

SESIONES TEMÁTICAS SOBRE POLÍTICAS EUROPEAS E IMPLEMENTACIÓN FSE+

SESIÓN 2: IMPACTO Y RETOS DE LA GARANTÍA INFANTIL

Barcelona, 14 de noviembre 2024

INFORME DE CONCLUSIONES

La tasa de **pobreza infantil** en la UE alcanzó el 24,8% en 2023, mientras que en **España** llegó al 34,5%, situándola como el **segundo país** con la **mayor tasa** de pobreza infantil en Europa. Desde 2018, esta cifra ha crecido anualmente, salvo una leve disminución en 2022. La pobreza infantil afecta negativamente el acceso a servicios básicos como la alimentación y las actividades extraescolares, además de impactar los resultados educativos y el desarrollo de capacidades, lo que puede limitar las oportunidades laborales futuras y **perpetuar la pobreza entre generaciones**.

La UE ha destinado importantes **recursos políticos y financieros** en la última década para combatir la pobreza infantil y asegurar el acceso a servicios básicos. En 2021, se aprobó la **Garantía Infantil Europea**, que insta a los Estados miembros a eliminar cualquier forma de discriminación en el acceso a una educación, atención infantil y asistencia sanitaria gratuitas y de calidad, así como a una vivienda adecuada, alimentación saludable y actividades recreativas. Estas medidas forman parte del **Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales**, cuyo objetivo en España es reducir en 2,8 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social para 2030, de los cuales 700.000 deberían ser niños. Esta estrategia cuenta con el apoyo financiero del **Fondo Social Europeo Plus**, que exige una asignación mínima del 5% para la Garantía Infantil y el programa contra la privación material, además de iniciativas para fomentar el empleo juvenil.

En España, resulta paradójico que la pobreza infantil siga aumentando en un contexto de crecimiento económico. Este fenómeno está vinculado a la situación laboral de los padres y a la **limitada efectividad del sistema** fiscal y de prestaciones sociales, siendo además las ayudas a la infancia en España de las más bajas de la UE. Además, existen **disparidades significativas** entre comunidades autónomas, y ciertos grupos, como las familias monoparentales, se han visto especialmente afectados por las crisis, con una tasa AROPE del 49,2%, frente al 43,5% de la UE. Estos desafíos subrayan la necesidad de **reformas y una implementación más efectiva** de las políticas de inclusión social, especialmente en lo que respecta a la reducción de la pobreza infantil.

Para abordar estas cuestiones, la Comisión Europea y la Fundación La Caixa, en colaboración con la Unidad de Administración del Fondo Social Europeo (UAFSE), celebraron un encuentro en Barcelona el 14 de noviembre 2024 con el objetivo de crear un **espacio en el que reflexionar sobre las causas de la pobreza infantil y proponer áreas de mejora** dentro del marco político y financiero europeo y nacional. La sesión incluyó dos mesas redondas y cuatro grupos de trabajo, con la participación de autoridades administrativas a nivel europeo, nacional y regional, así como académicos, expertos, y representantes de ONGs.

La **primera mesa redonda** trató la paradoja del aumento de la pobreza infantil en un contexto de crecimiento económico favorable. Los participantes evaluaron la efectividad de las medidas actuales y su coherencia con la Garantía Infantil Europea, con el objetivo de identificar retos a nivel nacional y regional, además de estrategias para reducir la pobreza infantil.

La **segunda mesa redonda** se centró en cómo romper el ciclo de la pobreza a través del acceso a servicios básicos como vivienda, alimentación saludable y acogimiento familiar. También se discutió en profundidad el sistema de acogida de menores y la transición a la vida adulta como elementos cruciales en la lucha contra la pobreza.



Ponentes primera mesa redonda (de izquierda a derecha): Joan Uribe (moderador), Maria Iglesia, Sandra de Garmendia, Hugo Cruces, Alba Lanau, Ricardo Ibarra y Ana Piñeiro

En la sesión de la tarde, todos los participantes se dividieron en 4 grupos de trabajo:

1. El **primer grupo** analizó cómo aumentar el impacto de las transferencias sociales para reducir la pobreza infantil en España, teniendo en cuenta las limitaciones del sistema fiscal y de prestaciones vigente.
2. El **segundo grupo** se enfocó en el acogimiento de menores y la transición de jóvenes vulnerables a la vida adulta, destacando buenas prácticas que previenen su recaída en la marginalidad tras salir del sistema de tutela.
3. El **tercer grupo** examinó estrategias para combatir la privación material infantil, con un enfoque en el programa del Fondo Social Europeo + de Asistencia Material Básica (BÁSICO).
4. El **cuarto grupo** reflexionó sobre el poder transformador de la educación para romper el ciclo de pobreza infantil, a partir de las lecciones aprendidas en los proyectos educativos de la Fundación La Caixa.

Este informe tiene como objetivo recopilar las principales conclusiones presentadas en las mesas redondas y en los grupos de trabajos. Se estructura en cuatro bloques temáticos.

La trampa generacional: persistencia de la pobreza infantil en España

- La tasa general de personas en situación de pobreza o exclusión social (AROPE) **en España** tiende a disminuir, sin embargo, **la tasa de pobreza de las familias con niños sigue aumentando desde 2018**. En 2023, la tasa AROPE para niños en España alcanzó el 34,5%, la segunda más alta de la UE.
- El indicador de AROPE infantil consta de tres componentes:
 - **Pobreza monetaria** (hogares con ingresos inferiores al 60% de la media nacional) que afecta a 26% de los niños.
 - **Privación material severa** (hogares donde faltan al menos 7 de los 13 bienes y servicios básicos) que afecta a 10,5% de los niños.
 - **Baja intensidad laboral** (hogar donde los adultos trabajan menos del 20% de su tiempo potencial anual) que afecta a 6% de los niños.
- Los grupos más vulnerables son los **niños que tienen al menos un progenitor nacido fuera de la UE o residente** (41% de los niños AROPE), los niños que tienen un progenitor con discapacidad (28% de los niños AROPE) y los niños que viven **en hogares monoparentales** (7,5 % de los niños AROPE).
- Desde una perspectiva regional, casos concretos como el presentado por Galicia muestran como las **áreas rurales** presentan una **mayor incidencia de pobreza** en comparación con las zonas urbanas. Sin embargo, se observa también que los dos ámbitos territoriales **tienden a igualarse** debido a factores como el acceso a viviendas dignas (más baratas en zonas rurales) el apoyo de las familias extensas y el autoabastecimiento.
- Además de la pobreza material extrema, muchas familias **sufren desigualdades en el acceso a servicios básicos y actividades cotidianas, como las actividades de ocio**. Estas brechas no solo dificultan la integración social de los menores, sino que también afectan negativamente al rendimiento escolar de los niños. Las familias deben enfrentarse a decisiones difíciles, como renunciar a actividades extracurriculares para sus hijos, limitar su vida social o prescindir de servicios.
- Esta desigualdad es precisamente una de las razones que perpetúan el ciclo de pobreza. Los niños que crecen en familias enfrentadas a estas dificultades tienen un riesgo significativamente mayor de experimentar problemas escolares, no acceder a la enseñanza superior y sufrir problemas de salud que afectan a su integración social y laboral. Estas carencias, acumuladas desde la infancia, limitan sus oportunidades de desarrollo personal y profesional, perpetuando las desigualdades a lo largo de su vida y transmitiéndolas, en muchos casos, a la siguiente generación, generando **una trampa generacional**.
- Finalmente, el aumento de los **precios de los bienes básicos** está afectando de manera desproporcionada a los hogares más vulnerables, intensificando la privación material severa incluso cuando aumentan los ingresos del trabajo. Este impacto desigual de la inflación en el poder adquisitivo de las familias más vulnerables incrementa la brecha de pobreza y reduce la capacidad de las familias de salir de la misma.

Transformación de las prestaciones sociales en España y sus retos frente a la pobreza

- En los últimos cinco años, el Gobierno español ha aprobado varias medidas para luchar contra la pobreza infantil y reforzar las prestaciones sociales:
 - El **Ingreso Mínimo Vital (IMV)**.
 - El **complemento de ayuda a la infancia (CAPI)**.
 - Incremento del Salario Mínimo Interprofesional
- **En España, el IMV y el CAPI suponen un cambio de paradigma al introducir progresividad en las prestaciones familiares** y centrarse en los quintiles más pobres. Anteriormente, las ayudas se articulaban principalmente a través de deducciones fiscales de carácter regresivo, lo que favorecía a los hogares con ingresos más altos en detrimento de las familias más vulnerables que no presentan declaración de la renta.
- Sin embargo, se ha observado que estas prestaciones han tenido un **impacto muy limitado** en la reducción de la pobreza infantil, principalmente debido a ciertos **problemas persistentes** que no se han abordado de forma efectiva:
 - **Altos niveles de no adhesión (*non-take up*)**: según los estudios, entre el 56% y el 80% de las personas que podrían recibir el IMV o el CAPI no lo solicitan. Se identifican como causas probables la percepción estigmatizante de la ayuda por el beneficiario potencial, la falta de información o la complejidad de los trámites para recibirlos que contrasta con los bajos niveles de competencias básicas de los posibles beneficiarios.
 - **Dificultad burocrática**: la existencia de múltiples niveles y ventanillas fruto de los diversos ámbitos y niveles competenciales administrativos tiene un efecto disuasorio para los beneficiarios. La **ventanilla única** podría facilitar el acceso a los trámites y conciliar la complejidad de la problemática social.
 - **Estas prestaciones** se focalizan en los quintiles más pobres, **y no alcanzan a la población en pobreza relativa**, lo que reduce su impacto global.
 - **Los bajos montantes de las prestaciones** consiguen limitar la pobreza, pero no reducirla significativamente. España destina solo el 0,5% de su PIB a prestaciones familiares, mientras que la media de la OCDE es del 1,2% y de la UE, del 1,4%.
- También se discutió la necesidad de **fomentar la integración laboral** como principal vector para reducir eficazmente la pobreza infantil siempre y cuando se trabaje simultáneamente en atajar el problema endémico de pobreza en el trabajo (*in work poverty*):
 - Se proponen buscar fórmulas que permitan **compatibilizar las prestaciones sociales con el trabajo** para evitar que las familias deban elegir entre recibir ayudas o mejorar su situación laboral, constituyendo a menudo un freno a la integración laboral de personas vulnerables cuyas posibles retribuciones tampoco permitirían sacar a sus familias de la pobreza.
 - Sin embargo, **persiste un desacuerdo sobre cómo equilibrar la cobertura social con los incentivos laborales**. Por un lado, unas prestaciones sociales demasiado generosas podrían desincentivar la entrada al mercado laboral y alimentar el fenómeno conocido como **“trampa de la pobreza”**. Por otro lado, unas ayudas más generosas sí podrían atajar la pobreza, especialmente si se complementan con **políticas de inserción**.
 - **Una prestación universal para la infancia**. Existen buenas prácticas en distintos países que ponen de manifiesto la eficacia de las prestaciones sociales universales para reducir la pobreza infantil,

justificando el importante esfuerzo presupuestario necesario:

- En 2016, **Polonia** introdujo una prestación social universal que otorgaba 500 *zlotis* (118 euros aproximadamente) por cada segundo hijo y subsiguientes, más una prestación condicional para el primer hijo, que posteriormente se universalizó. El impacto sobre la pobreza infantil fue notable: esta disminuyó del 27% al 18% tras su implementación, y, en la actualidad, se sitúa en un 17%.
- Bajo el gobierno de Tony Blair, el **Reino Unido** redujo la pobreza infantil hasta el 17%, cuando en 1999 afectaba al 34% de los niños en 1999. Desarrolló un plan ambicioso que incluyó presupuestos anuales dedicados a reducir la pobreza infantil, evaluaciones de impacto y la implementación de políticas como la reforma del salario mínimo.
- En **Estados Unidos**, la ampliación del crédito tributario por hijos (*Child Tax Credit*) con una deducción universal de 3.000 dólares por niño (y 3.500 dólares para menores de seis años) permitió reducir la pobreza infantil en más de un tercio durante la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la reversión de esta medida en 2022 la hizo perder su carácter universal y provocó un aumento inmediato de la pobreza infantil

Garantía Infantil Europea: obstáculos y factores de éxito en España

- La **Garantía Infantil Europea** busca romper el ciclo de la pobreza infantil asegurando el acceso a servicios esenciales como el cuidado infantil gratuito, la educación con acceso a actividades extraescolares, la atención sanitaria y el disfrute de al menos una comida saludable diaria.
 - La UE destina **6.000 millones de euros del FSE+** a este objetivo
 - El Ministerio de Derechos Sociales ha preparado un **Plan de Acción Nacional** de la Garantía Infantil, que permite evaluar de forma sistemática el acceso a los servicios básicos definidos en la Garantía Infantil.
- En España, se observa que existen desigualdades persistentes en las distintas áreas de acción de la Garantía Infantil:
 - La **vivienda es una de las áreas donde las desigualdades son más severas en España**: El 51% de las familias con niños enfrenta una alta sobrecarga en los costes de vivienda, una proporción que se eleva hasta el 90% en los hogares monoparentales. El 21 % de los niños vive en hogares con infraestructuras muy deterioradas, como goteras o humedades. Además, en los últimos años ha aumentado el número de familias que deben compartir vivienda con personas ajenas, una situación que puede afectar negativamente al rendimiento académico y a la salud mental de los niños.
 - La **alimentación es otra de las áreas de la Garantía Infantil en la que España obtiene peores resultados**, debido principalmente a la desigualdad en el acceso a los comedores escolares. Su disponibilidad varía mucho entre las comunidades autónomas para las escuelas públicas de primaria, y no se ofrece en los institutos públicos, es decir en la adolescencia. Así, la obesidad afecta al 24 % de los niños de familias vulnerables, más del doble que en familias de renta media (11 %). Este problema está relacionado con el elevado consumo de alimentos ultra procesados y bebidas azucaradas, que puede llegar a ser hasta ocho veces mayor en los hogares con menos ingresos.
 - A pesar de la universalidad del **sistema sanitario español**, las familias en situación de pobreza se enfrentan a barreras para acceder a servicios esenciales como las revisiones médicas y tratamientos dentales. El 43% de los hogares vulnerables no pueden hacer frente a gastos inesperados relacionados con la salud dental o visual. Además, los hijos de padres en situación administrativa irregular enfrentan

mayores desigualdades en el acceso a la atención sanitaria.

- En el **ámbito educativo**, aunque se han registrado mejoras, el acceso a la **educación temprana (de 0 a 3 años)** sigue siendo inaccesible para el 52% de las familias vulnerables debido a sus limitaciones económicas y la escasez de plazas públicas. En la educación obligatoria, la brecha sigue creciendo; solo el 66% de los niños en los quintiles de renta más bajos participa en actividades extraescolares, en comparación con el 95% de los niños de familias de renta media. Estas desigualdades tienen un impacto directo en los resultados académicos y en las oportunidades laborales futuras de los niños.
- Se confirmó el rol central de la **educación como vector de integración para revertir la trampa de pobreza**. En ese marco, se explicaron varios factores de éxito:
 - **La creación de itinerarios personalizados a medio y largo plazo:** Resulta fundamental crear trayectorias educativas adaptadas a las necesidades individuales de los estudiantes, teniendo en cuenta su potencial y habilidades. A modo ilustrativo, la convocatoria de + Infancia de Fundación "la Caixa", cofinanciado por el Fondo Social Europeo, ha logrado resultados positivos en el 87% de los menores acompañados. Esto contrasta significativamente con el 53% de éxito de los menores en situaciones socioeconómicas similares y supera incluso el promedio del 83% alcanzado por el conjunto de la sociedad.
 - **Poner en valor la figura de los educadores en los centros educativos:** Aunque los educadores no siempre tengan responsabilidades sociales directas, su labor puede tener un impacto significativo en la vida de los estudiantes. Su papel es especialmente relevante en la prevención del absentismo y del abandono escolar temprano, ya que actúan como referentes positivos que ayudan a los estudiantes a mantenerse comprometidos con su educación.
 - **La importancia de medir el impacto:** Se destacó la importancia de evaluar el impacto de los recursos destinados a la educación, dado que estas inversiones tienen un beneficio significativo en el desarrollo personal, social y económico.

Niños en el sistema de protección: desafíos asociados a la transición a la vida adulta

- En España, la **institucionalización de la infancia representa un desafío crítico**. Entre 2021 y 2022, el 75 % de las personas acogidas en este sistema lo fueron en régimen residencial, frente al 25 % en acogimiento familiar.
 - La Garantía Infantil Europea tiene como uno de sus objetivos centrales la **desinstitucionalización** de niños y adolescentes en el sistema de protección.
 - Aldeas Infantiles se centra en distintas modalidades de acogimiento familiar, como el acogimiento del menor en la familia extensa. Con el apoyo del Ministerio de Derechos Sociales y los fondos *Next Generation EU*, se llevó a cabo un proyecto piloto en cuatro comunidades autónomas (Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha y Galicia) que promovió un modelo de acogimiento familiar con dedicación exclusiva, inspirado en el sistema anglosajón y dirigido a niños, niñas y adolescentes con necesidades o características especiales. Este modelo ha abierto nuevas perspectivas para los niños del sistema de protección, ya que les ha permitido vivir en entornos familiares que ofrecen cuidado especializado, algo especialmente relevante en casos de hermanos.

- En un sistema de protección centrado sobre la condición de ser “menor”, la transición a la vida adulta de los niños en el sistema de protección representa un reto importante para contrarrestar el riesgo de caer en situación de desamparo y consecuentemente volver a una situación de pobreza una vez cumplidos los 18 años. En este ámbito, el debate fue construido sobre un intercambio de prácticas y diferentes políticas aplicadas por distintas comunidades autónomas, principalmente con la ayuda del FSE/FSE+.
 - La comunidad autónoma de **Andalucía** presentó un programa cofinanciado por el FSE 2014-2020, que se apoya en tres pilares: la orientación laboral y preparación para la vida profesional desde los 16 años; el acceso a viviendas tuteladas para jóvenes que salían del sistema; y un programa de seguimiento para brindar apoyo continuo, que incluye capacitación laboral y ayuda económica cuando es necesario.
 - El modelo **asturiano** se caracteriza por garantizar la voluntariedad en todo el proceso, ofrecer experiencias de vida real (como pisos compartidos en un entorno convencional) y proporcionar apoyo económico para gastos médicos y formación. Además, se identificaron otras necesidades, como reforzar la formación de competencias básicas, desde gestionar un presupuesto hasta aprender a cocinar.
 - **Cantabria** tiene un modelo similar, en el cual se subrayó la relevancia del acompañamiento psicoeducativo, así como de tutorías personalizadas que atendieran los recorridos específicos de cada joven y cuente con una red sólida de diferentes actores e instituciones, que incluya, por ejemplo, la puesta a disposición de plazas universitarias con becas.
- **Se identificaron los principales factores de éxito para lograr una transición segura a la vida autónoma:**
 - **El acompañamiento individualizado** que comienza antes de los 18 años, así como la integración de “familias colaboradoras” que apoyan a los jóvenes en su transición.
 - **El acompañamiento psicoeducativo**, para desarrollar competencias básicas como gestionar conflictos, realizar trámites bancarios o vestirse adecuadamente.
 - **Trabajar por objetivos específicos** en lugar de plazos rígidos y ofrecer apoyo prolongado cuando los jóvenes lo necesitan, por ejemplo, para completar estudios universitarios.
 - **Un equipo de formación activo** que mediara con empresas para garantizar la inserción laboral.
- El **proyecto *Preparing for Living Care 2017***, financiado por el Ministerio de Derechos Sociales y la Unión Europea, analizó el impacto en 405 jóvenes de 10 países que salieron del sistema de protección. Este informe identificó deficiencias y propuso **líneas de actuación**, como:
 - La **capacitación de profesionales**.
 - La **ampliación de redes de apoyo y modificaciones legislativas** para garantizar el acompañamiento más allá de los 18 años, asegurando el interés superior del niño en las decisiones sobre su salida del sistema.
 - La **clarificación de responsabilidades entre administraciones y la garantía de derechos** como el acceso a prestaciones que incluyan formación universitaria y vivienda, con un seguimiento continuo por parte de equipos especializados.
- **Los desafíos persistentes:**
 - El acceso a la vivienda continúa siendo un desafío significativo, agravado por la estigmatización de los individuos que han estado bajo tutela y la crisis habitacional.
 - En el caso de los MENAS, las diferencias culturales y religiosas generan en ocasiones rechazo hacia la figura del psicólogo, lo que complica más todavía este complejo proceso.



Conclusiones

I. ¿Cómo explicar y revertir la paradoja del aumento de la pobreza infantil?

A pesar del crecimiento económico y la introducción de medidas como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) y la Garantía Infantil Europea, la pobreza infantil persiste debido a:

- **Altos niveles de no adhesión:** Muchos beneficiarios potenciales no solicitan las ayudas debido a estigmatización, trámites complejos y falta de información.
- **Baja inversión pública:** España destina solo el 0,5% del PIB a prestaciones familiares, frente al 1,4% de la media de la UE.
- **Grupos vulnerables:** La pobreza afecta especialmente a niños de hogares monoparentales, familias con progenitores inmigrantes o con discapacidad.

Para revertir esta situación, es crucial:

- Facilitar el acceso a prestaciones mediante una **mayor compatibilidad con el empleo** y reducir trabas administrativas.
- Apostar por **políticas universales** como la prestación universal por hijo, que han demostrado ser eficaces en otros países.
- Mejorar la **conciliación laboral** para reducir desigualdades estructurales.

II. ¿Cómo romper el ciclo de la pobreza y acompañar la transición a la vida adulta?

La transición de niños en sistemas de protección social hacia la adultez requiere un enfoque integrado que asegure acceso a servicios esenciales y ofrezca apoyo prolongado. Factores clave:

- **Acompañamiento individualizado:** Apoyo temprano, objetivos flexibles y mediación activa para la inserción laboral.
- **Reformas legislativas:** Extender la protección más allá de los 18 años y garantizar el acceso a vivienda, educación y empleo.
- **Superar desafíos persistentes:** Mejorar el acceso a la vivienda y abordar barreras culturales, como el rechazo al apoyo psicológico en algunos colectivos.
- **Apoyo a la etapa escolar:** Reforzar de forma personalizada a los menores y sus familias a partir de los itinerarios formativos, a lo largo de su periodo escolar.

La persistencia de la pobreza infantil en España en un contexto de crecimiento refleja desigualdades estructurales profundas y fallas en la implementación de políticas sociales. Revertir esta tendencia requiere un enfoque coordinado que combine medidas universales, apoyo prolongado e inversiones sostenidas en los sectores más vulnerables.