de la malnutrición infantil en España?», de José María Medina, director de Prosalus, *El País*, 9 de agosto del 2013. <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2013/08/quien-es-responsable-del-incremento-de-la-malnutricion-infantil-en-espa%C3%B1a.html>

«Coles abiertos para dar de comer el menú del día», *El Periódico*, 6 de agosto del 2013. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/coles-abiertos-para-dar-comer-menu-del-dia-2558277>

«Dormir bien y comer en familia, claves en la prevención de la obesidad infantil», *Fundació Roger Torné*, 5 de agosto del 2013. [http://www.canalsolidario.org/noticia/dormir-bien-y-comer-en-familia-claves-en-la-prevencion-de-la-obesidad-infantil/32916?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=boletin&utm\\_source=semanalCSO](http://www.canalsolidario.org/noticia/dormir-bien-y-comer-en-familia-claves-en-la-prevencion-de-la-obesidad-infantil/32916?utm_medium=email&utm_campaign=boletin&utm_source=semanalCSO)

«CEAPA y otros denuncian ante la ONU malnutrición de miles de niños en España», *Europapress*, 1 de julio del 2013 <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-ceapa-otros-denuncian-ong-malnutricion-miles-ninos-espana-20130701140056.html>

«Ángel Pérez justifica la violencia "si es para que los niños coman"», *El País*, 25 de junio del 2013.

«El hambre se cuela en el colegio», *El País*, 16 de junio del 2013.

«Inquietud en Europa por el incremento de la malnutrición infantil española», *El Periódico*, 8 de junio del 2013.

«Así consigue Finlandia ser el número 1 en Educación en Europa», *ABC*, 25 de marzo del 2013. <http://www.abc.es/20121008/familia-educacion/abci-consigue-finlandia-numero-educacion-201210011102.html>

«Cruz Roja pide ayuda... para España», *Prode*, 28 de junio del 2012. <http://www.prode.es/seccion/Noticias/pub/1949/v/-1#.UguplT9PF8E>

«Los padres de la pública y la concertada se unen contra los recortes», *El País*, 19 de septiembre del 2012. [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/19/actualidad/1348055320\\_900402.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/19/actualidad/1348055320_900402.html)

«Sin dinero para comer cada día», El Público, 16 de junio del 2011. <http://www.publico.es/espana/382200/sin-dinero-para-comer-cada-dia>

«El 25% de niños españoles sufre malnutrición agudizada por la crisis, según ONGs» El Mundo, 17 de octubre del 2011. <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/16/solidaridad/1318761634.html>

«España ya supera a Estados Unidos en obesidad infantil», La Vanguardia, 16 de diciembre del 2011. <http://www.lavanguardia.com/salud/20111216/54241173369/espana-ya-supera-estadosunidos-en-obesidad-infantil.html>

«Día de las Personas sin techo. Las entidades hacen un llamamiento ante la exclusión de miles de personas que malviven sin techo y en infraviviendas», Cáritas Barcelona, 24 de noviembre del 2008. [http://www.caritasbcn.org/2008\\_11\\_24/1358](http://www.caritasbcn.org/2008_11_24/1358)

## Datos estadísticos

Instituto Nacional de Estadística [www.ine.es](http://www.ine.es)

Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

INE. Las cifras de la Educación en España. Edición 2013.

INE. Hoja informativa: la educación y el mercado laboral, elaborada a partir de la Encuesta de Población Activa (2011) y la Encuesta de condiciones de vida (2011).

## Páginas web

[www.heckmanequation.org](http://www.heckmanequation.org) [19/8/2013]

<http://www.observatoridesc.org/> [14/8/2013]

<http://www.who.int/es/> [14/8/2013]