

# RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES ANTE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA DESFAVORECIDA EN ESPAÑA

En los últimos años, diversos organismos internacionales han señalado la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran buen número de menores en nuestro país, así como las graves carencias que afectan a la inversión en infancia en España. Estos análisis están en plena sintonía con los informes elaborados desde la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil durante los últimos meses, y en los que hemos mostrado la pésima posición que ocupa España en lo que a indicadores de pobreza infantil se refiere en comparación con nuestros socios comunitarios, el escaso gasto en familias e infancia (3,1 puntos porcentuales menor que la media de la UE cuando se mide en porcentaje respecto al total del gasto social), o las bajas cuantías de las prestaciones por hijo a cargo.

Este documento breve sintetiza las principales críticas, advertencias y recomendaciones hechas a España por organismos internacionales en los últimos años, constituyendo, así, una hoja de ruta de los aspectos que deberían ser abordados con urgencia en los próximos años para lograr la convergencia de España con los países de su entorno en relación a las políticas de apoyo a la infancia desfavorecida.

## DIAGNÓSTICO: TASAS DE VULNERABILIDAD INFANTIL ANÓMALAS PARA UN PAÍS DE NUESTRO NIVEL DE DESARROLLO

Los informes del Semestre Europeo redactados por la Comisión Europea analizan la situación de los Estados-miembro en relación a la prevención y la corrección de sus principales desequilibrios macroeconómicos. Uno de los indicadores abordados en dichos informes es el riesgo de pobreza y exclusión entre su población, incluyendo la pobreza infantil. En su informe sobre España publicado en marzo de 2018, la Comisión Europea señalaba que los índices de pobreza infantil relativa en España se encontraban entre los más elevados de la UE, destacando especialmente la situación de los hogares en los que todos sus miembros estaban desempleados, o la de aquellos en los que tan solo trabajaba uno de sus integrantes, situaciones de desfavorecimiento que afectaban particularmente a los niños que residían en esos hogares.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publica un informe anual a partir de su “Encuesta Económica”. En el capítulo sobre España de su informe de 2018, esta organización señalaba que “el riesgo de pobreza es especialmente alto en el caso de los niños que viven en familias migrantes y monoparentales. Por otra parte, ocho de cada diez niños pobres en edad escolar sufren carencias materiales en varias áreas, incluyendo en vivienda y en oportunidades educativas”.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su informe de 2018, señalaba también la compleja situación de nuestro país en relación con la situación de la infancia, afirmando que “el Comité observa con preocupación que, para un país con su nivel de desarrollo (...), el índice de la población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza y exclusión social es alto. (...) Igualmente preocupa al Comité que este índice sea más elevado en determinadas comunidades autónomas y que la niñez se encuentre más en riesgo de caer en la pobreza”.

Por su parte, el Comité de las Naciones Unidas que vela por el cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño afirmaba estar “seriamente preocupado por el hecho de que **las inversiones en la infancia realizadas por el Estado parte no hayan alcanzado un nivel suficiente para compensar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2008 y que ha producido un aumento de la pobreza y la desigualdad social**. Le preocupa: El efecto negativo de las reducciones de la inversión pública para la aplicación de la Convención, en particular con respecto a los niños desfavorecidos o marginados, incluidos los niños de familias de bajos ingresos y los niños romaníes, principalmente en las esferas de la educación, la salud, la vivienda y la protección social”.

### ESCASO ESFUERZO FISCAL Y FINANCIERO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL

Señalada la anomalía de encontrar a un país como España entre los que presentan

## “En su informe sobre España publicado en marzo de 2018, la Comisión Europea señalaba que los índices de pobreza infantil relativa en España se encontraban entre los más elevados de la UE.”

mayores tasas de pobreza infantil en Europa, los organismos internacionales coinciden en apuntar a la debilidad de las políticas de apoyo financiero a las familias como una de las principales responsables de esta situación.

Los informes de la Comisión Europea sobre España han insistido a lo largo de los últimos años en una serie de aspectos relacionados con el escaso esfuerzo financiero realizado por las administraciones públicas españolas en relación con las políticas familiares y las prestaciones sociales, especialmente los sistemas de renta mínima garantizada, que adolecen de graves disparidades en la cobertura y de una muy baja eficacia en combatir la pobreza. Así, en el informe del Semestre Europeo de 2018, la Comisión afirmaba que “la protección social de las familias sigue siendo baja y continúa estando fragmentada. (...) El gasto público en prestaciones familiares en 2014 fue del 1,3 % del PIB, frente a un 2,4 % a nivel de la UE. El efecto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza infantil está por debajo de la media de la UE (17,5 % en 2016, frente al 39 % en la

UE en 2015) y está disminuyendo desde 2013. Esto se debe en parte al reducido nivel de gasto en prestaciones familiares”. Dicho informe continuaba señalando como “la elevada proporción de niños cuyos padres están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social supone un lastre para la capacidad de España de reducir las desigualdades a largo plazo, ya que el contexto socioeconómico de los niños tiene un efecto negativo sobre sus posibilidades de obtener buenos resultados en la escuela”, señalando como observaban “avances limitados en la corrección de la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada y la mejora del apoyo a las familias” respecto a las recomendaciones de años precedentes.

En su informe sobre el grado de aplicación de la Carta Social Europea, el Consejo de Europa afirmaba que “las prestaciones familiares no son de un nivel adecuado para un número significativo de familias”.

**“Además de la debilidad de los programas de transferencias de rentas a las familias, los organismos internacionales señalaban también la regresividad de las políticas fiscales.”**

Y el Comité de las Naciones Unidas que vela por el cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño se mostraba “preocupado por el aumento de los indicadores nacionales medios de la exclusión social, la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que la inversión en medidas de protección social relacionadas con los niños sigue siendo muy inferior a la media europea”.

En su informe de 2017, la OCDE destacaba que “el gasto social por niño es inferior al promedio de la OCDE y es especialmente bajo en la primera infancia, lo cual se deriva de un gasto bajo en ayudas en efectivo a las familias y en servicios públicos para el cuidado infantil. Las ayudas en efectivo a las familias representaban únicamente el 0,5% del PIB en 2013, un dato muy inferior al promedio del 1,2% de la OCDE, y que puede aumentarse aún más teniendo en cuenta la elevada tasa de pobreza infantil”.

Además de la debilidad de los programas de transferencias de rentas a las familias, los organismos internacionales señalaban también la regresividad de las políticas fiscales, cuyos incentivos y desgravaciones redundan de manera desproporcionadamente positiva en las familias acomodadas, dejando a los grupos más desfavorecidos fuera de los esfuerzos fiscales de apoyo a la infancia y la adolescencia. Así, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas denunciaba la regresividad de la política fiscal en España, enfatizando la falta de estudio y de evaluación sistemáticos de los efectos de la política fiscal en nuestro país.

De modo aún más explícito, si cabe, el informe de 2018 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas afirmaba que “preocupa al Comité que la política fiscal no sea suficientemente efectiva para hacer frente a los efectos adversos de la creciente desigualdad social en el Estado parte, debido (...) a que ciertas transferencias no llegan a las poblaciones que deberían beneficiarse de ellas. Así mismo le preocupa que la aplicación de exenciones tributarias y la falta de control adecuado al fraude fiscal estén afectando la capacidad del Estado parte para cumplir con su obligación de movilizar la mayor cantidad de recursos disponibles para hacer plenamente realidad los derechos económicos, sociales y culturales en beneficio de las personas y grupos desfavorecidos y marginados”.

La OCDE, por su parte, señalaba su contrariedad ante el hecho de que “no se han adoptado medidas respecto a la recomendación de aumentar el volumen y el alcance de los programas regionales de apoyo en materia de ingresos mínimos, así como de ayudas en efectivo para familias con hijos”.

### DÉFICITS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS PARA MENORES VULNERABLES

La situación de desfavorecimiento que afecta a una proporción extremadamente alta de los menores se plasma en una serie de dimensiones concretas que han sido también apuntadas por organismos internacionales, que denuncian de modo explícito la existencia de problemas en el funcionamiento de los servicios sociales y educativos que deberían contribuir a luchar contra la vulnerabilidad en la infancia.

En esta línea, el informe sobre España de la OCDE del año 2018 afirmaba que “las tasas de abandono escolar temprano y de repetición de curso son elevadas y varían en función del entorno socioeconómico”, al tiempo que recomendaba “intensificar el apoyo individualizado a los estudiantes con riesgo de fracaso escolar temprano”.

Dicho informe señalaba también que ocho de cada diez niños pobres en edad escolar sufren carencias materiales en varias áreas, incluyendo vivienda y oportunidades educativas. Para este organismo “abordar los altos índices de privación material requerirá de la acción coordinada y conjunta en las políticas de salud, educación y vivienda. (...) En este contexto se hace necesaria una coordinación más estrecha entre los servicios sociales y los de empleo, a fin de ofrecer transiciones efectivas entre los regímenes de prestaciones sociales y el empleo. Al mismo tiempo, el desarrollo de servicios asequibles tras el horario lectivo para niños en edad escolar puede ayudar a los padres, especialmente a las madres, a conservar el empleo”.

La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Unión Europea afirmaba, en su informe de 2018, que era preciso incrementar la inversión en términos de acceso, asequibilidad y calidad de los servicios de educación y atención a la primera infancia en España, en particular para los niños y niñas de 0 a 3 años. Según este órgano de la Comisión Europea, la oferta de educación preescolar y de cuidado para niños pequeños es de baja calidad en términos comparativos, con una ratio profesor-estudiante de 1:30.

**“Las tasas de abandono escolar temprano y de repetición de curso son elevadas y varían en función del entorno socioeconómico.”**





El Comité de Naciones Unidas responsable del cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño mostraba su inquietud por “los costes indirectos de la enseñanza obligatoria, como los libros de texto, el transporte y las comidas escolares, que pueden dificultar el acceso a la educación de los niños en situaciones de marginación”. Y pedía que se “garantice el acceso a la enseñanza obligatoria de buena calidad para todos los niños, lo que incluye sufragar los costos indirectos conexos”.

En su informe de 2018 sobre el grado de cumplimiento de la Carta Social Europea, el Consejo de Europa afirmaba que España incumple el artículo 16 de dicha Carta, que obliga a garantizar el derecho de las familias a la protección social, legal y económica, dado que las instalaciones de cuidado infantil en nuestro país plantean serias carencias, criticando también la inexistencia de servicios de orientación, mediación y representación para las familias en su relación con las administraciones públicas y en el diseño de políticas de atención a la familia y la infancia.

### RECOMENDACIONES PARA ABORDAR LA POBREZA INFANTIL Y EL DESFAVORECIMIENTO EN LA INFANCIA

A partir de sus respectivos análisis de la situación, los diversos organismos internacionales que han abordado la situación de la infancia desfavorecida en España han apuntado una serie de recomendaciones dirigidas fundamentalmente a las administraciones públicas españolas.

Así, el Consejo Económico y Social De las Naciones Unidas, en su informe sobre España de 2018, recomendaba al Estado realizar una evaluación exhaustiva, con participación de los diferentes actores sociales, de los efectos de su política fiscal en los derechos humanos, que incluya un análisis de las consecuencias distributivas y la carga impositiva sobre los diferentes sectores sociales, así como sobre los grupos más desfavorecidos. El propósito de dicho análisis debería ser informar la creación de un sistema fiscal socialmente justo y con un mayor efecto redistributivo, de modo que aumenten “los recursos disponibles para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales”. Además, dicho Consejo “recomienda al Estado parte que agilice la elaboración y adopción de la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2018-2020, asegurando que esté enfocada en las personas y grupos más afectados, tal como la población infantil y que sea implementada con un enfoque de derechos humanos”.

El Comité de Naciones Unidas responsable del cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño recomendaba, por su parte, que el Estado español, “refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y los niños en general y que preste apoyo adicional, en particular, a las familias en situación de riesgo debido a la pobreza, familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y/o aquellas cuyos padres están desempleados”. Esta recomendación quedaba enmarcada de modo preciso en la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda

# “El Comité de Derechos del Niño recomienda al Estado español que refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo.”

2030, al especificar dicho Comité que España debe cumplir “la meta 1.3 de los ODS relativa a implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, e insta al Estado parte a fortalecer políticas amplias de protección social para los niños y sus familias, prestando especial atención a los niños y las familias en situación de riesgo y más necesitados de apoyo”.

Las recomendaciones del Consejo Europeo de 2018 en respuesta al Programa Nacional de Reformas de España enfatizaban también la necesidad de mejorar los programas de apoyo a las familias, y de incrementar la eficiencia de los programas de garantía de ingresos (corrigiendo los déficits de cobertura, simplificando los programas de ámbito estatal y reduciendo las desigualdades en las condiciones de acceso a los programas de garantía de rentas autonómicos). La reducción del abandono escolar y de las desigualdades en resultados educativos entre regiones, a través del desarrollo de iniciativas de apoyo a estudiantes y profesores, figuraba también entre dicho listado de recomendaciones del Consejo Europeo.

## RECOMENDACIONES DEL SEMESTRE EUROPEO DE 2019

El miércoles 27 de febrero de 2019 se dieron a conocer los informes nacionales del Semestre Europeo de 2019. El informe sobre España abunda, una vez más, sobre los aspectos anteriormente señalados, enfatizando la debilidad de los sistemas de protección españoles para reducir la pobreza, particularmente entre los niños. Así, dicho informe enfatiza como las transferencias sociales en España redujeron el riesgo de pobreza en un 23,9% en 2017 (8,5 puntos menos que la media de la UE), y 17,7% en el caso de la infancia (20,4 puntos menos que la media europea). Esta escasa capacidad protectora es atribuida, de nuevo, a la debilidad de los programas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias, así como a la escasa focalización de los programas existentes en las familias con mayor riesgo de desfavorecimiento.

Los menores en España aparecen como uno de los colectivos con mayores tasas de riesgo de pobreza y exclusión social, particularmente los de origen inmigrante, o los que viven en familias monoparentales. Incluso entre aquellos hogares en los que los padres trabajan, los niños sufren un riesgo de pobreza del 12,5% (muy superior al 8,3% de media en Europa), porcentaje que se encuentra en aumento desde 2013 y que aparece relacionado con la precariedad laboral existente en nuestro país.

Los elevados porcentajes de hogares con niños que afirman tener problemas para asumir los gastos derivados de la educación de sus hijos (25,7%, frente a un



17,2% de media en la UE), así como las elevadas tasas de abandono escolar temprano, implican un serio hándicap para las oportunidades vitales futuras de estos menores.

Este informe destaca como una iniciativa positiva la creación del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, pero la eficacia de las medidas planteadas por las administraciones públicas españolas en 2018 para hacer frente a las circunstancias negativas que afectan a amplios grupos de niños, niñas y adolescentes es puesta en cuestión por las autoridades comunitarias. Así, las desgravaciones fiscales para familias aprobadas el pasado año por el anterior gobierno corren el riesgo de no beneficiar a las familias más necesitadas.

Mejorar las perspectivas de competitividad de la economía española en el futuro pasa, según la Comisión Europea, por incrementar los recursos destinados a la educación y la formación, incrementar la eficacia de los servicios de empleo, promover políticas de inversión social, así como por promover un modelo de crecimiento inclusivo que tome en consideración las necesidades de la infancia más desfavorecida.