

Medidas para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas y recomendaciones para la aplicación de la Garantía Infantil Europea en España

Este informe ha sido elaborado para la Comisión Europea. La información y los puntos de vista expuestos son los de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea, por lo que ésta no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en él. Más información sobre la Unión Europea en www.europa.eu.

Sobre los autores

Este informe ha sido elaborado por un equipo dirigido por los Investigadores Principales Francisco Javier Moreno Fuentes del Instituto Público de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSISC) y Gregorio Rodríguez Cabrero de la Universidad de Alcalá. Ha sido coordinado por Eloísa del Pino y Roberto Perna del IPP-CSIC y Gibrán Cruz Martínez de la Universidad Complutense de Madrid. Los siguientes expertos han contribuido con los contenidos relativos a sus áreas de especialización: Leire Salazar y Marta Seiz Puyuelo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (atención temprana y educación); Marga Marí-Klose, Universidad de Barcelona, Alba Lanau, Centre d'Estudis Demogràfics, y Albert Julià, Universidad de Barcelona (educación); Manuel Franco, Julia Díez y Roberto Valiente, Universidad de Alcalá (salud y nutrición); y Andrés Walliser, Pedro Uceda y Almudena Martínez de la Universidad Complutense de Madrid y María Blanco del *College of Social Sciences and International Studies*, Exeter (vivienda).

Coordinación del proyecto: Daniel Molinuevo, junto con el resto del Comité de Gestión de la tercera fase preparatoria de la Garantía Infantil Europea en España (Albert Arcarons, Violeta Assiego, Gabriel González-Bueno, Gabriela Jorquera, Cristina Junquera, Carmen Molina y Maria Navas).

Agradecimientos

El equipo de investigación agradece a los comités de coordinación y de gestión de este estudio sus aportaciones a nuestros procesos de reflexión y revisión.

El equipo también quiere agradecer su participación a las siguientes administraciones públicas: Alto Comisionado para la lucha contra la Pobreza Infantil, Ajuntament de Barcelona, Ayuntamiento de Madrid, Ciudad Autónoma de Ceuta, Comunidad de Madrid, Consorci d'Educació de Barcelona, Diputació Foral de Guipuzkoa, FEMP, Generalitat de Catalunya, Generalitat Valenciana, Gobierno de Aragón, Gobierno de Canarias, Gobierno de Cantabria, Gobierno de La Rioja, Gobierno Vasco, INE, Junta de Andalucía, Junta de Castilla y León, Junta de Extremadura, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Educación y Formación Profesional, UAFSE, Xunta de Galicia). Nuestro agradecimiento va también para las organizaciones de la sociedad civil que han aportado información a este informe: Aldeas Infantiles de España, ATD Cuarto Mundo, CERMI, Cruz Roja Española, EAPN, Fundación FOESSA, Fundación LaCaixa, Fundación Raíces, Fundación Secretariado Gitano, Fundación Tomillo, Fundación Gasol, Plataforma de Infancia, Plataforma para la Atención Temprana, Provivienda, Save the Children España, SIIS), así como a los numerosos expertos que han compartido sus conocimientos con nosotros.

También queremos darle las gracias a UNICEF España y a la Oficina Regional de UNICEF para Europa y Asia Central (ECARO) por su ayuda y apoyo durante el desarrollo de esta investigación.

Por último, un agradecimiento especial a los niños, niñas y adolescentes involucrados en el proceso de participación vinculado a este estudio sobre la implementación de la Garantía Infantil Europea en España.

La lista completa de todos los que nos han apoyado en este empeño de una u otra forma sería demasiado extensa para aparecer aquí, pero deseamos hacer constar nuestra gratitud a todos ellos.

Índice

Acrónimos.....	4
Introducción	6
1. MARCO BÁSICO DE ACTUACIÓN PÚBLICA PARA AFRONTAR LA POBREZA INFANTIL Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	7
Introducción	8
1.1. El papel de los programas tradicionales de transferencias monetarias en la lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social	10
1.2. El limitado papel de las prestaciones económicas a familia e infancia y las deducciones fiscales	11
1.3. El nuevo programa de Ingreso Mínimo Vital.....	13
1.4. Barreras de acceso: criterios de elegibilidad, burocracia y déficit de información	14
1.5. Objetivos propuestos para 2030	16
1.6. Observaciones finales.....	17
Referencias.....	21
2. EDUCACIÓN Y CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA	23
Introducción	23
2.1. Revisión de los programas, planes e iniciativas existentes	24
2.2. Ejemplos de buenas prácticas	30
2.3. Objetivos propuestos para 2030	33
2.4. Observaciones finales.....	39
Referencias.....	39
3. EDUCACIÓN	41
Introducción	41
3.1. Panorama de los programas, planes e iniciativas de educación.....	41
3.2. Ejemplos de buenas prácticas	46
3.3. Recomendaciones de política pública y objetivos para 2030	49
3.4. Observaciones finales.....	56
Referencias.....	56
4. SALUD Y NUTRICIÓN	59
Introducción	59
4.1. Programas, planes e iniciativas actuales de salud y nutrición para niños y niñas sin recursos.....	59
4.2. Ejemplos de buenas prácticas	63
4.3. Recomendaciones de política pública y objetivos para 2030	64
4.4. Observaciones finales.....	72
Referencias.....	72
5. VIVIENDA	74
Introducción	74
5.1. Revisión de los programas, planes e iniciativas de vivienda existentes	74

5.2. Ejemplos de buenas prácticas	79
5.3. Factores clave: estándares de referencia e iniciativas sugeridas para desarrollar la GIE en España	82
5.4. Observaciones finales.....	89
Referencias.....	89
ANEXO 1. INDICADORES COMPLEMENTARIOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN ESPAÑA	92
ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES ENTRE LOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS POLÍTICAS EN LA UE EN ESPAÑA.....	114

Acrónimos

ABA	Análisis de Conducta Aplicado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AGE	Administración General del Estado
ALADINO	Alimentación, Actividad física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España
AROPE	En riesgo de pobreza y exclusión social
CCAA	Comunidades Autónomas
CDIAP	Centres de desenvolupament infantil i atenció precoç
CEIP	Colegio de Educación Infantil y Primaria
CERMI	Comité Español de Representantes de personas con discapacidad
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DESI/IESD	Digital Economy and Society Index/ Índice de Economía y Sociedad Digital
DG	Dirección General
EAPN	Red Europea de Lucha contra la Pobreza
ECPI	Educación y Cuidados de la primera infancia
GIE	Garantía Infantil Europea
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EPA	Encuesta de Población Activa
EPF	Encuesta de Presupuestos Familiares
ENSE	Encuesta Nacional de Salud de España
ESCS	Situación económica, social y cultural
AEP	Abandono escolar prematuro
ESSPROS	European System of integrated Social Protection Statistics/ Sistema europeo de estadísticas integradas de protección social
UE	Unión Europea
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions/ Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
FUCI	Federación de Usuarios Consumidores Independientes
HBSC	Health Behaviour in School-aged Children study/ Estudio sobre el comportamiento sanitario de los niños y niñas en edad escolar
IES	Institutos de Educación Secundaria
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social

LFS/EPA	Labour Force Survey/ Encuesta de población activa
SIM	Sistema de ingresos mínimos
MODA	Multidimensional Overlapping Deprivation Analysis (UNICEF)/ Análisis de la privación superpuesta multidimensional
MSCBS	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
MEYFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
PAN	Plan de Acción Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE	Programa de acompañamiento escolar
PAR	Programa de Apoyo y Refuerzo a IES
PIAF	Plan Integral de Apoyo a la Familia
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study/ Avances en el estudio internacional sobre la alfabetización lectora
PISA	Programme for International Student Assessment/ Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PENIA	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia
PFHC	Prestación Familiar por Hijo a Cargo
PMAR	Programa Mejora Aprendizaje y Rendimiento
PROA	Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo
SDGs	Sustainable Development Goals/ Objetivos de Desarrollo Sostenible
SEN	Special education needs/ Necesidades educativas especiales
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SEPES	Entidad Estatal del Suelo
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study/ Tendencias en los estudios internacionales de matemáticas y ciencias

Introducción

La Garantía Infantil Europea (GIE) tiene como objetivo hacer frente a la vulnerabilidad socioeconómica de los niños y niñas en Europa a través de un enfoque integrado, que busca asegurar que todos los niños y niñas en Europa tengan garantizado el acceso a una educación infantil y atención a la primera infancia (ECPI) gratuita y de calidad, educación y atención sanitaria, una nutrición adecuada y equilibrada, y una vivienda digna. La satisfacción de estas cinco necesidades básicas mediante planes de acción nacionales y europeos mejorará notablemente las condiciones de vida y las oportunidades de los niños y niñas en situación de desventaja. La GIE presta especial atención a los grupos de niños y niñas especialmente vulnerables, entre ellos:

- Niños y niñas sin hogar o con graves carencias de vivienda
- Niños y niñas con discapacidades
- Niños y niñas con problemas de salud mental
- Niños y niñas de origen migrante o de minoría étnica, particularmente los de etnia gitana
- Niños y niñas en régimen de acogimiento alternativo (especialmente institucional)
- Niños y niñas en situaciones familiares precarias.

Antecedentes del estudio de viabilidad de la Garantía Infantil Europea

Los orígenes de la Garantía Infantil Europea

En 2015, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión Europea y a los Estados miembros de la Unión Europea:

"en vista del debilitamiento de los servicios públicos, introducir una Garantía Infantil para que todos los niños y niñas en situación de pobreza puedan tener acceso a la asistencia sanitaria gratuita, a la educación gratuita, a la atención infantil gratuita, a una vivienda digna y a una nutrición adecuada, como parte de un plan europeo integrado de lucha contra la pobreza infantil".

La Comisión encargó un estudio para analizar la viabilidad de un sistema de este tipo en respuesta a una solicitud del Parlamento Europeo de una acción preparatoria para explorar el alcance potencial de la GIE para los niños y niñas vulnerables. Este estudio de viabilidad ha sido realizado por un consorcio formado por Applica y el Instituto Luxemburgués de Investigación Socioeconómica (LISER), en estrecha colaboración con Eurochild y Save the Children. Ha contado con el apoyo de 9 expertos temáticos, 28 expertos nacionales y un editor del estudio independiente.

La propuesta de la Comisión Europea para la GIE fue adoptada por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) de la Unión Europea en junio de 2021.¹ La GIE se basa en el Pilar Europeo de Derechos Sociales² y en la recomendación de la Comisión Europea de 2013 sobre la pobreza infantil "Invertir en los niños -combatir el ciclo de la privación".³ Esta recomendación también complementa la Estrategia de la Unión Europea (UE) sobre los

¹ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea ([tinyurl.com/yjusrwmk](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1004/oj)).

² [tinyurl.com/yf49ff8a](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1004/oj).

³ Recomendación 2013/112/UE de la Comisión Europea (2). Esta recomendación establece un enfoque integrado para reducir la pobreza o la exclusión social infantil y mejorar el bienestar de los niños y niñas que se basa en tres pilares: el acceso a los recursos, el acceso a servicios de calidad y el derecho de los niños y niñas a participar.

Derechos de la Infancia 2021-2024⁴ y tiene como objetivo garantizar el respeto de los derechos fundamentales de todos los niños y niñas y que todos ellos tengan acceso a servicios básicos. El interés se concentra en el acceso efectivo y gratuito a servicios de calidad en los ámbitos de la educación infantil y atención a la primera infancia (ECPI), la educación (incluidas las actividades extraescolares), la asistencia sanitaria, la nutrición (escolar) saludable y la vivienda adecuada.

Para más información sobre el estudio de viabilidad de la GIE y su adopción, véase:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

Acerca de este informe

Como parte de los estudios preparatorios para la aplicación de la GIE en España, este documento ofrece un análisis exhaustivo y basado en evidencias de las políticas públicas, los programas, los sistemas, los procesos y los mecanismos que en los últimos años han tenido como objetivo abordar la pobreza infantil y la exclusión social en España.

En el primer capítulo repasamos la situación de la pobreza infantil en España, así como el marco básico de política pública existente para abordar la pobreza monetaria y la privación material de los niños y niñas en este país. En los capítulos dos a cinco exploramos los diferentes sectores de políticas que se encuentran en el centro de la GIE (ECPI, educación, salud y nutrición, y vivienda), identificando las principales lecciones aprendidas de las iniciativas implementadas hasta la fecha por diferentes actores públicos y privados en esas áreas.

Estas experiencias pretenden informar la propuesta de programas específicos para su inclusión en el Plan Nacional de Acción (PNA) para la implementación de la GIE en España. Se enumeran una serie de objetivos a alcanzar en 2030 para guiar a las administraciones públicas en sus esfuerzos por reducir la pobreza infantil y la exclusión social durante los próximos años y se propone un conjunto de indicadores clave para hacer un seguimiento del progreso de esas iniciativas. Por último, se ofrece un mapa de la distribución de competencias que asumen los diferentes niveles de la administración pública (nacional, autonómico y local) en relación con la regulación, financiación, implementación y evaluación de las medidas afectadas por la GIE.

Este informe en profundidad va acompañado de una detallada revisión bibliográfica realizada por los mismos autores.⁵

1. MARCO BÁSICO DE ACTUACIÓN PÚBLICA PARA AFRONTAR LA POBREZA INFANTIL Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

- Los recursos dedicados a las políticas públicas enfocadas a las familias y los niños y niñas en España siempre han sido limitados y, como resultado, estas políticas han tenido poco impacto en la pobreza y la exclusión social que sufren muchos hogares con niños y/o niñas.
- Como consecuencia de la descentralización, las responsabilidades sobre las políticas públicas están repartidas entre los distintos niveles de gobierno y los sistemas actuales no proporcionan una red de seguridad coherente para proteger a los desempleados, situación que se ve agravada por la falta de datos desglosados y comparables.
- La aplicación efectiva de la GIE en España exigirá importantes mejoras en la coordinación e integración de las políticas públicas, respaldadas por una voluntad política de impulsar una mayor inversión en políticas públicas para las familias y los niños y niñas y en la recogida sistemática de datos sobre los grupos más vulnerables.

⁴ tinyurl.com/yg3vk5gn.

⁵ Moreno Fuentes, F.J., et al., *Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee*, UNICEF Oficina Regional para Europa y Asia Central, Ginebra, 2021.

Introducción

Las intervenciones de las administraciones públicas para hacer frente a la pobreza y la exclusión social infantil en España se enmarcan en una serie de políticas públicas que han ido configurándose a lo largo de las dos últimas décadas. Estas políticas han contribuido a situar a los niños y niñas en el centro de los esfuerzos para promover la igualdad y luchar contra las consecuencias más negativas de las desigualdades socioeconómicas. Esta tendencia se observa tanto a nivel del Gobierno central, como de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Muchas de las políticas dirigidas a abordar el bienestar de los niños y niñas y a luchar contra la pobreza y la exclusión social infantil en España son competencia de las CCAA. El Gobierno central es responsable de la definición del marco normativo básico en este ámbito. En este sentido, ha aprobado iniciativas políticas de apoyo a las familias, como el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF: 2015-2017),⁶ especialmente para aquellas familias que tienen hijos y/o hijas y viven en una situación de privación material severa.

Otras políticas públicas son el II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y la Adolescencia (II PENIA) (2013-2016)⁷ para promover el apoyo a las familias en los ámbitos de los cuidados, la educación, el desarrollo integral de los niños y niñas y la conciliación laboral y familiar. La Ley de Protección de la Juventud y la Adolescencia, aprobada en julio de 2015,⁸ tiene como objetivo abordar las situaciones de riesgo y desamparo de los niños y niñas y la tutela voluntaria, así como el acogimiento y la adopción.

En marzo de 2019, el Gobierno central lanzó una nueva Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (2019-2023).⁹ En ella se incluía la implantación progresiva de un programa de rentas mínimas a nivel nacional que debería ser compatible con los sistemas de ingresos mínimos autonómicos (SIM) (Marbán y Arriba, 2019). Esta Estrategia se centra especialmente en la lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social y hace mención explícita de la necesidad de intervenir en los ámbitos de las políticas familiares, la ECPI, la educación inclusiva, la atención sanitaria y nutricional adecuada, y la vivienda.¹⁰ La GIE tiene el potencial de contribuir especialmente a los objetivos de esta Estrategia clave a través de su concentración en los niños y niñas más vulnerables.

Todas estas políticas públicas específicas de apoyo a la infancia deben enmarcarse en un entorno de políticas públicas transversales que promueva los planes de lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social. En este sentido, debe mencionarse la Estrategia Global de Desarrollo Sostenible 2030. El informe 2021 que detalla el progreso de España hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹¹ (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021) destaca que la primera política "palanca" es la "prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social". Esta política se centra, en particular, en la lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social.

Otras estrategias políticas destacadas, como la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024,¹² se basan en los ODS así como en la Directiva Europea 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE¹³, el Paquete de Invierno¹⁴ y el Pilar Europeo de Derechos Sociales. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Estrategia Nacional Integral contra el

⁶ tinyurl.com/ygn34mb3.

⁷ tinyurl.com/ygl2rabr.

⁸ Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

⁹ tinyurl.com/yz7amy7h.

¹⁰ Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023: <http://bit.ly/2KQkPNo>.

¹¹ <https://sdgs.un.org/goals>.

¹² tinyurl.com/yfh2amyf.

¹³ tinyurl.com/yhlt7j3z.

¹⁴ tinyurl.com/yhr5okg5.

Sinhogarismo 2015-2020, refuerzan también un marco institucional que cuenta con políticas nacionales y autonómicas para desarrollar el diseño e implementación de la GIE en España.

El marco normativo básico establecido por el Gobierno central para promover el bienestar y la protección de los niños y niñas se reproduce asimismo en cada una de las CCAA. Éstas desarrollan sus propios marcos normativos para diseñar las intervenciones destinadas a abordar la pobreza infantil y la exclusión social de la manera más eficaz, atendiendo a las circunstancias específicas de sus respectivos territorios.

En este sentido, es importante señalar que la descentralización ha sido una de las tendencias más significativas en el desarrollo institucional del Estado de Bienestar en España. Esto ha dado lugar a una estructura compleja en la que las tareas de formulación de las políticas públicas se reparten entre los distintos niveles de gobierno. En el Anexo 2, identificamos cinco dimensiones de elaboración de políticas territoriales (toma de decisiones, financiación, ejecución, evaluación y coordinación) para las cinco áreas programáticas clave analizadas en este informe.

Esta complejidad intergubernamental puede encontrarse en casi todos los sectores de las políticas públicas relacionadas con la infancia, pero especialmente en los programas vinculados a la sanidad y la educación. En el caso de las prestaciones sociales, las principales responsabilidades en cuanto a la toma de decisiones y la financiación tienden a recaer en un solo nivel de gobierno (ya sea el Gobierno Central, o las CCAA), pero los niveles subestatales de gobierno suelen participar en la ejecución cuando las prestaciones son proporcionadas por el Gobierno Central, como en el Ingreso Mínimo Vital (IMV), o las prestaciones por desempleo. El papel del Gobierno central en materia de ECPI (y, en cierta medida, en materia de vivienda) suele limitarse a la elaboración de la legislación estatal básica.

Aunque en España no existe un sistema nacional de evaluación de políticas públicas como tal, algunas agencias han asumido tareas de evaluación de políticas públicas (como la AIREF¹⁵) para evaluar diferentes programas de salud y educación, así como el IMV. Hay otro tipo de instrumentos, como las encuestas nacionales, que pueden facilitar la realización de evaluaciones, y también puede haber análisis técnicos internos ministeriales, pero rara vez se publican.

Las conferencias o consejos sectoriales (y los órganos intergubernamentales de segundo nivel dentro de ellos) son los instrumentos clave de la coordinación intergubernamental entre niveles territoriales. Como se señala en la revisión bibliográfica que forma parte de este análisis en profundidad (Moreno Fuentes et al., 2021), estos órganos se encuentran en todos los sectores de actuación pública. Sin embargo, esto no significa que estos órganos discutan los programas específicos que corresponden a las CCAA. Además, la coordinación horizontal (sin el Gobierno central) suele ser deficiente o inexistente entre los gobiernos autonómicos. Por último, como se señala en la revisión de la literatura, las decisiones sobre la organización de la coordinación intersectorial pueden ser complicadas, en particular las decisiones sobre cuál de los ministerios nacionales o consejerías autonómicas deben participar cuando se discuten los temas relacionados con la infancia (Moreno Fuentes et al., 2021).

Nuestra revisión de las políticas contra la pobreza infantil y la exclusión social se centra a continuación en los programas de transferencias monetarias que tienen como objetivo proporcionar un ingreso a los hogares vulnerables con hijos y/o hijas y que tienen relaciones especialmente precarias o inexistentes con el mercado laboral. Estos programas constituyen una de las herramientas más comunes y eficaces para reducir la pobreza, incluida la que afecta a los niños y niñas.

¹⁵ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

1.1. El papel de los programas tradicionales de transferencias monetarias en la lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social

Los niveles crónicamente elevados de pobreza infantil en España están directamente relacionados con las tasas tradicionalmente elevadas de desempleo, la extrema segmentación y precariedad de nuestro mercado laboral y, sobre todo, con la limitada eficacia de las prestaciones sociales (Ayala y Cantó, 2020; Cantó y Sobas, 2020). El sistema de protección por desempleo español siempre ha estado muy fragmentado. Un conjunto complejo y en gran medida incoherente de prestaciones y subsidios organizados a varios niveles no ha logrado cubrir a las diferentes categorías de desempleados, sobre todo a los de larga duración, a las mujeres, a los de origen migrante, a los jóvenes ni a los trabajadores con trayectorias laborales más precarias. Como consecuencia de esta situación, dichos programas no proporcionan una red de seguridad coherente que proteja a los desempleados (Del Pino y Ramos, 2013; Toharia et al., 2009). En el primer trimestre de 2021, más de 663.000 hogares carecían de ingresos oficiales (salarios, pensiones, prestaciones por desempleo, etc.), y los niños y niñas que crecían en ellos se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad.

Allí donde no llegan las prestaciones y subsidios de desempleo, los SIM autonómicos deberían intervenir para evitar que un gran número de familias se queden sin ninguna fuente formal de ingresos. Estos programas de transferencias monetarias, sujetos a la comprobación de recursos, tienen como objetivo garantizar un nivel básico de renta a los grupos vulnerables, en paralelo a iniciativas para mejorar su integración social y su participación en el mercado laboral, todo ello con el fin de prevenir la pobreza y la exclusión social. Estos programas son gestionados por los servicios sociales autonómicos o locales,¹⁶ y no existe una coordinación directa con el sistema de protección por desempleo (salvo la comprobación de que los beneficiarios han agotado sus derechos a prestaciones laborales antes de acceder a un SIM).

El País Vasco fue la primera CA en establecer un programa formal de SIM (en 1988), y las otras 16 CCAA habían seguido ya su ejemplo a mediados de los años noventa. Algunas regiones han introducido amplias reformas de sus respectivos SIM en los últimos años (como Aragón, Castilla-La Mancha, País Vasco o Canarias). Otras regiones han introducido innovaciones para reducir las condicionalidades: Cataluña y Valencia, por ejemplo, han establecido un doble nivel de prestación y condicionalidad; Navarra ha reducido la condicionalidad y retrasado las medidas de activación; mientras que Cantabria y Aragón han introducido más flexibilidad. Otras CCAA han introducido incentivos para que el trabajo sea rentable, como Navarra y Valencia, siguiendo una senda ya iniciada anteriormente por el País Vasco (Aguilar y Arriba, 2020).

Los mecanismos para establecer el nivel de las prestaciones son relativamente similares en todas las CCAA: una cantidad básica para un hogar unipersonal se complementa con un porcentaje definido de esa cantidad para cada miembro adicional del hogar, y cualquier otro ingreso recibido por el hogar se resta de la prestación. Sin embargo, aunque los mecanismos sean más o menos los mismos, los niveles de las prestaciones para hogares con niveles de vulnerabilidad muy similares varían considerablemente entre los distintos sistemas autonómicos. Además, esos niveles suelen estar muy por debajo de los estándares considerados adecuados a nivel europeo (Ayala, 2016), y generalmente se encuentran por debajo del 40% de la renta media nacional, con la excepción de Navarra y del País Vasco (Zalakain, 2014). En 2018, la cuantía básica garantizada para un hogar unipersonal oscilaba entre los 300 euros mensuales (Ceuta) y los 644,49 euros mensuales en el País Vasco. Esta heterogeneidad también se observaba en los complementos por miembros adicionales del hogar.

¹⁶ En el País Vasco y Cataluña son gestionados por los servicios de empleo, y Navarra ha desarrollado mecanismos de cooperación entre los servicios sociales y los de empleo.

Aunque el diseño de los SIM se ha visto fuertemente influenciado por los mecanismos de emulación horizontal y aprendizaje de políticas públicas, éstos siguen siendo muy diversos a nivel autonómico (Noguera, 2019). Existe, por ejemplo, una variación muy grande entre las CCAA españolas en cuanto a la proporción de hogares que reciben ingresos mínimos respecto a los hogares en riesgo de pobreza monetaria. Mientras que dos regiones (País Vasco y Navarra) tienen una ratio de entre el 75 y el 90%, seguidas a gran distancia por Asturias (cerca del 40%), la mayoría de las CCAA tienen ratios por debajo del 15%, y las ratios de algunas de las más pobres caen por debajo del 5%. También hay grandes variaciones en la cantidad de gasto por habitante y en la proporción del presupuesto regional que se destina a los SIM (Aguilar y Arriba, 2020).

No resulta fácil evaluar el grado de acceso efectivo al SIM, dada la falta de información adecuada sobre las prácticas reales que tienen lugar sobre el terreno. El carácter desigual de estos sistemas (con una cobertura que guarda poca relación con la pobreza, la exclusión social, o las necesidades de cada región) parece indicar que existen importantes barreras que impiden a los potenciales beneficiarios acceder a estos programas (véase el apartado 1.4). La falta de precisión en la definición de los mecanismos que deben garantizar los derechos y obligaciones de los potenciales beneficiarios del SIM parece dejar un amplio margen a la discrecionalidad burocrática y al desarrollo de prácticas (subjetivas) de control de comportamientos (Ayala, 2012; Cortinas, 2012).

Como se ha señalado, la cobertura de los SIM regionales ha sido claramente insuficiente y existen grandes diferencias entre las CCAA. Además de los inadecuados niveles de prestaciones, otros posibles obstáculos tienen que ver con factores institucionales en torno a la gestión de los programas, que tienden a favorecer una lógica de control social y a menudo carecen de los recursos humanos y materiales que requerirían para funcionar adecuadamente (Hernández et al., 2020). La falta de una delimitación clara en las transiciones entre los regímenes de protección por desempleo, así como entre éstos y los SIM, implica que muchos trabajadores desempleados pasen largos periodos sin ingresos (o con ingresos muy bajos), y sin los recursos que deberían reintegrarlos al mercado laboral.

1.2. El limitado papel de las prestaciones económicas a familias e infancia y las deducciones fiscales

Los recursos dedicados a las políticas públicas de familia e infancia en España han sido siempre muy limitados y, en consecuencia, estas políticas han tenido poco impacto sobre la pobreza y la exclusión social que sufren los hogares con niños y niñas (CES, 2019; Cantó y Ayala, 2014; León y Pavolini, 2014). El programa más importante de apoyo a la familia y la infancia se ha estructurado en torno a un régimen de prestaciones infantiles no contributivas de la Seguridad Social, la Prestación Familiar por Hijo a Cargo (PFHC), que ha combinado tres elementos clave: un programa de transferencias monetarias sujetas a la comprobación de los recursos para las familias con bajos ingresos con hijos e hijas menores de edad sin discapacidad o con una discapacidad inferior al 33%;¹⁷ un subsidio para las familias con hijos e hijas que tengan una discapacidad igual o superior al 33% (1.000 euros en 2020); y una transferencia monetaria para las familias con miembros mayores de 18 años con discapacidad (4.747,20 euros si la discapacidad supera el 65% y 7.120,80 si la discapacidad supera el 75%).¹⁸ El programa más

¹⁷ El porcentaje de discapacidad se refiere a un sistema estandarizado y establecido oficialmente para medir los obstáculos a los que se enfrenta una persona a la hora de realizar actividades cotidianas como moverse, comunicarse, cuidarse, etc. tinyurl.com/yes734su.

¹⁸ Las cuantías básicas de las prestaciones y los umbrales de renta fueron establecidas por la Ley de la Seguridad Social. Los Presupuestos Generales del Estado de 2018 señalan que estas cuantías y umbrales se actualizarán mediante la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. <https://goo.gl/bfuzh1>.

común estaba dirigido a las familias cuyos ingresos anuales no superaban los 11.605,77 euros en 2018 (más el 15% adicional por cada hijo o hija).¹⁹

En marzo de 2019, el Gobierno introdujo un aumento relativamente significativo de la prestación por hijo a cargo para las familias con bajos ingresos: la transferencia monetaria pasó de 281 a 341 euros al año, aumentando a 588 euros para las familias que viven en situación de pobreza severa (con menos del 25% de la renta media equivalente). El umbral de ingresos de las familias se incrementó a 12.313 euros (aumentando a 18.532 euros para las familias numerosas, más 3.002 euros por cada hijo o hija adicional)²⁰.

En 2019, el PFHC benefició a cerca de 1,5 millones de personas (1,3 millones de ellos niños y niñas). El coste total del programa fue de 1.700 millones de euros, de los cuales unos 610 millones se destinaron a los niños y niñas en situación de pobreza y los 1.000 millones restantes a las familias con hijos e hijas mayores de 18 años con discapacidad.²¹ Sin embargo, este programa de prestaciones por hijos e hijas a cargo ha tenido una cobertura relativamente baja, ya que solo el 15,4% de los menores de 18 años lo recibieron en 2019, en parte porque el umbral máximo de ingresos anuales para acceder a la prestación era en realidad inferior al umbral nacional de pobreza. En 2015, alrededor de un tercio -el 33,5%- de los niños y niñas de hogares pobres no estaban cubiertos por este programa (Save the Children, 2017). La PFHC se complementó con una prestación de pago único sujeta a la comprobación de recursos para los nacimientos múltiples, para las familias numerosas y monoparentales y para las madres con discapacidad, que alcanzó a 33.720 beneficiarios en 2018.²²

Además de estas prestaciones, en 2003 el impuesto sobre la renta de las personas físicas introdujo dos deducciones fiscales reembolsables destinadas a apoyar a las familias trabajadoras con obligación de tributar. La primera era un régimen de desgravación para madres trabajadoras de niños y niñas de 0 a 3 años que ascendía a 1.200 euros por año y niño o niña, más 1.000 euros adicionales si los gastos de cuidado de los niños y niñas menores de 3 años se realizaban en centros de ECPI autorizados (llegando a 821.652 beneficiarios y totalizando 752 millones de euros en 2016). El segundo era un régimen para las familias numerosas, monoparentales o alguno de cuyos integrantes sufra una discapacidad, que proporciona 1.200 euros al año por persona, o 2.400 euros para las familias numerosas con cinco o más hijos o hijas (llegando a 952.649 beneficiarios en 2016 con un coste de 949 millones de euros).²³

A pesar de la creación en 2007 de una prestación universal única de 2.500 euros por el nacimiento de un hijo o hija, y del refuerzo de las transferencias monetarias (tradicionalmente reducidas) para las familias de bajos ingresos con hijos o hijas (con un ligero aumento de la cuantía para los menores de 3 años entre 2008 y 2010), la eficacia de estos planes en términos de reducción de la pobreza infantil fue, en el mejor de los casos, moderada (Rodríguez-Cabrero et al., 2016). La Gran Recesión y las políticas de consolidación fiscal aplicadas en respuesta a esta crisis condujeron a una importante reducción de los ya escasos recursos dedicados a las familias y a la infancia. Por ejemplo, en junio de 2010 se redujeron casi a la mitad los importes que recibían las familias de bajos ingresos en el marco de los programas de transferencias monetarias, y se canceló la prestación universal por nacimiento de 2.500 euros.²⁴ El gasto

¹⁹ Una cantidad claramente insuficiente, ya que el umbral de pobreza para un hogar de dos adultos y dos niños era muy superior, de 17.896,29 euros al año según el EU-SILC de 2017, INE, <https://goo.gl/vioX8B>.

²⁰ Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

²¹ Estadísticas de la Seguridad Social, <https://goo.gl/seyDx6>.

²² Estadísticas de la Seguridad Social, <https://goo.gl/seyDx6>.

²³ En el caso de las familias numerosas, el importe de la deducción puede incrementarse hasta 600 euros anuales por cada hijo que supere el número mínimo de hijos exigido para que la familia sea considerada familia numerosa de categoría general o especial.

²⁴ Sólo estuvo vigente entre julio de 2007 y enero de 2011, beneficiando a unas 450.000 familias durante ese periodo.

público en políticas familiares, que había alcanzado un máximo de 349,80 euros per cápita en 2009, se redujo a 279,2 euros en 2014.²⁵

La reforma fiscal llevada a cabo en enero de 2015 incluyó incentivos fiscales adicionales para las familias, especialmente las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, al incluir un tratamiento más favorable para las personas con discapacidad, las personas mayores y las familias numerosas en cuanto a la tributación sobre su renta personal. Hubo un aumento significativo (hasta el 32%, según el Programa Nacional de Reformas, 2015)²⁶ de las asignaciones personales y familiares exentas. Además, se introdujeron tres nuevos impuestos negativos para familias numerosas, monoparentales con dos hijos a cargo, o con descendientes o ascendientes con discapacidad, de 1.200€/anuales, acumulables por cada una de las situaciones familiares y cuya devolución podrá ser solicitada por adelantado en pagos mensuales de 100 euros/mes en 2015,²⁷ pero estas iniciativas no mejoraron la situación de estas familias vulnerables. De hecho, se suponía que alrededor de un millón de familias se beneficiarían de estos regímenes tributarios, pero el impacto final en la reducción de la pobreza fue insignificante: las familias por debajo del umbral de la pobreza no están obligadas a presentar su declaración anual del impuesto sobre la renta, por lo que la mayoría de ellas no se beneficiaron de estos incentivos fiscales.²⁸

1.3. El nuevo programa de Ingreso Mínimo Vital

Tanto la necesidad de mejorar los SIM en España, como la idea de crear un SIM nacional para responder a los problemas de los sistemas de rentas mínimas autonómicos, habían estado en la agenda política desde 2015 (Aguilar y Arriba, 2020). La emergencia socioeconómica desencadenada por la pandemia de la COVID-19 aceleró el diseño y la puesta en marcha de un programa para proteger a las personas que no tenían acceso a otros programas destinados a proteger a distintos colectivos frente a las consecuencias de la pandemia.

El Gobierno español introdujo en mayo de 2020 un nuevo SIM, el Ingreso Mínimo Vital (IMV), como prestación nacional no contributiva de la Seguridad Social. Aunque esta iniciativa aún está pendiente de la aprobación parlamentaria definitiva, representa un importante avance contra la pobreza infantil y la exclusión social, objetivo que se sitúa en el centro del programa.

El IMV pretende garantizar un nivel mínimo de ingresos a aquellos hogares (incluidos los unipersonales) que carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. Se configura como un derecho subjetivo a una transferencia monetaria y se espera que impulse las oportunidades de inclusión social y laboral. Los beneficiarios de este nuevo plan deben vivir de forma independiente y deben tener residencia legal y efectiva en España durante al menos un año antes de la solicitud (con algunas excepciones). Los beneficiarios principales deben ser mayores de 23 años y menores de 65. Se considera que un hogar es "económicamente vulnerable" cuando sus ingresos medios mensuales en el ejercicio fiscal anterior son inferiores a los ingresos mensuales garantizados por el IMV.²⁹ Se tienen en cuenta los ingresos laborales de cada miembro del hogar, así como otras prestaciones o pensiones (a excepción de los

²⁵ Base de datos de Eurostat función familia/hijos, gasto en prestaciones familiares (en metálico y en especie), 2005-2014.

²⁶ tinyurl.com/yhld4m6v.

²⁷ El importe en 2015 era de 1.200 euros al año, acumulables para cada situación familiar y con reembolsos que podían solicitarse por adelantado en pagos mensuales de 100 euros al mes.

²⁸ PNR 2015, página 129, <http://goo.gl/JJIOQU>.

²⁹ El IMV se estableció en 462 euros para un hogar unipersonal en 2020 (469,93 euros en 2021), a los que se añade un 30% por cada miembro adicional del hogar (138 euros en 2020 y 140,98 euros en 2021), y un 22% para los hogares monoparentales, independientemente del número de hijos, (100 euros en 2020; 103,38 euros en 2021). La cuantía máxima que puede recibir un hogar es el 220% de la cuantía básica del IMV (1.015 euros al mes en 2020, y 1.033,85 euros en 2021). La cuantía de la prestación se revisa anualmente, teniendo en cuenta los ingresos del hogar en el año anterior. La prestación se paga mientras persista la necesidad.

recursos recibidos del SIM autonómico). El valor total de los recursos y bienes que posean los beneficiarios, excluyendo su vivienda principal, debe ser inferior a tres veces el importe anual del IMV (Arriba y Rodríguez-Cabrero, 2021).

El régimen de PFHC para menores de 18 años sin discapacidad se integró en el IMV, y no se pueden presentar nuevas solicitudes para ese programa.³⁰ Las familias que no reúnen los requisitos para el IMV, pero que recibían la PFHC, pueden seguir percibiéndola hasta que dejen de cumplir los requisitos. Sin embargo, tampoco se pueden presentar nuevas solicitudes para ese programa de prestaciones por hijos e hijas.

La puesta en marcha del IMV junto con los SIM regionales se enfrenta a importantes retos a varios niveles relacionados con su gestión. Cada CCAA es plenamente responsable de la regulación, planificación, financiación, ejecución y evaluación de su propio SIM. Sin embargo, no se ha establecido ningún marco jurídico básico para definir los rasgos fundamentales de los programas del SIM, ni ningún sistema para articular la interrelación entre diferentes programas, o entre esos programas y los programas de prestaciones por desempleo.

El Gobierno central ha sido el principal responsable del intercambio de información y de la puesta en común de experiencias y buenas prácticas entre las CCAA españolas en este ámbito de políticas. En 2016, el Ministerio responsable de los servicios sociales encargó un informe financiado con fondos europeos sobre la eficacia del conjunto de programas de garantía de rentas, como por ejemplo las prestaciones de asistencia social (incluidas las prestaciones por hijos e hijas a cargo), la asistencia social por desempleo y el SIM. El objetivo era identificar sus debilidades con respecto a la cobertura, la articulación y la adecuación, así como sus resultados en términos de reducción de la pobreza y la exclusión social, y de promoción de la inclusión laboral (Ayala et al., 2016). Este informe constituyó un hito clave para el posterior desarrollo del IMV.

La creación de un SIM nacional por parte del Gobierno central proporciona una base común para un programa más integrado y completo, pero existe un problema potencial en el hecho de que la competencia de la asistencia social recae en las CCAA. Esta falta de claridad en la división de funciones y competencias se ha visto como un posible factor generador de un riesgo de "superposición perversa" (Aguilar-Hendrickson y Arriba, 2021) y de un "traspaso de culpas" entre el Gobierno central y los de las CCAA.

El IMV está financiado por el Gobierno central y gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Las CCAA tienen la opción de firmar convenios con el Gobierno Central para asumir la gestión del régimen, y el País Vasco y Navarra ya lo han hecho. Sin embargo, la mayoría de las CCAA siguen esperando una configuración definitiva del IMV para redefinir sus propios enfoques del SIM. Esta transformación se está llevando a cabo con muy poca coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

1.4. Barreras de acceso: criterios de elegibilidad, burocracia y déficit de información

Siguen existiendo importantes barreras para lograr un acceso garantizado y efectivo a las prestaciones sociales para los hogares en situación de pobreza y exclusión social y sus hijos e hijas. Estas barreras están relacionadas con tres dimensiones principales que son inherentes al diseño y la aplicación actuales de las esas políticas públicas: la definición de los criterios de elegibilidad, los procedimientos de solicitud y el acceso a información precisa y fiable.

Los criterios de elegibilidad difíciles de cumplir o confirmar para los niños y niñas vulnerables y sus hogares, junto con los cuellos de botella burocráticos, se encuentran entre las principales deficiencias de los programas autonómicos de SIM y de asistencia social (Valls, 2021; Defensor

³⁰ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV.

del Pueblo, varios años). El IMV es un ejemplo paradigmático de estos problemas. Diseñado como una medida clave para luchar contra la pobreza extrema, un año después de su introducción sólo había alcanzado a 725.000 beneficiarios, menos de un tercio de su objetivo inicial de 2,3 millones (Olías y Ordaz, 2021). Los criterios de elegibilidad y las pruebas requeridas para confirmarla, han sido identificados como obstáculos a la expansión de su cobertura efectiva, creando una brecha entre los resultados esperados y los reales (Consejo de la Juventud, 2021; Fundació Ernest Lluch, 2021; RMI Tu Derecho, 2021; EAPN-CLM, 2020).

Todos los miembros de un hogar (y no sólo el beneficiario) deben haber tenido un permiso de residencia válido durante un mínimo de un año para tener derecho a la prestación. Quedan excluidos los solicitantes de 18 a 22 años, al tiempo que a los de 23 a 29 años se les exige que demuestren que están emancipados desde hace al menos tres años, y que han cotizado a la Seguridad Social durante al menos 12 meses en ese periodo. También se exigen numerosos certificados a la hora de solicitar el IMV, como el empadronamiento, o la prueba de matrimonio, documentación que ha sido aún más difícil de obtener como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

Los retrasos burocráticos en las decisiones, la falta de información clara sobre la complementariedad de la medida con otros programas (tanto nacionales como autonómicos), y la falta de explicaciones claras en los casos de denegación de las prestaciones, están repercutiendo en la eficacia de su cobertura (Fundació Ernest Lluch, 2021; Lara, 2021). Aunque es necesario cierto grado de condicionalidad de la asistencia social para garantizar tanto la sostenibilidad fiscal como la equidad, los requisitos y procedimientos de elegibilidad pueden convertirse en barreras que excluyan a los más necesitados: los grupos destinatarios más vulnerables (y sus hogares), como los niños y niñas de origen migrante que están en situación irregular, o los que no están acompañados, o los niños y niñas que sufren graves carencias en materia de vivienda.

También se han identificado varios obstáculos causados por la falta de información y los complejos procedimientos de solicitud. En relación con el IMV, por ejemplo, una encuesta realizada por Cáritas entre octubre y noviembre de 2020, que abarcaba 927 hogares que recibían ayuda de esta organización, reveló que alrededor del 48% de ellos no tenía suficiente información para solicitar el IMV, mientras que el 17% había recibido algo de información, pero aún no era suficiente para poder solicitarlo (Cáritas, 2021). Las personas que no solicitaron el IMV señalaron problemas técnicos de la solicitud en línea (la caída de la plataforma, la falta de plazas disponibles, etc.), la falta de requisitos electrónicos (DNI electrónico o firma digital) y la falta de conocimientos y habilidades con el uso de Internet como razones clave para no hacerlo (Fundació Ernest Lluch, 2021; Olías, 2020).

Esto demuestra que un sistema que se basa en la "administración electrónica" puede convertirse en una barrera adicional para los hogares vulnerables. Pueden carecer de la tecnología o de los conocimientos necesarios para obtener información y realizar trámites en línea para, por ejemplo, solicitar una prestación, o para pedir una cita en una oficina del INSS o en un centro sanitario. También existen posibles barreras de accesibilidad para los beneficiarios cuando tienen que navegar por los portales en los que tramitar la solicitud.

En septiembre de 2020, enero de 2021 y febrero de 2021,³¹ se introdujeron importantes modificaciones para mejorar el acceso y la cobertura efectiva del IMV, agilizando la carga burocrática.³² Actualmente se debaten en el Congreso de los Diputados propuestas de nuevas

³¹ Como, por ejemplo, requisitos de convivencia menos estrictos y la participación de terceros (como servicios sociales o entidades del tercer sector) en la certificación de requisitos específicos (RDL 3/2020, art.3).

³² Se eliminan algunos requisitos, como el de estar inscrito como demandante de empleo, y se permite a las administraciones autonómicas certificar determinados requisitos de los que no existe constancia documental para las personas que solicitan el traslado al IMV (RDL 28/2020, de 23 de septiembre, y RDL 30/2020, de 29 de septiembre).

modificaciones del IMV, y también está pendiente el desarrollo reglamentario de este programa, que incluye nuevas medidas para promover la inclusión social y laboral, o para que el trabajo sea rentable haciéndolo compatible con la percepción del IMV.

1.5. Objetivos propuestos para 2030

La cobertura, la adecuación y la prestación de los programas autonómicos de renta mínima han demostrado ser insuficientes. De hecho, la UE ha recomendado a España que garantice que los servicios sociales presten un apoyo eficaz a los grupos vulnerables como parte de las Recomendaciones Específicas por país de 2019 en el marco del Semestre Europeo. La capacidad de las transferencias sociales (aparte de las pensiones) para reducir la pobreza monetaria sigue siendo de las más bajas de la UE, especialmente en el caso de los niños y niñas, por lo que un objetivo claro es aumentar el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil relativa para acercarse a la media de la UE en 2030.

Las cuantías destinadas a prestaciones familiares han sido históricamente muy bajas en España. Las Recomendaciones Específicas por país para 2020 señalaban que España era el Estado miembro con la media más baja de prestaciones familiares por hijo o hija en 2019. Estas Recomendaciones señalan también que las familias con ingresos bajos o medios no siempre tienen derecho a las prestaciones familiares.

Debería prestarse especial atención a los hogares monoparentales, sobre todo a los del quintil con menor renta, así como a los niños y niñas de origen migrante y a los de minorías étnicas. Los autores de este informe proponen, por tanto, que el gasto en prestaciones en metálico para las familias y los niños y niñas se acerque a la media de la UE27, que es de unos 400 euros mensuales, de aquí a 2030, y que se amplíe la cobertura de los regímenes de prestaciones por hijos e hijas mediante la transformación de las prestaciones específicas en prestaciones familiares universales.

En la actualidad, las prestaciones por hijos e hijas están dirigidas a los niños y niñas en régimen de acogida, a los niños y niñas adoptados, a las familias numerosas, a las familias monomarentales y a los padres o madres con discapacidad. La eliminación de las barreras relacionadas con la focalización, que incluyen errores de exclusión, junto con una mayor concentración en una transferencia universal para cada hogar con niños y niñas, podría ayudar a ampliar la cobertura de los regímenes de prestaciones por hijos e hijas y reducir la vulnerabilidad infantil. Si se sigue prefiriendo la focalización de las prestaciones a través de la comprobación de recursos, una solución sencilla sería ampliar los regímenes de renta mínima al 31% de los hogares españoles en riesgo de pobreza o exclusión social.

El impacto de la reforma fiscal de 2015 en la reducción de la pobreza ha sido muy limitado, otra cuestión planteada por las Recomendaciones Específicas para España en 2020. En consonancia con el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) -poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo-, así como con la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Gobierno español, los autores de este informe proponen el objetivo de reducir a la mitad la proporción de niños y niñas en hogares con privación material infantil para 2030, así como la proporción de niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social.

La elección de los objetivos en materia de prestaciones está estrechamente relacionada con los indicadores ya utilizados en relación con los siguientes marcos normativos y estratégicos: el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Principios 1, 3, 11, 14, 19 y 20);³³ la Estrategia Nacional de España de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (objetivo 1, y 3. 4);³⁴ la Estrategia

³³ tinyurl.com/yf49ff8a.

³⁴ tinyurl.com/yz7amy7h.

Española de Desarrollo Sostenible;³⁵ las Recomendaciones del Semestre Europeo de 2019 y de 2020 (que fomentan la mejora de la cobertura y adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a las familias);³⁶ el Objetivo 3 del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de marzo de 2021;³⁷ y las Prioridades Estratégicas del Espacio Educativo de la AEMA (2021-2030).³⁸

En la actualidad, es difícil, si no imposible, que los Gobiernos central y autonómicos adopten decisiones con pleno conocimiento de causa, dada la escasa desagregación de los datos, la irregularidad de la recogida de dichos datos sobre la infancia, la multiplicidad de organismos que recopilan información en los gobiernos subestatales y el insuficiente tamaño de la muestra a nivel de las CCAA en las encuestas existentes. La calidad de los datos es crucial, y planteamos una serie de sugerencias para abordar algunas de estas limitaciones.

En primer lugar, es necesaria la voluntad política de invertir más en la recogida de datos (sobre todo para aumentar el tamaño de las muestras en las encuestas), pero esto no es suficiente por sí solo para resolver estas limitaciones. Se podría lograr una mayor desagregación con la participación de las CCAA y su mayor colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE). Por ejemplo, muchos de los indicadores actuales proceden de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de España. Sin embargo, Cataluña es la única CCAA que tiene una colaboración activa con el INE que le permite aumentar el tamaño de su muestra (Entrevista con el INE). Los datos de los grupos objetivo podrían incluirse en estas encuestas nacionales incorporando preguntas sociodemográficas que permitan la autoidentificación de los grupos vulnerables.

Por último, todos los indicadores deberían recogerse para todos los grupos objetivo previstos por la GIE. Debería ser posible desglosar todos estos indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos, como mínimo. Se trata de variables de control comunes y ampliamente utilizadas en las encuestas, que permiten identificar otras vulnerabilidades en función de los rasgos socioeconómicos.

Tabla 1.1. Objetivos en materia de pobreza y exclusión social (indicadores primarios)

Indicador	Actual UE27	España actual	Objetivo 2030
Carencias materiales específicas de los niños y niñas (0-15 años)	23.3% (2014)	28.3% (2014)	14.2%
Niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)	22.2% (2019)	31.1% (2020)	17.2%
Transferencias monetarias para familias, niños y niñas (estándar de poder adquisitivo por habitante)	403.96€/año	149.05€/año (2018)	403.96€/año

1.6. Observaciones finales

El diseño y la aplicación de la GIE en España requiere un marco de gobernanza institucional eficaz, una respuesta personalizada adaptada a las necesidades de los grupos más vulnerables y un enfoque territorializado de los programas basado en las mejores prácticas.

³⁵ tinyurl.com/zyoapam5.

³⁶ tinyurl.com/ydwz5hq3, y tinyurl.com/ydtyb6z4.

³⁷ tinyurl.com/ygfd28z4.

³⁸ tinyurl.com/yhl7eckn.

Para ello, será necesario adoptar medidas que aborden las siguientes cuestiones clave:

- La estructura de gobernanza multinivel se basa en una coordinación política desigual entre el gobierno central, las CCAA y los gobiernos locales. Por tanto, la aplicación efectiva del GIE requiere mejoras sustanciales en la coordinación e integración de las políticas públicas.
- A pesar de los avances en las políticas de integración social de la infancia, siguen existiendo lagunas en las redes que deben permitir el acceso a los servicios y prestaciones para estos grupos, lo que impide la aplicación de una respuesta personalizada a los colectivos más vulnerables.
- Por último, la respuesta a las necesidades locales sigue siendo un reto importante que requiere de una conjunción eficaz de los actores sociales e institucionales en torno a programas personalizados e integrales basados en las mejores prácticas.

Tabla 1.2. Indicadores propuestos

Nº	Meta	Indicador	Definición	Fuente	Periodicidad actual	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (últimos datos)	Objetivo
1	En 2030, haber reducido a la mitad la proporción de niños y niñas que viven en situación de privación material	Carencias materiales específicas de los niños y niñas (0-15 años)	La privación material se define aquí como la incapacidad de un niño o niña para acceder a 5 o más artículos de una lista de 18 indicadores personales, del hogar y específicos del niño o niña.	ECV	Puntual	Primaria	Monitor	Resultado	28.3% (2014) 1-5 años: 26.5% 6-11 años: 27.3% 12-15 años 32.4% Viviendas monomarentales: 36.3%	14.2 %
2	En 2030, haber reducido a la mitad la proporción de niños y niñas que viven en riesgo de pobreza o exclusión social (referencia 2015)	Niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) (<18 años)	Se considera que un niño o niña está en riesgo de pobreza o exclusión social si presenta al menos una de las siguientes características: pobreza relativa de ingresos, privación material severa y/o vivir en hogares con baja intensidad de trabajo	ECV	Anual	Primaria	Monitor	Estructural	31.1% (2020) Viviendas monomarentales 49.1% Viviendas monomarentales en el primer quintil: 100%	17.2%
3	En 2030, haber alcanzado la media de 2015 de la UE27 en cuanto a transferencias monetarias a familias, niños y niñas	Transferencias monetarias a las familias y a los niños y niñas per cápita (en paridad de poder adquisitivo)	Prestaciones de protección social en forma de transferencias monetarias para los hogares con niños y	ESSPROS	Anual	Primaria	Monitor	Proceso	149.05€/año (2018)	403.96€/año

			niñas. Los datos son per cápita y en promedio.							
4	En 2030, haber alcanzado el nivel de la UE27 en cuanto al impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza relativa	Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil relativa	Diferencia entre el riesgo de pobreza infantil antes y después de las transferencias sociales (excluyendo las pensiones)	EU-SILC	Anual	Secundaria	Evaluación	Resultado	6.4% (2020)	13%
5	En 2030, haber reducido la proporción de niños y niñas que viven en hogares sin ingresos al menos a la mitad del nivel anterior a la crisis financiera (2008T1)	Niños y niñas en hogares sin ingresos	Porcentaje de hogares con al menos un niño o niña (0-17 años) sin ingresos	EPA	Trimestre	Secundaria	Monitor	Proceso	22.7% (2020)	14.2%
6	En 2030, haber reducido a la mitad la proporción de niños y niñas que viven en riesgo de pobreza (referencia 2015).	Riesgo de pobreza (AROP)	Se considera que un niño o niña está en riesgo de pobreza si vive en un hogar con ingresos inferiores al 60% de la renta media equivalente después de las transferencias sociales.	ECV	Anual	Secundario	Monitor	Resultado	27.4% (2020) Con un progenitor de nacionalidad española: 19,7%. Con un progenitor de nacionalidad extranjera: 56,6%.	14.8%

Notas: Los objetivos en el AROP, el AROPE y el indicador de privación material infantil utilizan 2015 como año base. La privación material infantil utiliza 2014 como año base. Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debería aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que sufren una grave privación de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de una minoría étnica, en particular los de origen gitano; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones familiares precarias.

El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel autonómico si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios para ello. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores como mínimo para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros sectores de política pública cubiertos en este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GIE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

Referencias

- Aguilar, Manuel, y Ana Arriba, 'Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession', *Soc Policy Adm*, 54: 556–573, 2020.
- Arriba, Ana, y Gregorio Rodríguez-Cabrero, 'New developments in the national guaranteed minimum income scheme in Spain', *ESPN Flash Report*, 2021/15, 2021.
- Ayala, Luis, 'El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma', *Papeles de Economía Española*, 147: 145-166, 2016.
- Ayala, Luis, y otros, El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma, MSSSI, PROGRESS Programme, Madrid, 2016.
- Ayala, Luis, y Olga Cantó, 'Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión', *Informes Observatorio Social de 'La Caixa'*, 2020
- Caritas, 'Cáritas insta a corregir las trabas de acceso al Ingreso Mínimo Vital que excluyen a numerosos perceptores', Caritas Press release, Cáritas Española, Madrid, 27 de mayo, 2021.
- Cantó, Olga, y Luis Ayala, Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto. UNICEF España, Madrid, 2014.
- Cantó, Olga, y Andrea Sobas, 'Los efectos redistributivos de las políticas familiares', *Informes Observatorio Social de 'La Caixa'*, Barcelona, 2020
- Consejo de la Juventud de España, *Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?* Consejo de la Juventud de España, Madrid, 2021.
- Cortinas, Joan, 'La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas', *Zerbitzuan [Social Services Magazine]*, 51: 95–106, 2021.
- Defensor del Pueblo, *Informe Anual*, Defensor del Pueblo, Madrid, multiple years.
- Del Pino, Eloisa, y Juan A. Ramos, 'Políticas de Protección por Desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación', En Eloisa del Pino y María Josefa Rubio (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, 212-236, Tecnos: Madrid, 2013.
- EAPN-CLM, *Encuentro de reflexión y análisis del IMV*, European Anti-Poverty Network and Castilla-La Mancha, Bruselas y Toledo, 2020.
- Fundació Ernest LLuch, 'Interventions of (a) Manuel Aguilar Hendrickson, (b) Carmen Ferreiro, y (c) Lluís Torrens Mèlich, 7 y 11 de junio, *Dialogues on the Ingreso Mínimo Vital: Disseny, impactes i governance*, Vilassar de Mar, 2021.

- Hernández, Adrian, Fidel Picos, y Sara Riscado, 'Moving towards fairer regional MIS in Spain', *JCR Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 4/2020.
- Lara, Daniel, 'Vivir en un piso compartido complica el acceso al ingreso mínimo vital: 'Agrupan nuestros ingresos, pero no somos familia'', *El País*, 17 de junio, 2021.
- Marbán, Vincente, y Ana Arriba, 'A new Strategy to prevent and combat poverty and social exclusion in Spain', *ESPN Flash Report*, 50/2019.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Madrid, 2021.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier, y otros, *Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee*, UNICEF Regional Office for Europe and Central Asia, Genova, 2021.
- Noguera, José Antonio, 'Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro', in Sevilla, Jordi (Ed.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Observatorio Social de 'la Caixa', Barcelona, 2019.
- Olías, Laura, 'Los obstáculos del ingreso mínimo vital: la mitad de hogares atendidos por Cáritas no tenía información sobre la ayuda', *El Diario*, 12 de diciembre, 2020.
- Olías, Laura y Ana Ordaz, 'El ingreso mínimo vital solo llega a un tercio de los hogares previstos un año después', *El Diario*, 14 de junio, 2021.
- RMI Tu Derecho, 'El Ingreso Mínimo Vital deja atrás a 600.000 hogares en extrema pobreza', *RMI Tu Derecho*, 1 de marzo, 2021.
- Rodríguez-Cabrero, Gregorio, y otros, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes: Spain*, European Commission, European Social Policy Network (ESPN), Bruselas, 2016.
- Toharia, Luis, y otros 'El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas', *Informe proyecto FIPROS*, 26/2008, 2009.
- Zalakain, Joseba, 'El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco', *Lan Harremanak*, 31: 36–62, 2014.

2. EDUCACIÓN INFANTIL Y ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

- La asistencia a los servicios de educación infantil y atención a la primera infancia (ECPI) en España es casi universal en niños y niñas de entre 3 y 6 años, pero las tasas de matriculación siguen siendo relativamente bajas para los niños y niñas de entre 0 a 3 años y muchas familias vulnerables no pueden permitirse los servicios que se ofrecen.
- Además de ser vitales para el desarrollo y el bienestar de los niños y niñas más pequeños, los servicios de ECPI son importantes para la conciliación entre el trabajo y la familia, y para la participación de los padres en el mercado laboral.
- El éxito de la aplicación de la GIE en este ámbito requiere de la aplicación de una estrategia de datos integrada; un mayor acceso a los servicios de ECPI para los grupos más desfavorecidos; la continua expansión de la ECPI para los niños y niñas más pequeños; una mayor atención a los niños y niñas con necesidades especiales y a los que reciben cuidados alternativos; y esfuerzos para promover servicios de ECPI flexibles que permitan y promuevan un mejor equilibrio entre el trabajo y la familia.

Introducción³⁹

Este capítulo comienza explorando los principales desafíos para los grupos socioeconómicamente vulnerables en términos de acceso y calidad de los servicios de educación infantil y atención a la primera infancia (ECPI) en España. Entre esos desafíos se encuentran los obstáculos para el acceso a la ECPI de los niños y niñas de 0 a 3 años, en particular los que se encuentran en los quintiles de renta más bajos (INE, 2016; Espinosa Bayal, 2018; Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020).

Otros desafíos clave que deben abordarse son las barreras económicas y culturales, y las relacionadas con el equilibrio entre el trabajo y la familia que limitan la inscripción temprana en la ECPI para los niños y niñas de origen migrante o gitano (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020; Centro Social Comunitario Gastón Castelló, 2017). También es necesario centrarse en la calidad de la atención prestada a los niños y niñas con discapacidad, que a menudo se enfrentan a retrasos en la detección de sus necesidades especiales y a la falta de intervenciones especializadas (Jiménez Lara et al., 2019). Por último, se ha planteado la preocupación por la insuficiente atención a la desinstitucionalización de los niños y niñas en cuidados alternativos. Si bien el cuidado basado en la familia es ahora la norma y el objetivo para los niños y niñas muy pequeñas que están separados de sus familias, se requieren más medidas para consolidar y fortalecer este modelo de cuidado (Lerch y Nordenmark Severinsson, 2019).

Aquí examinaremos las principales medidas de actuación pública recientes aplicadas en España para fomentar la promoción de la ECPI para niños y niñas menores de tres años, para eliminar las barreras (especialmente económicas) en el acceso a la ECPI, para mejorar el equilibrio entre el trabajo y la familia y la atención de los padres, y para garantizar una atención específica para los niños y niñas que sufren desventajas o dificultades especiales (niños y niñas de origen inmigrante, niños y niñas gitanos, niños y niñas con discapacidades, niños y niñas en cuidados alternativos o en situaciones de extrema vulnerabilidad). Examinamos las medidas políticas a nivel nacional, autonómico y local, dada el extendido reparto de competencias en materia de regulación, planificación y prestación de servicios de ECPI. También se menciona el papel del tercer sector por su participación en las intervenciones dirigidas a los grupos desfavorecidos.

³⁹ Para la elaboración de este capítulo se realizaron entrevistas con representantes de las siguientes organizaciones: Ministerio de Educación y Formación Profesional; Save the Children España; Plataforma para la Atención Temprana (España) (nivel nacional); Plataforma para la Atención Temprana Murcia, (nivel regional); Aldeas Infantiles, España; Comisión de Atención Temprana y Desarrollo Infantil del CERMI, Equipo de Atención Temprana de Ávila, Consejería de Educación de Castilla y León (nivel regional); Equipo de Atención Temprana, Consejería de Sanidad de Cantabria (nivel regional).

En este capítulo se examinan tanto los puntos fuertes como los débiles de las medidas vigentes, al tiempo que se analizan las buenas prácticas destacadas por los expertos y los informantes clave. El objetivo principal es formular recomendaciones de actuación que se ajusten a las necesidades detectadas, a los ejemplos de políticas exitosas y a las prioridades que han de guiar la GIE.

2.1. Revisión de los programas, planes e iniciativas existentes

La ECPI de primer ciclo es la etapa educativa que ha experimentado una mayor expansión en los últimos años (alcanzando una tasa de matriculación del 60% para los niños y niñas de 2 a 3 años) y esta expansión ha sido visible en todas las CCAA, independientemente de sus niveles de partida (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020). De hecho, la matriculación se duplicó entre 2007 y 2017 (Save the Children, 2019).

Uno de los componentes clave del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia lanzado en 2021 es la modernización y digitalización del sistema educativo. Más del 40% de los fondos dedicados a este objetivo se destinarán a la promoción de la ECPI de primer ciclo para niños y niñas de 0 a 3 años mediante la creación de nuevas plazas públicas (principalmente para niños y niñas de 1 a 2 años), la construcción de nuevas unidades de ECPI y reformas para mejorar las ya existentes (Gobierno de España, 2021).

Esto se basa en los esfuerzos realizados por todas las CCAA durante las dos últimas décadas para ampliar la matriculación en la ECPI a los niños y niñas de 0 a 3 años, ya que la asistencia de los niños y niñas de 3 a 6 años es casi universal. Las tendencias han sido positivas, aunque las tasas medias de matriculación siguen siendo relativamente bajas para los niños y niñas más pequeños (12,3% para los de 0 a 1 año; 40,2% para los de 1 a 2 años) (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020).

Para aumentar la participación temprana en la ECPI, algunas CCAA (Aragón, Cantabria, Extremadura, Comunidad Valenciana) han establecido programas que incorporan a los niños y niñas de 2 años a la escolarización universal en los servicios de ECPI de segundo ciclo (3 a 6 años) y centros que imparten tanto ECPI de segundo ciclo como educación primaria. El caso de Cantabria se recoge en el apartado 2.2 como ejemplo de buena práctica (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020; Entrevista con representante del MEYFP). Este enfoque de incorporación ha facilitado el acceso a las familias con dificultades económicas (Entrevista con representante del MEYFP) que, como se ha señalado, a menudo tienen dificultades para hacer frente a los costes del primer ciclo de ECPI (INE, 2016). El aumento de la escolarización en ECPI ha sido más notable entre los niños y niñas de 2 años, aunque 6 de cada 10 no asistían a ECPI en 2017 (Save the Children, 2019).

Otras CCAA, manteniendo la escolarización de 0 a 3 años en centros de primer ciclo, han ideado mecanismos para eliminar los costes de los centros públicos, como se ha visto en Madrid, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Ceuta (Vélaz-de-Medrano Ureta et al. 2020). Estos programas son nuevos -en Madrid y La Rioja se refieren a normativas que no se introdujeron hasta 2019- y aún se sabe poco sobre su eficacia. La Rioja está movilizando el proyecto más ambicioso, que se describe en la sección 2.2 como un ejemplo de buena práctica, dado su potencial para eliminar los costes de inscripción en ese programa.

No obstante, hay que tener en cuenta que la ECPI pública sigue suponiendo un coste económico considerable para las familias, habiéndose señalado que las dificultades financieras son un grave obstáculo para la asistencia a la ECPI de las familias de los quintiles de renta más bajos (INE, 2016). La expansión de la ECPI de primer ciclo se ha basado principalmente en modelos en los que las familias siguen asumiendo una parte sustancial del coste, dada la insuficiente inversión pública y la amplia oferta de servicios que se prestan a través del sector privado (Save the Children, 2019).

Otras acciones han tenido como objetivo aumentar la oferta de ECPI pública para todos los niños y niñas de 0 a 3 años. Sin embargo, un inconveniente clave ha sido la falta de énfasis en la necesidad de servicios públicos asequibles. Esto ha dado lugar a la persistencia de barreras económicas para el acceso de las familias en posiciones socioeconómicas más desfavorecidas.

Este problema se origina, en parte, por la gran dispersión y heterogeneidad en cuanto al alcance, los niveles y los tipos de financiación que apoyan los servicios de ECPI. Existe una considerable variación en el grado de compromiso presupuestario estable entre las diferentes CCAA con la financiación de la ECPI y, como se ha señalado, la carga económica se ha transferido a menudo a los municipios y a las familias, lo que ha dado lugar a un menor número de plazas de ECPI y a una reducción de las tasas de matriculación en tiempos de recesión económica.

En los últimos años ha habido una falta de oferta de nuevas plazas públicas, que puede estar relacionada con la falta de recursos económicos a nivel municipal. Sin embargo, se han adoptado medidas en este ámbito tanto a nivel nacional como autonómico: El programa de primera infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales antes de 2007; el plan "Educa3" del Ministerio de Educación y Formación Profesional entre 2008 y 2012; la creación de 30.000 nuevas plazas públicas en Cataluña entre 2004 y 2012; y la fusión de varios programas en Madrid entre 2004 y 2011. Sin embargo, la expansión de la red pública de centros de ECPI de primer ciclo ha recaído principalmente en el ámbito local, que ha sido responsable no solo de la oferta de plazas, sino también de la planificación de dicha oferta. Dado que los municipios tienen grados de capacidad económica muy diversos, esto ha dado lugar a grandes variaciones en la oferta que no responden a criterios de equidad ni a la necesidad real.

En consecuencia, para garantizar su perdurabilidad en el tiempo se ha subrayado la importancia de una planificación a nivel de CCAA que se base en un análisis exhaustivo de la oferta y la demanda, así como la necesidad de una financiación que vaya más allá de la creación de nuevas plazas. Los esfuerzos en esta dirección pueden ser informados por el aumento de la oferta de plazas municipales impulsado por la planificación a nivel nacional y autonómico (por ejemplo, la experiencia de Madrid entre 2004 y 2011, donde se implementaron diferentes planes no locales) (Save the Children 2019).

En el contexto de una oferta insuficiente de plazas públicas (que suelen ser más asequibles, a pesar de las tasas que se cobran), algunos esfuerzos se han centrado en la regulación del acceso para garantizar que se favorezca a los grupos desfavorecidos, con la propuesta de criterios de acceso que sigan otras lógicas alternativas. Aunque la mayoría de las normativas autonómicas sobre el acceso a los centros/ayudas públicas o subvencionadas priorizan en cierta medida a los niños y niñas vulnerables, al tener en cuenta los ingresos familiares (y, en algunos casos, las condiciones de las familias monoparentales y numerosas), los umbrales de ingresos suelen ser muy bajos. Esto ha reducido el impacto real de la medida, ya que pasa por alto a las familias que no están en situación de desventaja extrema, pero que, sin embargo, padecen dificultades económicas, como las del segundo quintil de ingresos (Vélaz-de-Medrano Ureta, et al., 2018; Save the Children, 2019).

Además, algunas CCAA favorecen a las familias con dos fuentes de ingresos en los baremos de admisión, para así promover un mejor equilibrio entre el trabajo y la familia, lo que supone una barrera de acceso para las familias en las que uno o ambos padres están desempleados, inactivos, buscan activamente empleo, trabajan en la economía informal o tienen empleos inestables. El impacto positivo de la medida en términos de equilibrio trabajo-familia se ve contrarrestado por la exclusión de familias vulnerables que se beneficiarían doblemente de la ECPI de primer ciclo, ya que mejoraría las oportunidades de sus hijos e hijas a la vez que facilitaría la búsqueda de trabajo de sus padres y su incorporación al mercado laboral (Vélaz-de-Medrano Ureta, et al., 2018). Cuando se aplica el criterio de la existencia de dos fuentes de ingresos, el

acceso a la ECPI suele ser más fácil para las familias de clase media que para aquellas familias económicamente vulnerables (Entrevista con un representante del MEYFP, a nivel nacional).

Hay que tener en cuenta que la nueva Ley Orgánica de Educación 3/2020 de 29 de diciembre, incluye el objetivo explícito de avanzar hacia un sistema caracterizado por una oferta pública suficiente de plazas asequibles, que promuevan la equidad y la calidad, mediante la aplicación gradual de un plan a ocho años vista. En este marco se pretende promover la gratuidad de la ECPI y priorizar a los niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social (BOE, 2020).

La ECPI de primer ciclo se ha concebido a menudo como una medida de conciliación laboral y familiar para trabajadores a tiempo completo con condiciones reguladas y horarios estables. Sin embargo, muchas familias en las que los padres trabajan en la economía sumergida, en condiciones de empleo muy inestables y con horarios irregulares, en empleos a tiempo parcial o esporádicos, no encajan bien en este sistema. La falta de flexibilidad administrativa y organizativa también puede llevar a los padres a decidir no utilizar los servicios de ECPI si los costes económicos superan a los beneficios, o si la oferta de ECPI no puede satisfacer las necesidades específicas de la familia (por ejemplo, si la familia solo necesita unos pocos días u horas de cuidado infantil a la semana, con horarios que cambian en función de los horarios atípicos de la familia) (Save the Children, 2019). La orientación de las políticas españolas de ECPI ha sido hacia objetivos de conciliación (estándar). Más del 50% de los niños y niñas con madres empleadas asisten a la ECPI de primer ciclo, en comparación con el 31% de aquellos cuyas madres están desempleadas y solo el 24% de los que tienen madres inactivas.

Si bien los costes financieros son una parte importante de la ecuación, desde algunas posiciones se ha defendido la necesidad de ampliar el enfoque de las políticas públicas y enfatizar los beneficios de la ECPI no sólo como un instrumento que favorezca el equilibrio trabajo-familia, sino también como un recurso clave para mejorar el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños y niñas, y como una forma de promover la igualdad de oportunidades. También se ha llamado la atención sobre la rigidez y la escasa cobertura de algunos horarios escolares, con lo que las familias suelen recurrir a servicios de cuidado extra, en ocasiones informales, que pueden no ser la mejor opción para los niños y niñas más pequeñas, y que pueden ser proporcionados por personas que no tienen suficiente experiencia o formación especializada.

A pesar de centrarse en la conciliación laboral y familiar, algunas CCAA y municipios también facilitan el acceso a los servicios de ECPI mediante criterios relacionados con los ingresos. De nuevo, los umbrales de ingresos establecidos para un acceso preferente, más asequible o gratuito, suelen ser muy bajos, mientras que las tasas públicas siguen siendo demasiado elevadas para muchas familias (Save the Children, 2019). No se llega a todos los niños y niñas vulnerables, como demuestran las menores tasas de matriculación en los municipios con menor renta media anual per cápita (Save the Children, 2019). El Programa de Protección a la Familia y Atención a la Pobreza Infantil, creado en 2020, distribuye ayudas o subvenciones entre las CCAA para promover proyectos que apoyen la conciliación laboral y familiar (por ejemplo, ayudando a cubrir las cuotas de ECPI) entre las familias en proceso de integración social y laboral (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021).

También se facilita el acceso a la ECPI de primer ciclo a través de diferentes fórmulas de ámbito autonómico para los niños y niñas en situación de extrema vulnerabilidad o considerados de riesgo en Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, la Ciudad Autónoma de Melilla, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra y la Comunidad Valenciana (Vélaz-de-Medrano Ureta et al, 2020). Estos niños y niñas también se benefician del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), un programa de cooperación territorial entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las CCAA. Esta iniciativa fue concebida para satisfacer las necesidades de los niños y niñas desfavorecidos socioeconómicamente mediante el apoyo escolar para su educación primaria y secundaria. Sin embargo, se amplía al segundo ciclo de ECPI para niños y niñas de 3 a 6 años en

respuesta a casos muy particulares de vulnerabilidad sustancial. Los niños y niñas gitanos suelen estar cubiertos por estas medidas. Aunque las organizaciones gitanas insisten en la necesidad de programas dirigidos específicamente a las necesidades de los niños y niñas gitanos, se ha considerado más inclusivo llegar a ellos a través de iniciativas generales (Entrevista con un representante del MEYFP), como la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España.

Los obstáculos relacionados con la gestión de los programas para la asistencia a la ECPI de los niños y niñas gitanos -y de los niños y niñas de familias desfavorecidas en general- consisten sobre todo en procedimientos burocráticamente muy complejos y en barreras informativas. El panorama se complica por la diversidad de normativas (incluso entre municipios) sobre las condiciones, los procedimientos y los calendarios de admisión y por los enfoques rígidos (en cuanto a plazos o documentación requerida) que suelen caracterizar los procedimientos de admisión.

Otra característica de la política pública que dificulta el acceso de los niños y niñas desfavorecidos a la ECPI es la frecuente condicionalidad del apoyo de los servicios sociales, como las ayudas de derivación y la mediación. Estos servicios a veces se rechazan por su asociación con un cierto estigma o desconfianza (Save the Children, 2019).

Todas estas barreras pueden ser especialmente importantes para las familias de origen migrante, que pueden enfrentarse a obstáculos lingüísticos adicionales y carecer de las redes sociales que podrían ayudarles con los trámites. Aunque los agentes y entidades institucionales, como los trabajadores sociales o el personal del tercer sector, a veces proporcionan información y apoyo, su alcance ha resultado ser limitado.

Además, las familias de origen migrante suelen enfrentarse a obstáculos relacionados con su situación administrativa, su movilidad y los cambios de residencia (puede resultar difícil acceder a la ECPI una vez iniciado el curso escolar), la inestabilidad de su situación en el mercado laboral, los requisitos de documentación, o la necesidad de que los servicios sociales evalúen su situación específica. Su participación en la ECPI, como se ha visto en relación con las familias de origen gitano, puede verse desalentada por la previsión de un choque cultural o una falta de comprensión (Save the Children, 2019). De hecho, es mucho menos probable que las familias de origen migrante de países no pertenecientes a la UE utilicen el primer ciclo de ECPI que las familias nativas o los padres de origen migrante de países de la UE (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020). Lamentablemente, no se dispone de datos sobre la matriculación en el primer ciclo de los niños y niñas de origen gitano.

Por ley, los niños y niñas con discapacidad tienen cierta prioridad en el acceso a los centros de ECPI públicos y concertados (Art. 84, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; Art. 12.5, Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia). La mayoría de las CCAA reservan plazas para niños y niñas con necesidades educativas especiales, con la excepción de Galicia, que sin embargo lo hace para niños y niñas con circunstancias socioeconómicas que requieren una intervención inmediata. Algunas CCAA proporcionan personal de apoyo adicional en el aula en estos casos, como se observa en Castilla y León, La Rioja y Navarra (Vélaz-de-Medrano Ureta et al, 2020).

Sin embargo, se ha planteado la preocupación -por parte de las familias, los profesionales y las entidades del tercer sector- por la falta de coordinación entre los servicios sociales, las Juntas Educativas y las administraciones sanitarias para garantizar la detección precoz y la pronta intervención integral con estos niños y niñas, que no está garantizada en la actualidad. Los principales obstáculos para un apoyo educativo eficaz que suelen encontrarse en los centros escolares son la insuficiente colaboración entre los profesionales y las familias, y el escaso conocimiento sobre los trastornos del desarrollo (Entrevista con un representante de la Comisión de Atención Temprana y Desarrollo Infantil del CERMI, a nivel nacional, y un

representante del Equipo de Atención Temprana de Ávila, de la Junta Educativa de Castilla y León, a nivel regional/local).

Las necesidades especiales suelen identificarse tarde en los centros de ECPI, ya que el sistema educativo no actúa a no ser que existan desfases curriculares muy claros (en el segundo ciclo), retrasos en el desarrollo muy evidentes, o una familia muy proactiva (Entrevista con un representante de Save the Children España, a nivel nacional). También existe una gran variación entre CCAA en cuanto al grado de regulación y aplicación de medidas de intervención temprana. En algunas CCAA, éstas dependen de la Consejería de Sanidad; en otras, están vinculadas a la Consejería de Educación y, en muchas, dependen de los servicios sociales. Las intervenciones terapéuticas (Atención Temprana) son prestadas por un sinfín de entidades de muy diversa índole (centros públicos, concertados y privados, algunos de los cuales son asociaciones familiares, profesionales o del tercer sector). Los procedimientos de acceso, la duración y los costes de los servicios difieren mucho entre las diferentes CCAA y municipios.

Muchas CCAA tienen dificultades para satisfacer la demanda y las necesidades de detección e intervención temprana. La insuficiente inversión económica y los procedimientos burocráticos que dificultan la coordinación entre los distintos sectores de política pública generan cuellos de botella y largas listas de espera que son incompatibles con el objetivo de la intervención temprana.

Los importantes retos a los que tan a menudo se enfrentan los profesionales de la educación y el cuidado infantil en España imponen cargas adicionales cuando hay niños y niñas con necesidades especiales, e incluyen precariedad laboral vinculada a contratos de corta duración, alta rotación (especialmente en los centros de ECPI de alta complejidad: aquellos con una alta concentración de niños con vulnerabilidades), altas ratios de alumnos por personal y déficits de formación (Save the Children, 2016; Entrevista con un representante del MEYFP). En 2019 se creó un Grupo de Trabajo para tratar este tema, pero sus actividades se detuvieron con el inicio de la pandemia (Entrevistas con un representante de la Plataforma para la Atención Temprana, a nivel nacional, y un representante de la Plataforma para la Atención Temprana Murcia, a nivel regional/local).

Se ha subrayado la necesidad ineludible de detectar, intervenir y apoyar a los centros de ECPI de primer ciclo, lo que requiere un aumento de los recursos de apoyo (incluido el personal) y más equipos de orientadores especializados para este grupo de edad. En la actualidad, la ECPI de primer ciclo no está plenamente incorporada a los protocolos existentes para atender la diversidad en cada CCAA, lo que significa que no todos los niños y niñas reciben el apoyo que necesitan (Save the Children, 2019).

En algunas CCAA (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Comunidad de Madrid y País Vasco), los niños y niñas en modalidades de cuidado alternativo tienen acceso prioritario a la ECPI de primer ciclo (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020). Los niños y niñas de 0 a 6 años se inscriben en la ECPI mientras, si es posible, son atendidos en un marco familiar. Sin embargo, hay serias limitaciones de datos en cuanto a las políticas dirigidas a este grupo, y poca información oficial sistemática a nivel de CCAA sobre las necesidades educativas, psicológicas y terapéuticas específicas y las intervenciones para satisfacer sus necesidades. Además, las iniciativas para estos niños y niñas todavía tienden a centrarse de manera fundamental en la intervención más que en la prevención de situaciones de vulnerabilidad (Entrevista con un representante de Aldeas Infantiles SOS España, a nivel nacional). En el apartado 2.2 se describen algunas buenas prácticas del tercer sector en esta materia.

Por último, las políticas de conciliación del trabajo remunerado y de mejora de las condiciones de atención parental adecuada son cruciales para la ECPI. Existe un amplio consenso entre los expertos sobre los claros beneficios cognitivos y socioemocionales de la ECPI para los niños y niñas, excepto para los bebés más pequeños, donde estos beneficios no son tan evidentes

(Zachrisson et al., 2020). Esto refuerza la necesidad de promover un entorno de cuidados de alta calidad dentro de la familia durante el primer año de vida del niño o niña.

España sigue teniendo dificultades para garantizar los derechos legales de conciliación del empleo con el cuidado y para hacer un buen uso de las medidas de conciliación de trabajo y familia, especialmente para los trabajadores con menor protección. Sin embargo, en los últimos años se han introducido importantes medidas para promover el reparto corresponsable de los cuidados entre madres y padres (la ampliación del permiso de paternidad y la consiguiente introducción de un permiso por nacimiento de 16 semanas sin distinción de género), y para permitir una mayor flexibilidad para adaptar el horario de trabajo de los padres y los lugares en los que trabajan a las necesidades reales de cuidado de sus hijos e hijas, como se indica en la sección 2.2.

En marzo de 2021, el Gobierno español aprobó un plan (Plan Corresponsables) para facilitar el empleo público en el sector de los cuidados, con el objetivo de facilitar a las familias la búsqueda de cuidados de alta calidad y asequibles, un programa que se basará en la colaboración con las CCAA (Ministerio de Igualdad, 2021). La Estrategia de Desarrollo Sostenible acordada en junio de 2021 contempla nuevos pasos en esta dirección a través del Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2021-2025 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021).

Tabla 2.1. Principales características de los modelos formales de educación infantil y atención a la primera infancia en España

Primer ciclo de educación infantil (para niños y niñas de 0 a 3 años)	Segundo ciclo de ECPI (para niños y niñas de 3 a 6 años)
No es un derecho universal Costes compartidos, en distinto grado, por las CCAA/municipios y las familias. Las familias -salvo las del quintil de ingresos más bajo- asumen una parte sustancial del coste, incluso en los centros públicos	Derecho universal Acceso gratuito garantizado a las plazas (públicas o subvencionadas públicamente)
Lo más habitual es que se encuentre en centros dedicados exclusivamente a la ECPI de primer ciclo. A veces se encuentran en centros de ECPI de primer y segundo ciclo	Lo más habitual es que se encuentre en los centros de educación infantil y primaria (CEIP) ⁴⁰ ; a veces también se encuentra en los centros de educación infantil de primer y segundo ciclo
Depende de las Consejerías de Educación de las CCAA (excepto en Galicia, donde la Consejería de Política Social también comparte algunas responsabilidades, y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde depende del Ministerio de Educación y Formación Profesional). Los marcos normativos sobre los requisitos mínimos de los centros y los currículos son establecidos por las CCAA	Depende de las Consejerías de Educación de las CCAA (excepto en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde depende del Ministerio de Educación y Formación Profesional). Los marcos normativos sobre los requisitos mínimos de los centros y los planes de estudio son establecidos por el Gobierno Central
Oferta pública, subvencionada y privada Prestación pública por parte de las CCAA, los ayuntamientos y/u otras entidades institucionales (otros Ministerios o Consejerías). Diversidad de modelos y fórmulas de gestión: los centros públicos pueden ser de gestión directa o indirecta, pero siempre	Oferta pública, subvencionada y privada La oferta pública de las CCAA

⁴⁰ Colegio de Educación Infantil y Primaria.

se financian con fondos públicos. Los centros privados son siempre de gestión privada, pero algunos reciben subvenciones públicas. Más allá de los centros formales de ECPI, algunas CCAA (Madrid, Navarra) han regulado el cuidado de niños y niñas a domicilio	
--	--

Fuentes: Vélaz-de-Medrano et al., 2018; Eurydice, 2021.

2.2. Ejemplos de buenas prácticas

Dos medidas recientes a nivel nacional sobre la conciliación de la vida laboral y familiar han demostrado ser relevantes para un reparto corresponsable de los cuidados en el hogar y la consecución de una mayor flexibilidad laboral para los padres que les permita atender las necesidades de cuidado de sus hijos e hijas. El permiso de paternidad inicial de dos semanas intransferibles retribuido al 100% del salario introducido en 2007 se ha ido ampliando gradualmente. Finalmente se sustituyó en 2021 por un permiso intransferible, totalmente remunerado y de género neutro de 16 semanas (anteriormente reservado a las madres), lo que dio lugar a tasas de utilización cada vez más elevadas (Jurado-Guerrero y Muñoz-Comet, 2021). Además, una modificación sin precedentes del Estatuto de los Trabajadores en 2019 estableció el derecho de los empleados a exigir adaptaciones en la duración y distribución de su jornada laboral, así como el permiso para trabajar a distancia, para conciliar las necesidades laborales y familiares (Real Decreto-ley 6/2019, art. 34.8).

A nivel regional, como se ha señalado, algunas CCAA han tomado medidas para ampliar la oferta y la matriculación en el primer ciclo educativo. Para ello, los niños y niñas de dos años se han incorporado a los Centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de segundo ciclo, donde los servicios son gratuitos, a excepción de los servicios complementarios como el comedor escolar y la guardería fuera del horario oficial.

El programa desarrollado en **Cantabria** desde 2007 es el más consolidado y ha sido destacado por sus resultados positivos, alcanzando una tasa de cobertura del 75% de los niños y niñas de 2 años (Vélaz-de-Medrano Ureta et al, 2020).⁴¹ El programa de esta región es también un ejemplo de colaboración exitosa entre el nivel autonómico y el local. El Gobierno cantabro proporciona los profesores, mientras que los municipios aportan personal auxiliar para ayudar a los profesores y a los niños y niñas a lo largo de la jornada escolar, durante las comidas y antes y después del horario escolar. Esta provisión de personal auxiliar da lugar a un modelo con dos pedagogos en el aula (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020).

En 2019, La Rioja introdujo un "Bono Infantil", con el objetivo de ofrecer la gratuidad del primer ciclo de ECPI en todos los centros en un plazo de tres años, independientemente de si son públicos, concertados o privados. El Gobierno regional proporciona a los centros el bono, que les compromete a mantener las tasas por debajo de un umbral (no se incluyen los servicios complementarios). Durante su primer año de implantación, este bono cubría todas las etapas del primer ciclo en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y el grupo de 2-3 años en el resto de la región (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020). Desde entonces, la cobertura se ha ampliado gradualmente.

Menorca ofrece un ejemplo de éxito en la promoción de la matriculación en la ECPI para niños y niñas de 0 a 3 años a nivel local, con tasas de matriculación totales del 74,5% (69% en los centros públicos). Detrás de este modelo se encuentra una planificación basada en un exhaustivo análisis de necesidades realizado en 2004 y repetido en 2012, que sirvió para crear

⁴¹ Sin embargo, se han detectado algunos inconvenientes en esta iniciativa. El hecho de centrarse en los niños de 2 a 3 años ha dado lugar a una oferta (y demanda) limitada de plazas de ECPI para niños menores de 2 años. Además, se han planteado dudas sobre la idoneidad de los espacios escolares para los niños de 2 a 3 años (Save the Children, 2019).

una red de centros públicos de ECPI (Escoletas). Este caso también es un ejemplo de buenas prácticas en cuanto a flexibilidad de horarios, con la oferta de opciones de asistencia muy diversas (Save the Children, 2019). Las escuelas de ECPI de Menorca también han sido elogiadas por su funcionamiento como centros territoriales de servicios a la primera infancia: ofrecen no solo educación y atención formales, sino también espacios de encuentro para las familias, actividades de ocio, información sobre crianza y formación del personal. Además, sus equipos incorporan personal de apoyo de los servicios sociales o del tercer sector que dispone de canales específicos para llegar a las familias más vulnerables, informar a esas familias sobre la importancia y las características de la ECPI y acercarlas a los centros (Entrevista con un representante de Save the Children España, a nivel nacional/autonómico/local).

Estos espacios familiares, en los que los padres u otros parientes pueden encontrar apoyo para su función de cuidadores, también se han creado en las Islas Baleares como puerta de entrada a la ECPI para las familias que son reacias a matricular a sus hijos e hijas en centros oficiales de atención a tiempo completo y que prefieren opciones basadas en la familia. Se han integrado iniciativas similares en los centros locales de ECPI de primer ciclo en Cataluña (Escoles Bressol), donde los niños y niñas que no están matriculados regularmente en ECPI comparten experiencias y juegos con los que sí lo están (Save the Children, 2019).

Los sistemas de tarificación social se han propuesto como una práctica eficaz para promover la matriculación en el primer ciclo de la ECPI de los niños y niñas de familias con bajos ingresos. Estos sistemas cobran precios públicos o tasas progresivas en función de la renta de la familia sin necesidad de intermediación de los servicios sociales, lo que contribuye a evitar el estigma o la desconfianza y a mejorar el acceso. Un ejemplo de buena práctica a nivel local lo encontramos en Barcelona, donde las tasas oscilan entre los 50 y los 395 euros, en función de los ingresos de la familia (aunque el coste total puede cubrirse para las familias más vulnerables mediante una tarjeta de servicios sociales). La eliminación de la intermediación de los servicios sociales (salvo para la exención total de las tasas) ha aumentado el acceso de las familias vulnerables.

Los sistemas de tarificación social se consideran más eficaces que la exención de tasas, ya que permiten dedicar más recursos a aumentar el acceso, mejorar la calidad de los servicios, o incluso crear nuevas plazas. Esto se considera importante en contextos con importantes restricciones económicas (Save the Children, 2019). Dicho esto, incluso en estos contextos es crucial diseñar mecanismos que garanticen a todos los niños y niñas con necesidades el acceso gratuito a la ECPI.

Barcelona también ofrece un ejemplo de cómo fomentar la matriculación en la ECPI de niños y niñas de grupos potencialmente desfavorecidos o vulnerables y aumentar la calidad de la atención que reciben. Una iniciativa para promover la escolarización de los niños y niñas gitanos en la ECPI se puso en marcha como una iniciativa académica -más que política-, en colaboración con el tercer sector, y pone de manifiesto prácticas potencialmente fructíferas. Este proyecto de colaboración ("Vakeripen"), llevado a cabo por el Grupo de Investigación GRITIM-UPF y las asociaciones gitanas Fundació Privada Pere Closa y Rromane Siklovne, con la inclusión de algunos actores políticos como socios vinculados, ha promovido la comunicación entre las familias gitanas y las escuelas en cuatro barrios de la ciudad de Barcelona. El proyecto se centró en dos planos principales 1) sensibilizar, combatir los estereotipos negativos y aumentar la sensibilidad hacia la situación y las necesidades de las familias de origen gitano entre el personal escolar; y 2) fomentar actitudes positivas hacia la educación entre las familias gitanas mediante el suministro de información. El proyecto utilizó diferentes tipos de mediadores institucionales y del tercer sector, y fomentó la participación directa de las familias, evitando un enfoque de arriba a abajo. Aunque esta iniciativa no se limitó a la etapa de la primera infancia, proporciona pistas para la promoción de la ECPI para los niños y niñas de origen gitano. De hecho, ya ha dado lugar a intervenciones relacionadas en Barcelona (Zellgren y Gabrielli, 2018). Investigaciones

recientes indican que estas iniciativas de sensibilización intercultural son necesarias en la ECPI en España (Silva et al. 2020), y hay pruebas de resultados positivos (Khalfaoui et al., 2020).

Navarra ha desarrollado una política que ofrece a los niños y niñas con discapacidades acceso directo a los centros de ECPI de primer ciclo y a personal educativo de apoyo que puede apoyar a un máximo de tres niños y niñas con necesidades especiales cada uno. La normativa navarra prevé también una reducción de la ratio, pero la CA aún no ha especificado cómo debe materializarse en cada caso. El Consejo Educativo de la CA proporciona y financia los recursos de apoyo necesarios para los niños y niñas con necesidades educativas especiales (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020).

Cantabria ha desarrollado un modelo público y gratuito para la detección precoz y las intervenciones terapéuticas de los niños y niñas con discapacidad, trastorno del desarrollo o riesgos asociados ("Atención Temprana"). A diferencia de lo que ocurre en muchas otras CCAA, este modelo ofrece una atención rápida y universal que cubre a todos los niños y niñas. El tiempo medio de espera para la evaluación en 2021 ha sido de unos 15 días, y cualquier intervención terapéutica necesaria es inmediata (se ofrece en 5 días).

Una de las principales fortalezas de este programa -y una de las claves de su éxito- es su carácter integrado, con una eficiente coordinación entre los diferentes sectores de actuación pública y actores implicados. En sus primeras fases, el servicio se ha concebido como una respuesta sanitaria y es competencia de la Consejería de Sanidad de Cantabria. Los servicios de intervención temprana en los centros de atención primaria facilitan el acceso, contando con equipos multidisciplinares de profesionales. Se garantiza el acceso a las familias de zonas rurales o con dificultades de movilidad. El enfoque favorece un modelo de intervención integral y centrado en la familia, con una terapia ofrecida dentro del entorno social cotidiano del niño o niña, y dotando a los padres de herramientas para proporcionar una estimulación óptima y cuidados de calidad.

La coordinación con la Consejería de Educación evita solapamientos, y la escuela asume el papel de proveedor de intervención temprana cuando el niño o niña entra en el segundo ciclo de ECPI, si se acuerda que la intervención requerida puede ser ofrecida por personal escolar especializado. No obstante, existen protocolos que establecen qué intervenciones deben ser responsabilidad de las consejerías de Educación y Salud, respectivamente. Esto dota al programa de la suficiente flexibilidad para atender necesidades complejas que requieren intervenciones educativas y de salud simultáneamente (Entrevista con un representante de los Equipos de Atención Temprana de la Consejería de Sanidad de Cantabria).

Todos los colegios públicos y concertados de segundo ciclo de Cantabria cuentan con profesores de audición y lenguaje, especialistas en pedagogía terapéutica y fisioterapeutas, que realizan tareas de prevención, asesoramiento e intervención bajo la supervisión de los equipos de orientación educativa. Las Consejerías de Educación y Sanidad colaboran también en protocolos que facilitan la detección de necesidades especiales en los centros de ECPI.

Es importante destacar que el programa ha conseguido eliminar los gravosos y largos procesos burocráticos para las familias: dado que cualquier intervención temprana se proporciona inicialmente como respuesta a las necesidades básicas de salud, las familias no necesitan solicitar más evaluaciones para recibirla. El programa también ha logrado una coordinación satisfactoria con los servicios sociales de los centros sanitarios. Como resultado de este enfoque holístico, hasta el 50% de los niños y niñas son remitidos a evaluación en los primeros seis meses de vida, lo que atestigua el éxito del programa (Echevarría Saiz, 2020). El modelo también trasciende las preocupaciones sobre la medicalización de la discapacidad, ya que se basa en la intervención clínica en etapas muy tempranas antes de cambiar gradualmente para convertirse en una intervención educativa.

El modelo de intervención temprana a nivel local desarrollado en Barcelona a través de los centros municipales de intervención temprana y desarrollo infantil (CDIAP) merece atención por sus esfuerzos para llegar a los grupos desfavorecidos. Estos centros, que ofrecen intervenciones tempranas gratuitas, están situados en dos distritos con altos niveles de vulnerabilidad social (Ciutat Vella y Nou Barris). Muchas de las personas que reciben este apoyo son familias de origen migrante, y los CDIAPS utilizan los servicios de traducción y mediación del municipio para superar barreras lingüísticas y culturales. En 2018, se creó una sucursal del servicio (“Antena Nord”) en una zona especialmente desfavorecida de Nou Barris para facilitar un mejor acceso. Como se ha visto en Cantabria, existe una colaboración regular entre los equipos multidisciplinares y los centros específicos de ECPI para detectar las necesidades de intervención y facilitar el acceso a los profesionales de la educación o a las familias. Los CDIAP también contribuyen a motivar a las familias para que soliciten servicios de ECPI para niños y niñas menores de tres años y a asesorarlas para facilitar su acceso (Ayuntamiento de Barcelona, 2020). Actualmente se está debatiendo la ampliación de este modelo a todos los centros de ECPI financiados con fondos públicos en estas zonas.

Andalucía se ha esforzado por facilitar el acceso a la ECPI de los niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad, desarrollando programas para los hijos e hijas de los trabajadores temporeros y móviles (Vélaz-de-Medrano Ureta et al., 2020).

En lo que respecta a los niños y niñas en régimen de acogida alternativo, algunas prácticas del tercer sector apoyan su integración y proporcionan ejemplos para informar sobre las intervenciones de la política oficial para los niños y niñas menores de seis años. Aldeas Infantiles lleva a cabo intervenciones en contextos similares a los familiares, o basados en la familia, para abordar las necesidades físicas, psicológicas, educativas, cognitivas, emocionales y de neurodesarrollo después de que dichas necesidades hayan sido evaluadas cuidadosamente. Las intervenciones de ECPI se centran en el bienestar del niño o niña, tanto psicológico como físico, para evitar posteriores dificultades educativas. Se hace especial hincapié en la estimulación temprana, así como en las medidas de prevención dentro de la familia de origen para evitar, en la medida de lo posible, el recurso a los cuidados alternativos (Entrevista con un representante de Aldeas Infantiles, España, nivel nacional/regional/local).

Por último, el gasto total en educación, en general, ha aumentado en los últimos años gracias a los programas de cooperación territorial que comparten los costes entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las CCAA (Entrevista con un representante del Ministerio de Educación y Formación Profesional). En la actualidad existen varios ejemplos de iniciativas de cofinanciación de primer ciclo de ECPI entre las CCAA y los municipios que han tenido éxito y están formalmente establecidas. En Galicia, cada municipio cubre aproximadamente un tercio de la ECPI de primer ciclo y, si el municipio se compromete a mantener su financiación, se reduce la cantidad que tiene que aportar. En el País Vasco, el gobierno regional se hace cargo de la administración de los centros de ECPI y de su coste si los municipios asumen el mantenimiento, la limpieza y la vigilancia (Save the Children, 2019).

2.3. Objetivos propuestos para 2030

En esta sección se presentan cinco recomendaciones clave relacionadas con la ECPI que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del PNA para la aplicación de la GIE en España. Estas recomendaciones se basan en las necesidades de política pública y de datos previamente identificados, así como en las iniciativas más prometedoras o exitosas existentes en diferentes niveles gubernamentales.

Aplicar una estrategia de datos integrada

Los responsables políticos, los grupos interesados y los investigadores no siempre disponen de datos adecuados para diagnosticar la situación de los temas relacionados con la ECPI. Los

indicadores recogidos a nivel nacional tienden a ser insuficientes, y los recogidos a nivel autonómico o local son diversos y no siempre de fácil acceso. Además, los datos existentes están fragmentados entre los distintos departamentos y sectores de actuación implicados, y las intervenciones específicas (y los cambios en la política pública en general) suelen aplicarse sin un plan sistemático para su diseño, valoración o evaluación. Esto es el resultado, en parte, de la falta de planificación, pero también de la falta de recursos para acomodar la recogida de datos y el seguimiento en las ya abultadas agendas de los profesionales implicados.

Una estrategia de datos integrada (tanto en lo que respecta a los niveles de competencia administrativa, como a los sectoriales) es un requisito previo para la aplicación y el seguimiento del GIE y la evaluación de su éxito, que abarque no sólo el objetivo principal de aumentar el acceso (en particular para los grupos vulnerables), sino también su rentabilidad. Esto implica un plan de coordinación exigente y audaz, que abarque los distintos niveles de gobierno implicados, sobre la elección de indicadores, los procesos de recopilación e intercambio de datos y la evaluación comparativa de lo que sería una implementación exitosa.

En última instancia, el objetivo debería ser, como mínimo, un compromiso de armonización y de suministro regular y de libre acceso de los datos sobre los indicadores clave elegidos para supervisar y evaluar la GIE. Es esencial que los datos se recojan sistemáticamente para todos los grupos identificados como más vulnerables, incluidos los niños y niñas sin hogar o los que sufren graves carencias en materia de vivienda, los niños y niñas de origen migrante, los niños y niñas gitanos, los niños y niñas con discapacidades y los niños y niñas que reciben cuidados alternativos.

Aumentar el acceso de los grupos más desfavorecidos a los servicios de ECPI

Los niños y niñas de grupos especialmente desfavorecidos suelen estar infrarrepresentados en los servicios de ECPI. Existe un consenso en la literatura académica de que, aunque la ECPI tiene claros beneficios cognitivos y socioemocionales para todos los niños y niñas, es más beneficiosa -y crucial- para los niños y niñas de entornos socioeconómicos desfavorecidos (Cebolla-Boado et al., 2017). Entre ellos se encuentran a menudo los niños y niñas gitanos, los de origen migrante, los que se encuentran en alojamientos para niños vulnerables o en cuidados alternativos y los que tienen necesidades especiales.

El acceso se convierte en un reto para algunos de estos niños y niñas si implica un procedimiento administrativo que requiere mucho tiempo y/o es exigente desde el punto de vista cognitivo, si la información sobre los requisitos y los derechos no es fácilmente accesible y comprensible, y si no se dispone fácilmente de asistencia profesional especializada (por parte de mediadores, trabajadores sociales, etc.). Por lo tanto, es necesario actuar para dar prioridad a estos grupos no sólo a través de mecanismos que garanticen la asequibilidad de los servicios (como la eliminación de los costes monetarios para los más desfavorecidos combinada con la promoción de sistemas de tarificación social para las familias de la parte media y alta de la distribución de ingresos) o que prioricen su acceso, sino también a través de la eliminación de las barreras burocráticas, informativas y culturales. En este sentido, resultan decisivas las medidas destinadas a aumentar la concienciación sobre los beneficios de la ECPI por encima de la conciliación laboral y familiar entre las familias que no conocen estos servicios, o que manifiestan reservas para utilizarlos.

Seguir fomentando la expansión de la ECPI de primer ciclo mediante una acción coordinada y competencias y costes compartidos en todos los niveles de gobierno

Dada la importancia de la ECPI para mitigar las desigualdades sociales, es fundamental seguir fomentando la matriculación en el primer ciclo de la ECPI reduciendo los costes que soportan las familias. Un objetivo realista sería una tasa media global de matriculación del 50% en el primer ciclo de la ECPI (que aumentaría al 75% entre los niños y niñas de 2 a 3 años). Este objetivo parece estar al alcance de la mano, dado que las CCAA y los municipios que han aplicado

políticas exitosas han alcanzado tasas de matriculación iguales,⁴² o superiores⁴³ a estos objetivos.

Las buenas prácticas descritas en el apartado 2.2 sugieren que una forma de reducir la carga económica que soportan las familias es redistribuir los costes y las responsabilidades de la ECPI (en cuanto a la regulación, la planificación, la financiación, la prestación y el mantenimiento de los servicios) entre el Gobierno central, las CCAA y los municipios. Es probable que este enfoque coordinado y multinivel permita aumentar la financiación para la creación de nuevas plazas de primer ciclo. Además, la prestación de servicios debería basarse en análisis de necesidades previos y basados en datos.

Garantizar una atención de calidad a los niños y niñas con necesidades especiales y a los que reciben cuidados alternativos

Los niños y niñas con discapacidades, retrasos en el desarrollo u otras necesidades especiales se encuentran en una posición de vulnerabilidad; entre otras cosas, por las importantes demandas de tiempo y la tensión económica y emocional a la que se enfrentan sus familias. La detección e intervención tempranas en los servicios de ECPI son necesarias para atender sus necesidades en su totalidad y maximizar el desarrollo de sus capacidades, pero hay pruebas de retrasos sustanciales en las intervenciones y de un apoyo insuficiente en muchas CCAA.

La coordinación efectiva entre las autoridades sanitarias y educativas y los servicios sociales es clave para evitar el solapamiento de servicios y los cuellos de botella burocráticos, y para promover la atención multidisciplinar e integral que se necesita para cubrir con éxito tanto las necesidades educativas como las clínicas. En cuanto a la atención en los centros escolares, la calidad de los servicios y la intensidad de los apoyos podrían mejorarse notablemente si se promoviera un "modelo de dos pedagogos en el aula"⁴⁴ cuando hubiera niños y niñas con discapacidad y necesidades educativas especiales. Esto equivaldría, en la práctica, a una reducción sustancial de la proporción entre profesores y alumnos, pero podría tener beneficios adicionales en términos de estrategias pedagógicas compartidas.

Como se ha señalado, los informantes clave también han hecho hincapié en la necesidad de una mayor y más regular colaboración entre los especialistas en educación, los terapeutas externos y las familias. En relación con los niños y niñas en régimen de acogimiento alternativo, una de las prioridades estratégicas debería ser ampliar el foco del programa para incorporar y fomentar medidas de prevención dirigidas a la familia de origen, dada la importancia fundamental del cuidado proporcionado por la familia para todo niño o niña pequeño.

Promover la flexibilidad de la organización entre trabajo y vida personal en los centros y servicios de ECPI

Más allá de los beneficios de la ECPI formal, el desarrollo de los niños y niñas pequeñas también depende del establecimiento de vínculos sólidos con sus padres, su estimulación socioemocional y la provisión de interacciones de alta calidad entre padres e hijos (Britto et al., 2017). Por lo tanto, las medidas relacionadas con la ECPI que promueven la corresponsabilidad de las madres y los padres en el cuidado, así como los arreglos flexibles que evitan las jornadas excesivamente

⁴² Cantabria en el caso de los niños y niñas que tienen entre 2 y 3 años (véase la sección 2.2).

⁴³ Menorca ha logrado una tasa de matriculación de niños de 0 a 3 años de casi el 75% (véase la sección 2.2).

⁴⁴ Este modelo -ya introducido en algunas CCAA (véase la sección 2.2)- requiere el apoyo regular del profesional encargado de una unidad/clase de ECPI durante la jornada escolar por parte de otro miembro del personal (ya sea otro profesor/pedagogo, un técnico u otro profesional auxiliar, dependiendo del modelo específico de ECPI implantado). En consecuencia, supone la disponibilidad de más de un adulto cualificado para atender a los niños y proporcionarles apoyo adicional a lo largo de la jornada, lo que mejora la calidad de la atención cuando hay niños con necesidades especiales, en particular. La presencia de dos profesores/cuidadores en el aula es un instrumento que podría recomendarse más ampliamente para todos los niños del primer y segundo ciclo de ECPI.

largas en el cuidado externo de los niños y niñas (y los horarios de trabajo excesivamente largos o atípicos) también deberían formar parte de la estrategia.

Además, la flexibilidad en el lugar de trabajo y en los horarios de la ECPI es esencial para proteger el empleo de los padres y facilitar un modelo de doble fuente de ingreso que proteja a las familias contra la vulnerabilidad económica, especialmente en el contexto español, donde a menudo se necesitan dos salarios para mantener a una familia (Gálvez Muñoz, 2013). Varias de estas recomendaciones están claramente alineadas con el espíritu general y algunos objetivos específicos desarrollados en respuesta a la Agenda de Desarrollo Sostenible, 2030.

Tabla 2.2. Objetivos en materia de educación infantil y atención a la primera infancia (indicadores primarios)

Indicador	La UE actual	España actual	Objetivo 2030
% de niños y niñas (0-6 años) matriculados en centros de educación infantil (primer y segundo ciclo)	<2 años: 8.8% 2 años: 29.9%. 3 años: 89.9%. (Eurostat, 2019)	<2 años: 27.7% 2 años: 61.4% 3 años: 96,1 % (Eurostat, 2019)	Más del 50% en el primer ciclo y el 96% en el segundo
Coste de la educación infantil (0-3 años)	12% de la renta familiar media (Melhuish et al., 2015)	205€ (sistema público) - 540€ (privado) (Media, 2019)	Coste cero (gratuito)
Porcentaje del gasto público destinado a las prestaciones para el cuidado de los niños y niñas en los programas focalizados o no focalizados por ingresos	0.5% PIB (2018)	0,5% PIB (2018)	1% PIB

Tabla 2.3. Indicadores propuestos

Nº	Objetivo	Indicador	Definición	Fuente	Periodicidad actual	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (últimos datos)	Objetivo
1	Para 2030, alcanzar al menos el 50% de los niños y niñas matriculadas en el primer ciclo (y el 96% de los niños y niñas en el segundo ciclo) Ninguna región por debajo del 50% en el primer ciclo	% de niños y niñas (0-6 años) matriculadas en centros de educación infantil (primer y segundo ciclo)	Porcentaje de niños y niñas inscritas en el primer ciclo (0-3 años) y en el segundo ciclo (3-6 años)	MEYFP	Anualmente	Primaria	Monitorización	Resultado	<2 años: 27.7% 2 años: 61.4% 3 años: 96.1 % (Eurostat, 2019)	Más del 50% en el primer ciclo y el 96% en el segundo
2	En 2030, la oferta de educación infantil será universal y gratuita	Coste de la educación infantil (0-3 años)	Costes mensuales directos e indirectos (incluyendo comida, ropa, transporte y material educativo) a cargo de los padres o cuidadores de niños y niñas de 0 a 3 años	FUCI	Irregular	Primaria	Monitorización	Estructura	205 euros (sistema público) - 540 euros (privado) (Media 2019)	Coste cero (gratuito)
3	De aquí a 2030, duplicar el gasto en prestaciones para el cuidado de los hijos e hijas para cerrar la brecha entre España y los países europeos mejor posicionados (Dinamarca y Noruega: 1,3%)	Gasto público en prestaciones familiares/infantiles - guardería	Porcentaje del gasto público destinado a las prestaciones para el cuidado de los niños y niñas en los programas focalizados o no focalizados por ingresos	EUROS TAT	Anualmente	Primaria	Monitorización	Proceso	0.5% PIB (2018)	1% PIB
4	De aquí a 2030, reducir el porcentaje de hogares que no tienen cubiertas las necesidades de servicios de guardería por motivos económicos hasta la media de la UE-27 (13,4%)	La falta de asequibilidad de la ECPI	Porcentaje de hogares que no pueden satisfacer sus necesidades de servicios formales de cuidado de niños y niñas porque no pueden pagarlos (razones financieras)	ECV	Irregular (no está previsto hasta 2024)	Secundaria	Monitorización y evaluación	Proceso	51.8% 65.9% para hogares con ingresos inferiores al 60% de la media ingresos equivalentes 62.4% para los hogares monomarentales	13.4%

									(Eurostat 2016; ILC_ATS04)	
5	De aquí a 2030, aumentar al 90% la utilización del recién introducido permiso de nacimiento por parte de los padres	Utilización del permiso parental por parte de las madres y los padres	Población con interrupción del trabajo para el cuidado de los hijos e hijas	Seguridad Social	Anualmente	Secundaria	Monitorización y evaluación	Resultado	Un 83% de utilización de los permisos parentales, de paternidad y combinados por parte de los padres (Eurostat, 2018; LFSO_18PARLVED)	90%
6	En 2030, haber universalizado la cobertura de los niños y niñas con necesidades especiales	Niños y niñas con necesidades especiales	Niños y niñas con necesidades especiales que reciben intervención por tipo, por tipo de centro (público, concertado, privado) y tiempo de intervención	CCAA	Anualmente	Secundaria	Monitorización y evaluación	Estructura	55.884 niños y niñas con necesidades educativas especiales (por ejemplo, auditivas, motrices, intelectuales, visuales, generalizadas, trastornos del desarrollo, trastornos graves del comportamiento o de la personalidad) (curso escolar 2019-2020) El 78% están en centros de educación infantil públicos, el 20,2% en centros de educación infantil subvencionados/concertados y el 1,7% en centros de educación infantil privados	El 100% recibe atención en 6 meses

Notas: Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debe aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que experimentan una grave privación de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de minorías étnicas, en particular los romaníes; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones familiares precarias. El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo bueno y viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel regional si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores -como mínimo- para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros sectores de política pública cubiertos por este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GIE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

2.4. Observaciones finales

Para garantizar el éxito de la aplicación de la GIE en el ámbito de la educación infantil y atención a la primera infancia es necesario abordar las siguientes cuestiones.

- La falta de datos suficientes y adecuados para el seguimiento y la evaluación.
- La necesidad de una coordinación mucho mayor entre los niveles nacional, autonómico y local, no sólo en cuanto a la producción, armonización y suministro de datos, sino también en cuanto a la regulación, planificación, implantación de políticas y distribución de gasto.
- La necesidad de una mejor coordinación entre las diferentes administraciones, entidades y profesionales implicados.
- Algunas actuaciones útiles para promover una mayor coordinación podrían ser:
 - Reuniones periódicas de los distintos niveles de gobierno y de los profesionales de los distintos sectores para asegurar que los objetivos y las prioridades están alineados.
 - Diseño de protocolos claros con distribución de responsabilidades.
 - Reproducción de estos protocolos por parte de las CCAA y los gobiernos locales.

Referencias

- Ayuntamiento de Barcelona, Creixem: Modelo municipal de los Centros de Desarrollo Infantil y Atención Precoz del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, Barcelona, 2020.
- Britto, Pia R., y otros, 'Nurturing care: promoting early childhood development', *The Lancet* 389.10064: 91-102, 2017.
- Boletín Oficial del Estado, 'Ley Orgánica 3/20, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación', Gobierno de España, Madrid, 2020.
- Cebolla-Boado, Héctor, Jonas Radl y Leire Salazar, 'Preschool education as the great equalizer? A cross-country study into the sources of inequality in reading competence', *Acta Sociologica*, 60(1), 41-60, 2017.
- Centro Social Comunitario Gastón Castelló, 'Documento de Debate: Jornada de Debate Escolarización temprana y éxito escolar en la Población Gitana', 16 de noviembre, 2017, Centro Social Comunitario Gastón Castelló, Alicante.
- Echevarría Saiz, Adelaida, 'Atención temprana: componente de la asistencia sanitaria de la atención primaria de salud', *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, 24: 87-108, 2020.
- Espinosa Bayal, M.Á., 'La garantía del derecho a la educación en la etapa 0-3 años. Una inversión necesaria y rentable', Cuadernos para el debate, 6, Instituto Universitario UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA), Madrid, 2018.
- Eurydice, *España: Educación Infantil*, Comisión Europea, Bruselas, 2021.
- Jiménez Lara, Antonio, Agustín. Huete García, y Miguel Arias García, *Alumnado con discapacidad y educación inclusiva en España*, Observatorio Estatal de la Discapacidad, Madrid, 2019.
- Gálvez Muñoz, Lina, 'Una lectura feminista del austericidio', *Revista de Economía Crítica*, 15: 80-110, 2013.
- Gobierno de España, 'Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años', Gobierno de España, Madrid, 2021.

- Jurado-Guerrero, Teresa, y Jacobo Muñoz-Comet, 'Design Matters Most: Changing Social Gaps in the Use of Fathers' Leave in Spain', *Population Research and Policy Review*, 40: 589-615, 2021.
- INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo año 2016. Acceso a los servicios, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2016.
- Khalifaoui, Andrea, García-Carrión, Rocío, y Lourdes Villardón-Gallego, 'Bridging the gap: engaging Roma and migrant families in early childhood education through trust-based relationships', *European Early Childhood Education Research Journal*, 28 no. 5: 701-711, 2020.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, art. 84', Gobierno de España, Madrid, 2006.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, art. 2.5', Gobierno de España, Madrid, 2021.
- Lerch, Véronique, y Anna Nordenmark Severinsson, Feasibility Study for a Child Guarantee. Target Group Discussion Paper of Children in Alternative Care, Comisión Europea, Bruselas, 2019.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Programa de Protección a la Familia y atención a la pobreza infantil. Desarrollo de Prestaciones Básica de Servicios Sociales: 100.000.000 (año 2020), Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Madrid, 2020.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Madrid, 2021.
- Ministerio de Igualdad, 'Plan Corresponsables. El Consejo de ministros aprueba el Plan Corresponsables con 190 millones de euros para la conciliación de las familias', comunicado de prensa, 9 de marzo, 2021, Ministerio de Igualdad, Madrid.
- Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación', Gobierno de España, Madrid, 2019.
- Save The Children, Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás, Save the Children España, Madrid, 2016
- Save The Children, Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades, Save The Children España, Madrid, 2019.
- Silva, Clara, y otros, 'Encouraging intercultural attitudes and practices in contemporary ECEC services. Insights from A research conducted in Italy, Spain, and Hungary', *European Early Childhood Education Research Journal*, 28, no. 1: 90-103, 2020.
- Vélaz-de-Medrano Ureta, Consuelo, Nuria Manzano-Soto, y Daniel Turienzo, *El primer ciclo de la Educación Infantil en las CC.AA. a través de la revisión normativa*. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Madrid, 2020.
- Zachrisson, Henrik D., y otros, 'Too Early for Early Education? Effects on Parenting for Mothers and Fathers', *Journal of Marriage and Family*, 83, no. 3: 683-398, 2020.
- Zellgren, Zenia, y Lorenzo Gabriell, *Roma inclusion in education: Fostering constructive attitudes and good practices in the Barcelona area (VAKERIPEN)*. Final project report by GRITIM-UPF (Interdisciplinary Research Group on Immigration), Barcelona, 2018.

3. EDUCACIÓN

- La escolarización en España, que debería promover la equidad y la cohesión social, reproduce, no obstante, las desigualdades existentes en el país. Como resultado, los niños y niñas más vulnerables tienen más probabilidades que el resto de los niños y niñas de tener un bajo rendimiento académico, dificultades en la transición de la escuela primaria a la secundaria y mayor probabilidad de abandono escolar prematuro (AEP).
- Los retos en este ámbito de política incluyen la falta de datos para algunos de estos niños y niñas, la segregación escolar por nivel socioeconómico y el uso de la repetición de curso para los que se quedan atrás en sus resultados educativos. Además, la legislación educativa española y la aplicación de los programas se caracterizan por sus frecuentes cambios, y existe poco conocimiento empírico sobre el impacto de las políticas educativas aplicadas.
- La aplicación efectiva de la GIE en este campo dependerá de la reducción de la pobreza para mejorar los resultados educativos; de las medidas preventivas que impliquen a los alumnos, las familias y los centros educativos; de la reducción de la segregación escolar y de la colaboración efectiva de todas las administraciones con competencias en educación.

Introducción⁴⁵

Este capítulo examina las políticas públicas en materia de educación y ocio extraescolar. Ofrece una visión general de la organización de la educación en España, centrándose en la oferta para niños y niñas vulnerables, e identifica los programas relevantes a nivel nacional, autonómico y local. Da prioridad a las iniciativas que han sido evaluadas, a los programas innovadores basados en evidencias previas y a las experiencias que abarcan varios sectores de actuación y que implican a varios niveles de la administración pública española. También se destacan las buenas prácticas en cuatro áreas: programas de apoyo educativo para alumnos con bajo rendimiento escolar; intervenciones para reducir la segregación escolar por nivel socioeconómico; intervenciones preventivas para grupos concretos; e intervenciones compensatorias.

3.1. Panorama de los programas, planes e iniciativas de educación

La escolarización en España, que debería promover la equidad y la cohesión social, reproduce no obstante las desigualdades existentes en el país. Los niños y niñas procedentes de entornos de bajo nivel socioeconómico y de algunos grupos minoritarios (gitanos y niños y niñas de origen migrante), los niños y niñas con necesidades especiales y los niños y niñas en régimen de acogida tienen más probabilidades que otros niños y niñas de tener un bajo rendimiento educativo, experimentar tensiones en la transición de la escuela primaria a la secundaria y de sufrir abandono escolar prematuro (AEP).

Hay una serie de retos clave en este ámbito de política. En primer lugar, no se dispone de datos sobre algunos de estos niños y niñas, lo que dificulta el seguimiento de sus trayectorias educativas y su acceso a los servicios educativos, o la evaluación de sus resultados de aprendizaje. La segregación escolar socioeconómica es habitual en España, sobre todo en la enseñanza primaria, donde los niños y niñas desfavorecidos suelen estar concentrados en determinadas escuelas. Las diferencias de rendimiento, medidas por las tasas de bajo rendimiento y la repetición de curso, tienden a aumentar durante la escuela primaria. Las dificultades de aprendizaje no resueltas en la escuela primaria significan que una minoría considerable de niños y niñas accede a la educación secundaria en desventaja, y muchos de ellos nunca se ponen al día. Los bajos niveles iniciales de rendimiento dejan a los niños y niñas en

⁴⁵ En total, se realizaron 13 entrevistas para elaborar este capítulo, realizadas con representantes de la administración pública regional (Cataluña, Castilla y León); de la administración local, (Madrid, Barcelona); de la administración pública central (educación, pobreza); del tercer sector y del mundo académico.

condiciones de vulnerabilidad mucho más expuestos a influencias negativas de su barrio y sus compañeros en su aprendizaje.⁴⁶

La educación en España está descentralizada. Desde 2000, las competencias educativas se reparten entre el Gobierno central, desde donde se establecen las directrices generales de la política educativa y se regula los aspectos básicos del sistema, y las CCAA, que desarrollan las normas estatales y tienen competencias ejecutivo-administrativas de gestión del sistema educativo en su propio territorio. En general, las administraciones locales gestionan los centros educativos públicos, la oferta de actividades extraescolares y el control del absentismo (y también son responsables de los servicios sociales que pueden detectar a los niños y niñas vulnerables).

No obstante, el reparto de competencias difiere de una región a otra, ya que las provincias, las comarcas o las áreas metropolitanas desempeñan papeles diferentes (entrevistas con la administración local, Madrid y Barcelona). El sistema educativo español también se caracteriza por un importante sector escolar concertado. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), a menudo financiadas por las administraciones autonómicas y locales, también desempeñan un papel importante en la prestación de servicios complementarios para los niños y niñas más vulnerables. Es evidente, por tanto, que la ejecución de los programas educativos requiere de la colaboración de múltiples y diferentes actores.

La legislación estatal regula la oferta de educación especial o adaptada dentro de la educación ordinaria. La legislación (LOE, 2003 modificada por la LOMCE 2013 y la LOMLOE 2020) identifica como "necesidades específicas de apoyo educativo" a los alumnos con las siguientes características:

- Necesidades educativas especiales asociadas a discapacidades físicas, mentales o sensoriales, o a trastornos graves de la conducta.
- Retraso en la maduración.⁴⁷
- Trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación.
- Altas capacidades.
- Necesidades derivadas de una incorporación tardía al sistema educativo.
- Trastornos de la atención o del aprendizaje.
- Grave falta de familiaridad con la lengua de enseñanza.
- Condiciones personales o historial escolar.

La última categoría de "condiciones personales" es deliberadamente abstracta e incluye, en términos generales, a los estudiantes vulnerables o cuya educación se ha retrasado por razones que no están incluidas en la lista. La especificación de esta categoría varía según las CCAA. En Madrid, por ejemplo, sólo los estudiantes que han repetido dos o más años tienen derecho a recibir ayudas en esta categoría. En Cataluña, sin embargo, el nuevo decreto de admisión (véase la sección 3.2) pretende incluir a los alumnos en situaciones precarias (expuestos, por ejemplo, a la pobreza, la exclusión social o la violencia) que puedan amenazar su educación, un enfoque preventivo que amplía el número de niños y niñas con derecho a apoyo (entrevista con la administración pública regional, Cataluña).

⁴⁶ Para más detalles sobre la evidencia empírica existente, véase la revisión bibliográfica adjunta (Moreno Fuentes et al., 2021).

⁴⁷ La nueva legislación (LOMLOE 2020) introduce por primera vez este concepto en la categoría de "necesidades específicas de apoyo educativo". Se define como "El niño o niña tiene afectadas varias áreas de su desarrollo: psicomotricidad, lenguaje, desarrollo cognitivo o interacción social. La afectación consiste en un retraso cronológico, es decir, el niño o niña con retraso madurativo, mantiene características similares a las de los niños de menor edad cronológica".

La regulación de la oferta de "necesidades educativas especiales" (NEE) varía también según la comunidad autónoma (Jiménez Lara et al., 2019). La GIE tiene como objetivo financiar la educación de las NEE, estableciendo procedimientos para la detección temprana de las mismas y la provisión de recursos complementarios, incluyendo ayudas económicas. Existen notables variaciones entre las CCAA en el grado de integración de los alumnos con NEE en la educación ordinaria y en el apoyo al aprendizaje y la asignación de recursos a alumnos concretos (entrevista, nacional, tercer sector). Sin embargo, los datos sobre este último aspecto son escasos y existe una clara necesidad de información desglosada por tipo de discapacidad y por otras características de los niños y niñas. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI, 2020) ha identificado tres prioridades principales para los niños y niñas con necesidades educativas especiales en España:⁴⁸ la promoción de intervenciones tempranas (preescolares); la prevención de la violencia; y el acceso a las tecnologías digitales.⁴⁹

Antes de examinar los programas específicos, cabe destacar otras dos características del sistema educativo español. En primer lugar, la legislación educativa y la aplicación de los programas se caracterizan por sus frecuentes cambios, con nueve leyes educativas nacionales aprobadas desde 1980. En segundo lugar, hay pocos conocimientos empíricos sobre la eficacia de las políticas públicas de refuerzo y de recuperación educativos. Se recogen periódicamente indicadores de rendimiento y de logro a través del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), y la administración educativa recoge información sobre tasas de graduación. Sin embargo, hay muy pocas evaluaciones de programas y, cuando las hay, tienden a basarse en la participación y las percepciones, lo que dificulta la valoración de lo que funciona mejor y por qué.

La bibliografía disponible identifica dos tipos principales de iniciativas de apoyo educativo: las preventivas y las de segunda oportunidad (Soler et al., 2021). El apoyo preventivo general (para alumnos con bajo rendimiento) busca reforzar el rendimiento en la educación secundaria obligatoria y en los últimos años de la educación primaria, periodos cruciales en los que los alumnos suelen mostrar los primeros signos de dificultades de aprendizaje y mayores tasas de fracaso. La prevención del fracaso y abandono escolar prematuro representa el grueso de las políticas públicas llevadas a cabo por las CCAA españolas. Los programas de prevención también incluyen acciones para grupos específicos de estudiantes matriculados en la enseñanza obligatoria, como los estudiantes gitanos, los de origen migrante y los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Los denominados "programas de segunda oportunidad" incluyen todas las acciones que promueven el retorno al sistema educativo (formal e informal) de los jóvenes de 18 a 24 años que han abandonado los estudios. Los programas desarrollados por las CCAA para abordar el abandono escolar se centran mayoritariamente en la prevención del fracaso escolar como la forma más eficaz de reducir el abandono prematuro, ya que existen pocas opciones públicas para ayudar a los jóvenes a volver a la escuela una vez que la han abandonado (Soler et al., 2021).

Se han identificado dos programas de ámbito nacional que implican la colaboración entre el Gobierno central y las CCAA y ambos fueron promovidos en respuesta a las altas tasas de abandono escolar: el Plan Nacional para la reducción del abandono educativo temprano (2014-2020); y el Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA, 2005-2012).

⁴⁸ Dentro de su Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, el Gobierno español se ha comprometido a poner en marcha un programa de inversión para mejorar la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales en los centros educativos ordinarios antes de 2022.

⁴⁹ El programa "Educa en Digital", promovido por el Gobierno central, tiene como objetivo mejorar el acceso a los dispositivos en línea en las escuelas.

El Plan Nacional para la Reducción del Abandono Escolar Temprano prevé la financiación de medidas preventivas para minimizar el riesgo de abandono escolar, como las evaluaciones externas para la detección precoz de las dificultades de aprendizaje. Un real decreto regula cada año el sistema general de becas y ayudas al estudio. Se realizan estudios para identificar las áreas con altos niveles de abandono escolar, analizar tanto las causas como los distintos perfiles, y evaluar y diseñar vías de intervención específicas. Las campañas de sensibilización se dirigen a los estudiantes y a sus familias para garantizar el mejor aprovechamiento de la formación. También se ponen en marcha programas específicos en las zonas y grupos con mayor riesgo de abandono escolar mediante la cooperación y la coordinación con las instituciones y las autoridades locales y autonómicas. Además, los jóvenes de 16 a 24 años que abandonan la escuela prematuramente reciben apoyo a través de las instituciones de educación de adultos y las autoridades locales para facilitar su reintegración en el aprendizaje. Los programas de segunda oportunidad y las medidas de formación profesional⁵⁰ ofrecidas por las instituciones de educación de adultos han contribuido a la reducción de las tasas de abandono escolar en España (Entrevista, académica).

El programa PROA proporcionó recursos adicionales a las escuelas primarias y secundarias que tenían una alta concentración de estudiantes con un estatus socioeconómico bajo, incluyendo tutorías adicionales, apoyo e intervenciones para cambiar la cultura y las expectativas de la escuela.⁵¹ Una evaluación determinó que el PROA tenía efectos positivos significativos en los estudiantes de secundaria a corto y largo plazo, especialmente en la lectura. Dicho efecto resultó ser acumulativo: los alumnos de los centros que aplicaron el programa PROA durante dos o más años obtuvieron mejores resultados que los alumnos de otros centros (García-Pérez e Hidalgo, 2014). Manzanares y Ulla (2014) hallaron una percepción positiva y generalizada sobre el impacto del programa en la mejora de tres áreas (2008-2011): hábitos de trabajo, lectura y escritura en primaria. El impacto del programa parece haber sido más claro en sus dos primeros años de implementación, y las mejoras disminuyeron en su tercer año, hallazgos que proporcionan algunas ideas sobre la sostenibilidad del programa. Se necesitan estudios experimentales basados en resultados para validar estas conclusiones.

El programa PROA ha sido reactivado y ha pasado a llamarse PROA+, con un presupuesto inicial de 60 millones de euros financiados por el Ministerio de Educación, con la intención de que pase a ser cofinanciado por las CCAA (véase la sección 3.2). Programas como el PROA y el PROA+ representan una primera iniciativa de adaptación de las estrategias nacionales de recuperación de la educación a las CCAA. Características regionales (como la extensión del territorio, la ruralidad, el PIB per cápita, el gasto público y privado en educación, la población escolar, la prioridad en la agenda política, etc.) suelen condicionar la aplicación de las políticas educativas, así como la estructura de la administración autonómica y los procesos internos de toma de decisiones (Entrevista, administración pública central, educación; Entrevista, administración regional, Castilla y León). Además, los responsables no se limitan a aplicar los programas, sino que desarrollan un papel fundamental en su promoción e interpretación (Buenfil, 2006).

Las singularidades regionales se tradujeron en criterios distintos en la aplicación del programa PROA y en sucesivos enfoques hasta el día de hoy. En 2020/21, por ejemplo, Cataluña

⁵⁰ El Gobierno central se ha comprometido a actualizar la formación profesional mejorando la integración entre educación y mercado laboral en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030.

⁵¹ El PROA se basaba en dos tipos de programas. En primer lugar, el Programa de Mentores Escolares (PAE) proporcionaba apoyo individualizado a los alumnos con dificultades de aprendizaje por parte de los mentores o profesores del centro durante al menos cuatro horas cada semana. El Programa de Apoyo y Refuerzo (PAR) se desarrollaba en colegios con entornos difíciles y con una alta proporción de alumnos con bajas perspectivas educativas. Incluía acciones relacionadas con la escuela, la familia y el entorno más amplio y se dirigía a la transición entre la escuela primaria y la secundaria, el desarrollo de capacidades, el refuerzo educativo y las bibliotecas escolares. También promovía la colaboración con las familias, el uso de mediadores, talleres, actividades extraescolares y una estrategia para combatir el absentismo de los alumnos.

complementó la financiación del PROA+ por el Gobierno central con objeto de proporcionar apoyo adicional a 500 centros escolares durante todo un curso académico como parte de un programa más amplio, mientras que regiones como Andalucía o Madrid utilizaron la financiación del Gobierno central para poner en marcha acciones precisas como la provisión de orientadores (Andalucía), o de profesores de apoyo (Madrid) durante un periodo de tres meses (Entrevista, administración pública regional, Cataluña). El gobierno regional de Madrid rechazó la segunda ronda de financiación asociada al programa debido a la escasa utilización.

Algunas iniciativas autonómicas son similares al PROA, como el Programa de acompañamiento y apoyo escolar en centros públicos de educación infantil y primaria 2012-2021 de la Comunidad de Madrid, que ofrece educación de recuperación en centros públicos de primaria a alumnos con bajo rendimiento procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos, y que abarca una proporción significativa de niños y niñas de origen migrante. Alrededor del 20% de los centros públicos de primaria participan en el programa, un porcentaje que se ha mantenido relativamente estable desde su inicio.

El programa está financiado por el gobierno regional, que asigna 4.000 euros a cada grupo de apoyo (DGEIP, 2020). Cada centro educativo formaliza un contrato con una entidad externa para la impartición de clases en grupos reducidos fuera del horario lectivo (de 2 a 4 días a la semana), con el fin de ayudar a los alumnos a desarrollar sus hábitos de trabajo, potenciar sus técnicas de estudio y desarrollar el gusto por el aprendizaje, al tiempo que mejoran sus habilidades matemáticas y lingüísticas. Un estudio reciente sobre la eficacia de esta iniciativa reveló que el programa podía contribuir a reducir la diferencia de notas entre los alumnos nativos y los de origen migrante (Hidalgo y Battaglia, 2021). Sin embargo, se comprobó que el programa no tenía un impacto significativo en los grupos con una alta concentración de estudiantes de origen migrante, lo que sugiere que la segregación escolar socioeconómica puede limitar la eficacia de este tipo de iniciativas.

Ha habido valoraciones diversas sobre el Programa Mejora Aprendizaje y Rendimiento (PMAR), que se incluyó en la ley de educación en 2013 (LOMCE) pero no se aplicó plenamente hasta 2015-2017. El PMAR agrupaba a los alumnos con bajas capacidades durante dos cursos académicos -equivalentes a 2º y 3º de Educación Secundaria Obligatoria (ESO)-. Al finalizar el programa, los participantes volvían al grupo ordinario para completar su último año de ESO y obtener su título.

Mato et al. (2021), basándose en datos del Principado de Asturias, descubrieron que los alumnos que accedieron al PMAR en 2016-2017 tenían al menos un 12% más de probabilidades de permanecer en el sistema educativo (o graduarse en la ESO) después de dos años, y concluyen que el programa ayuda a reducir el abandono escolar, especialmente entre las chicas. Sus hallazgos contrastan con la evidencia longitudinal internacional que indica que la segregación dentro de las escuelas puede mejorar los resultados de los estudiantes de alta capacidad, pero perjudica a los estudiantes de menor rendimiento, que dejan de aprender de sus compañeros con mejor rendimiento (Kang, 2007; Hanushek et al., 2003). Además, los estudiantes de clase trabajadora y de minorías están sistemáticamente sobrerrepresentados en los itinerarios con menor rendimiento (Francis et al., 2020). En otras palabras, los jóvenes de entornos desfavorecidos que se sitúan en grupos de "baja capacidad" se enfrentan a una doble desventaja, ya que esta medida es a la vez socialmente divisoria y perjudicial para los estudiantes que ya están enfrentándose a problemas de bajo rendimiento. El PMAR se ha eliminado con la ley educativa recientemente aprobada (LOMLOE 2020).

Desde hace años se llevan a cabo en España una serie de iniciativas de ocio educativo para niños y niñas cada verano, aunque la cobertura queda lejos del 100% (ACPI, 2019). El Programa VECA (Programa para la Garantía de los Derechos a la Alimentación, el Ocio y la Cultura de los niños y niñas durante las Vacaciones Escolares) refuerza desde 2018 las actividades de ocio educativo

de verano existentes a nivel local. Su objetivo es mejorar la calidad de los campamentos de verano, reducir la "brecha de aprendizaje de verano" y garantizar una nutrición adecuada entre los niños y niñas desfavorecidos mientras las escuelas están cerradas.

Pocas experiencias locales en España se han sometido a evaluaciones rigurosas de su impacto educativo. Sin embargo, sí se han evaluado dos programas de clases particulares de refuerzo y orientación escolar mediante mentorización desarrollados por el "*Consorti d'Educació de Barcelona*": "*Èxit*" (éxito) y "*Èxit Estiu*" (éxito de verano). El programa "*Èxit*" tiene como objetivo facilitar la transición de la educación primaria a la secundaria y mejorar el rendimiento académico y los hábitos de aprendizaje y trabajo de los estudiantes de primaria y secundaria (Alegre et al., 2017a). Las actividades suelen estar dirigidas por jóvenes estudiantes (por ejemplo, ex alumnos del mismo centro de enseñanza secundaria). Alegre y sus colegas (2017a) detectaron impactos significativos y positivos: una reducción de las asignaturas suspendidas, un aumento de la probabilidad de no suspender ninguna asignatura y un aumento de la probabilidad de obtener el título de secundaria.

El programa "*Èxit Estiu*" proporciona refuerzo académico durante el verano a los estudiantes de secundaria que deben volver a examinarse en septiembre de las asignaturas suspendidas. Su objetivo es mejorar el rendimiento académico, aumentar las tasas de obtención del título y prevenir el abandono escolar. Pequeños grupos de estudiantes reciben clases de 2 horas diarias dirigidas por voluntarios del colegio durante 3 o 4 semanas, con la opción de combinar actividades académicas con deportes. La evaluación de impacto de este programa realizada por Alegre et al. (2018) mostró resultados positivos, indicando que el refuerzo en verano y las intervenciones de aprendizaje formal pueden reducir la repetición y el abandono escolar. La bibliografía sugiere que los programas de clases particulares y de orientación mediante mentores pueden tener un impacto positivo significativo si cumplen ciertos criterios: que sean individualizados o abarquen grupos pequeños; que se lleven a cabo por personal cualificado o voluntarios competentes; y que fomenten la participación de las familias (Terzian et al., 2009).

Otras intervenciones han tenido como objetivo ampliar la gama de actividades que combinan educación y ocio y que están disponibles en barrios desfavorecidos. Un ejemplo es Baobab, promovido por el Ayuntamiento de Barcelona a través del Instituto Municipal de Educación (IMEB) (Entrevista, administración local, Barcelona), que tiene como objetivo promover y fortalecer proyectos de ocio orientados a la educación para niños, niñas, jóvenes y sus familias (Alegre et al., 2017b). Las actividades gratuitas dirigidas por jóvenes voluntarios permiten la participación de niños, niñas y familias sin recursos. Una actividad destacada son los Campamentos Urbanos que ofrecen actividades de ocio orientadas a la educación cada mes de agosto, un mes que a menudo se descuida en las intervenciones de este tipo.

3.2. Ejemplos de buenas prácticas

Programas de apoyo educativo para estudiantes con bajo nivel de estudios

El Gobierno español está preparando la aplicación del programa PROA+, concebido como una continuación de PROA, y cuyo objetivo es mejorar los resultados educativos de los alumnos más vulnerables. PROA+ busca una mayor integración entre los niveles administrativos, con la participación de las CCAA desde la fase de diseño y una mayor flexibilidad que permita adaptaciones en la implementación de las intervenciones si estas adaptaciones están basadas en la evidencia, evaluadas y alineadas con los objetivos del programa (dos entrevistas con la administración pública central, educación).

Las tareas previas a la puesta en marcha del programa, especialmente en lo que se refiere a la identificación de indicadores y a la colaboración territorial, pueden servir de base a las intervenciones del Gobierno central. Además, está prevista la creación de 618 unidades de acompañamiento y orientación personal y familiar para alumnos en situación de vulnerabilidad

educativa. Estas nuevas unidades tendrán su sede en los servicios educativos o psicopedagógicos ubicados en zonas y distritos escolares con altas tasas de abandono escolar.

El Programa de Mejora del Éxito Educativo en Castilla y León se puso en marcha en 2007 a través de la coordinación entre la CA, las Direcciones Provinciales, los ayuntamientos y los centros educativos (ORDEN EDU/136/2019; entrevista, administración regional, Castilla y León). La administración regional gestiona la financiación, realiza evaluaciones internas para identificar las necesidades, establece las prioridades y propone las medidas (a partir de un catálogo recogido en la legislación) a aplicar en cada curso escolar. Las provincias, por su parte, identifican los centros educativos destinatarios de las distintas medidas y los propios centros identifican a los alumnos destinatarios en función de su rendimiento (suspense en lengua y/o matemáticas) e informan de los apoyos especiales que necesitan. Los ayuntamientos proporcionan los servicios adicionales necesarios para impartir el programa o programas (por ejemplo, limpieza y mantenimiento de las instalaciones escolares).

Aunque la iniciativa incluye muchas formas de apoyo, su programa más destacado son las "Clases extraordinarias de julio para alumnos del último curso de la enseñanza secundaria obligatoria" (que se extenderán a la enseñanza primaria). Las actividades de julio consisten en clases matinales de matemáticas e idiomas. En general, las imparten profesores de la escuela, que reciben una remuneración adicional por ello, y suelen incluir alumnos no sólo de la escuela que imparte el programa, sino también de otras partes de la provincia, lo que permite que el programa llegue a las poblaciones rurales.

Las intervenciones se evalúan a través de encuestas de satisfacción (realizadas a profesores, alumnos y familias), informes de intervención elaborados por el centro y mediante la comparación de los resultados de los exámenes de septiembre de los alumnos que participan en el programa con los resultados de los alumnos en circunstancias similares que no lo hacen. Se considera que el programa es eficaz para mejorar los resultados, así como el bienestar de los alumnos y su sentido de pertenencia. Los factores clave de su éxito que se han identificado son la percepción positiva de la iniciativa por parte de las familias y los centros escolares, su continuidad, la participación de los profesores de los centros y la flexibilidad en la aplicación de sus medidas. El programa se financia a través de múltiples medios, entre los que se incluyen fondos europeos (fondo de cohesión), nacionales y autonómicos.

Intervenciones para reducir la segregación escolar por nivel socioeconómico

La nueva Ley de Admisiones para reducir la segregación y la desigualdad escolar en Cataluña (aprobada por el gobierno regional el 16 de febrero de 2021) tiene como objetivo ayudar a los municipios a reducir la segregación escolar por niveles socioeconómicos a través de una serie de medidas que incluyen la creación de una nueva entidad para abordar este problema, conocida como unidades de detección (entrevista, administración pública regional, Cataluña). Otro cambio importante ha sido la elaboración de nuevas directrices de distribución para la matriculación tardía, que suele ser un problema para los alumnos de origen migrante, que tienden a concentrarse en las escuelas con poca demanda y en las de alta complejidad según el sistema actual. La Ley se aplicará junto con un ambicioso conjunto de medidas de apoyo económico para los alumnos vulnerables (por ejemplo, subvenciones para las comidas escolares, actividades de ocio), incluidos los alumnos que viven en la pobreza según la definición de la Consejería de Educación, y una financiación adicional para los colegios por cada alumno en situación de vulnerabilidad.

El programa pretende fomentar un enfoque preventivo hacia las desventajas educativas mediante el establecimiento de criterios (discapacidad, pobreza, violencia familiar) que permitan identificar a los alumnos más vulnerables antes de que esta desventaja repercuta en su rendimiento. Para ello, el programa está dejando de basarse exclusivamente en los informes de especialistas (de las escuelas, del ayuntamiento o de la evaluación psicopedagógica) para

hacer uso de los datos administrativos sobre, por ejemplo, la renta familiar. Se espera que la aplicación de este nuevo enfoque aumente el número de alumnos vulnerables identificados de 66.000 a 200.000 (entrevista, administración pública regional, Cataluña; entrevista, académico).⁵²

Intervenciones preventivas para grupos específicos

La Fundación Secretariado Gitano⁵³ lleva a cabo una serie de proyectos bajo el amparo del "Programa Promociona" en colaboración con las autoridades locales. Promociona está financiado por el FSE y actualmente se desarrolla en 49 ciudades de 13 regiones. El programa pretende reducir el abandono escolar entre los estudiantes de origen gitano y promover su participación en la educación postobligatoria mediante intervenciones integradas con los estudiantes (orientación individual y clases de refuerzo en grupo), las familias, los centros educativos y otros agentes locales (por ejemplo, empresas, organizaciones sociales, ciudadanos). Se dirige a los estudiantes de los dos últimos años de la educación primaria y de la educación secundaria (de 11 a 16 años aproximadamente). Los estudiantes, las familias y los centros educativos deben comprometerse con el programa, con un requisito de asistencia del 80% en el trimestre anterior.

Una evaluación realizada en 2019 concluyó que el 87% de los 1.300 participantes (mayores de 10 años) obtuvieron un título de educación secundaria, en comparación con el 17% de la población gitana en general en España (de la Rica et al., 2019). Este enfoque se alinea estrechamente con intervenciones similares que han demostrado su eficacia. Por ejemplo, una revisión reciente sobre las intervenciones dirigidas a los estudiantes de origen gitano en la OCDE (Salgado-Orellana et al., 2019) destaca la centralidad de la participación de las familias y la movilización de auxiliares docentes y/o mediadores de la comunidad gitana para que actúen como modelos de conducta para los estudiantes como algo crucial para el logro de intervenciones sostenibles para la educación inclusiva.

Manlleu es también un municipio pionero en el desarrollo de buenas prácticas para mejorar los resultados de los alumnos de origen migrante (Bonal, 2012). Un ejemplo es la participación de mujeres marroquíes que hablan árabe, catalán y castellano como profesoras auxiliares en las primeras etapas educativas. Refuerzan las tres primeras semanas de escolarización para atender a los alumnos que puedan tener problemas lingüísticos y fomentar una estrecha colaboración entre las escuelas y las familias. Las evaluaciones cualitativas constataron que tanto los profesores como las familias estaban satisfechos con el programa (Bonal, 2012).

El proyecto Aude fue un proyecto piloto en el marco de Erasmus+ desarrollado en cinco países europeos, incluida España (2017-2018) (Sapere Aude, 2019). Su objetivo era mejorar el rendimiento escolar de los jóvenes (de 12 a 17 años) en acogimiento residencial a través de una tutoría centrada en su educación y bienestar. Profesores de secundaria jubilados se ofrecieron como mentores, ofreciendo a los jóvenes apoyo en la organización y planificación de las tareas relacionadas con la escuela, haciendo un seguimiento de sus actividades escolares y estableciendo los itinerarios educativos que están disponibles para ellos. También reforzaron el

⁵² Varias provincias y municipios han aplicado medidas para reducir la segregación escolar. Algunas iniciativas locales, como la de Valencia (de Madaria et al., 2018), o la de Terrassa (Bonal, 2012), proporcionan ejemplos de buenas prácticas en el diseño de políticas de zonificación para ajustar la oferta y la demanda. Aunque todavía en fase de planificación, estos estudios muestran la importancia de las alianzas estratégicas entre la planificación educativa y la planificación urbana, así como el diseño de políticas que se adapten a la diversidad existente tanto dentro, como entre municipios. En Vitoria-Gasteiz (2016), el plan de segregación incluye la mejora de la información y la orientación personalizada a las familias para facilitar su elección de centro, así como medidas que ayuden a distribuir a los alumnos de forma más equitativa (por ejemplo, la gestión de las matriculaciones tardías). Esta última cuestión también fue identificada como clave en Manlleu y en el Valles (Bonal, 2012).

⁵³ Un programa similar, "Kumpania", funciona en la Comunidad Valenciana como una iniciativa financiada con fondos públicos en colaboración con organizaciones del tercer sector (DOGV 8464).

interés de los jóvenes por la educación mediante visitas a museos, teatros, parques científicos, etc.; y la participación en actividades culturales y de ocio para promover su integración social y su bienestar (visitas al cine, por ejemplo, o escuchar música); además de ofrecerles apoyo emocional.

Una evaluación independiente previa y posterior al proyecto Aude mostró la existencia de mejoras en varios ámbitos: con una mayor percepción del rendimiento académico entre los jóvenes participantes, una mejor asistencia a la escuela (y, en consecuencia, un menor absentismo) y mayores expectativas de continuar con la educación (académica o profesional). Las expectativas de los cuidadores y profesores también mejoraron, aunque en menor medida (entrevista, académica). El programa sigue activo en algunos centros de atención residencial de Cataluña.

Intervenciones compensatorias o de segunda oportunidad

La educación de segunda oportunidad se refiere a los programas que pretenden combatir la exclusión social, especialmente entre los jóvenes desempleados (de 15 a 29 años) que han tenido dificultades en su escolarización ordinaria y que no han obtenido el título de educación secundaria. Algunos de estos programas se desarrollan en las Escuelas de Segunda Oportunidad (E2O) para las que existe una red europea (Asociación Europea de Ciudades, Instituciones y Escuelas de Segunda Oportunidad) y una asociación en España, donde estas escuelas son gestionadas principalmente por entidades del tercer sector. Sus principales retos son garantizar su propia sostenibilidad económica a largo plazo y conseguir una autonomía normativa, económica y funcional.

El objetivo de estas intervenciones compensatorias es dar respuestas educativas individualizadas e integrales a los jóvenes que están fuera del sistema educativo y que tienen una baja empleabilidad, con el fin de favorecer su integración social y profesional. El E2O de la Fundación Adunare (en Zaragoza) lo consigue proporcionando una serie de intervenciones psicosociales que suponen la coordinación de múltiples actores que intervienen con el joven durante su estancia en el E2O (tutor, educadores, orientadores), además de su familia. La intervención psicosocial permite a los jóvenes avanzar hacia sus objetivos académicos y aumenta sus posibilidades de éxito tanto en su proceso de formación como en su vida personal. En Barcelona, el municipio abrió su primera escuela pública de segunda oportunidad en 2019.

3.3. Recomendaciones de política pública y objetivos para 2030

Nuestro examen de las políticas públicas, los programas y las intervenciones educativas, así como las entrevistas con expertos nos han permitido identificar cinco factores clave que han facilitado el éxito de los programas educativos en general y su capacidad para tener un impacto positivo en los niños y niñas, en especial en los más vulnerables.⁵⁴

Continuidad y estabilidad de los programas

La falta de continuidad se señaló como un reto para el éxito de los programas, mientras que la estabilidad se asoció a un proceso positivo de retroalimentación. La puesta en marcha de cada nueva intervención tiene costes en términos de formación, de asegurar la cooperación, de identificar a los alumnos objetivo, etc. Ejecutar un programa repetidamente (mientras se evalúa y revisa) facilita la obtención y el mantenimiento de la colaboración de las administraciones locales, las familias, los profesores y los centros escolares (entrevista, administración regional, Castilla y León). La necesidad de continuidad también se aplica al personal que realiza las actividades (entrevista, académico) (por ejemplo, Programa de Mejora del Éxito Educativo).

⁵⁴ Aunque estos no son los únicos factores que han surgido de este examen, fueron factores que aparecieron repetidamente y que se consideraron clave para el éxito.

Cooperación multinivel

Las intervenciones educativas eficaces siempre implican a múltiples actores. Para garantizar la participación, algunos programas intentan involucrar a todas las partes interesadas desde la fase de diseño hasta la identificación de indicadores, y desde las actividades hasta la evaluación (por ejemplo, el Programa Promociona, PROA+).

La participación de los profesores y las familias o cuidadores

La OCDE (2011) señala que los programas de apoyo impartidos por los profesores habituales tienen más éxito en la mejora de los resultados educativos. Entre las ventajas se encuentran el poder contar con la experiencia y conocimiento de los alumnos y las familias, y una mayor integración entre las actividades escolares y extraescolares. Las intervenciones preventivas y adaptadas que implican a múltiples actores (como las familias, las escuelas, etc.) tienen más probabilidades de éxito (González Motos, 2020; Secretariado Gitano, 2020), pudiéndose mencionar el Programa Promociona, el proyecto Aude y el E2O de Adunare como ejemplos.

Flexibilidad en la selección y diseño de los programas

Esto permite adaptar las intervenciones a las realidades de la escuela y su entorno más amplio, como se ha visto en el Programa de Mejora del Éxito Educativo. Esto puede lograrse permitiendo a las CCAA, ciudades y escuelas elegir entre una lista de actividades y programas validados y garantizando el seguimiento y la evaluación (entrevista, administración pública central; entrevista, administración regional).

Identificación, seguimiento y evaluación coherentes

Entre los temas más frecuentes que surgieron en las entrevistas para este análisis se encontraban las dificultades para obtener datos coherentes y armonizados que permitan la identificación de los alumnos y alumnas más vulnerables y para el seguimiento y la evaluación eficaz y continua de las intervenciones. Los datos sobre la escolarización de los niños y niñas con NEE, que varían mucho de un año a otro, son un ejemplo de las limitaciones actuales de los sistemas de recogida e intercambio de datos en España. El establecimiento de criterios claros para identificar a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad es el primer paso hacia la focalización y la evaluación. El seguimiento y la evaluación deberían basarse en indicadores coherentes y predefinidos (entrevista, administración pública central; entrevista, nacional, tercer sector), como se observa en la Ley de Admisiones que pretende reducir la segregación y la desigualdad escolar en Cataluña. La mejora del seguimiento y la evaluación también contribuiría a la consecución de los objetivos fijados por el Gobierno central en relación con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Con ello se pretende mejorar las oportunidades educativas para todos y, en particular, para los estudiantes vulnerables, incluidos los de origen inmigrante, los estudiantes de etnia gitana y los estudiantes con necesidades educativas especiales.

A continuación, presentamos cinco indicadores para supervisar el progreso hacia un mayor logro educativo y la reducción de la desigualdad educativa en España. Estos indicadores están relacionados con los principales retos que tiene hoy el país en este ámbito, según nuestras entrevistas y la revisión de la literatura especializada, así como con nuestra experiencia como investigadores sobre pobreza infantil y desigualdad. Los cinco son de especial relevancia para el seguimiento de la aplicación de la GIE y deben desglosarse por situación socioeconómica, situación migratoria, género y discapacidad. Los puntos de referencia de estos indicadores se resumen en el cuadro 3.1.

- ***Bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias.*** Este indicador examina el grado de evaluación alcanzado sobre las tres competencias básicas en las pruebas nacionales durante la educación obligatoria. España tiene una alta proporción de alumnos con bajo rendimiento cuyo bajo desempeño se mantiene a lo largo de su trayectoria educativa

en comparación con los países de su entorno. Las desigualdades socioeconómicas en materia de lectura se manifiestan ya a los 9 ó 10 años y se amplían durante el primer ciclo de la enseñanza secundaria. Por lo tanto, las autoridades educativas deberían asignar recursos adicionales (incluyendo personal educativo extra, ayudas especiales y oportunidades de desarrollo profesional) a los centros que matriculan a un gran número de alumnos desfavorecidos. Para ver ejemplos de buenas prácticas, véase el apartado 3.2: Programas de apoyo educativo para alumnos con bajo rendimiento escolar.

- **Repetición de curso.** Se trata de un indicador clave para el análisis y la proyección de los flujos de alumnos de un grado a otro dentro del ciclo educativo (y un predictor del abandono escolar) y se considera un indicador de eficiencia interna. Las estrategias sobre la repetición de curso están interrelacionadas con las respuestas al bajo rendimiento. En la actualidad, la repetición sigue siendo una de las principales herramientas utilizadas en España para responder al bajo rendimiento, aunque los datos empíricos indican que se aplica de forma desigual, ya que los estudiantes de origen inmigrante o de bajo nivel socioeconómico corren un mayor riesgo de repetir curso, incluso a igual rendimiento (Cordero et al., 2014; OCDE, 2014). También hay enormes variaciones entre CCAA. Un examen más detallado de las pautas de repetición en los distintos grados puede identificar las causas específicas y los posibles remedios. En general, la reducción de la repetición requiere la activación de políticas de apoyo al aprendizaje y de adaptación del currículo, con una fuerte concentración en su aplicación entre los niños y niñas en situaciones más vulnerables. Para ver ejemplos de buenas prácticas, véase la sección 3.2: Intervenciones preventivas para grupos específicos.
- **Segregación escolar por niveles socioeconómicos.** Factores como la segregación residencial, la apuesta por la libre elección de centro educativo y la presencia de un fuerte sector escolar concertado han exacerbado la segregación escolar por grupos socioeconómicos, así como por estatus migratorio, etnia, discapacidad, entre los sectores públicos y privados, y dentro de cada una de estas redes escolares, especialmente en algunas CCAA y ciudades. Como resultado, España tiene una de las tasas más altas de segregación socioeconómica (0,32 utilizando el índice de Gorard)⁵⁵ en la educación primaria de la OCDE, y sólo Lituania y Turquía están más segregadas (Ferrer y Gortázar, 2021). Esta segregación está asociada a un aumento de la desigualdad educativa y puede reducir la eficacia de las políticas públicas correctoras (Hidalgo y Battaglia, 2021). Como objetivo para 2030, España debería aspirar a alcanzar el nivel de segregación observado en sus países vecinos, como la tasa de 0,25 de Portugal en el índice de Gorard. Para ver ejemplos de buenas prácticas, véase la sección 3.2: Intervenciones para reducir la segregación.
- **Abandono escolar prematuro (AEP).** La reducción del abandono escolar sigue siendo un reto clave en España, que tiene la tasa más alta de abandono escolar de la UE (como se muestra en el cuadro 3.1), con un 16% (que se eleva al 33,9% entre niños y niñas de origen inmigrante de países no pertenecientes a la UE), muy por encima de la media de la UE27, que es del 10%, y del objetivo de referencia fijado inicialmente para 2020 (10%). Se trata de un reto importante para España, dada la magnitud del problema, sus consecuencias para la igualdad y las oportunidades del mercado laboral, y los múltiples y complejos factores que intervienen. La reducción del abandono escolar requiere iniciativas preventivas que tengan como objetivo minimizar el riesgo de abandono escolar mediante la reducción de la repetición y la mejora de los resultados (como se ha

⁵⁵ El índice de Gorard es una de las diversas medidas de segregación que se utilizan. El índice de Gorard que aquí se presenta se basa en la proporción de alumnos de un centro escolar que pertenecen a un grupo específico, como los alumnos de bajo nivel socioeconómico (NSE), en relación con la proporción de alumnos de ese grupo en la zona donde se encuentra el centro. En este caso, el 32% de los alumnos de NSE bajo en España deberían cambiar de colegio para conseguir una representación equilibrada dentro de los colegios.

señalado anteriormente), pero también ofreciendo a los estudiantes una mayor variedad de programas e itinerarios alternativos (académicos, técnicos o profesionales) que se integren en el mercado laboral, así como la oportunidad de cambiar de itinerario o de programa cuando sea conveniente. Para reducir el abandono escolar también es necesario apoyar la transición entre niveles educativos (especialmente de la educación general a los programas de educación y formación profesional) y mejorar el reconocimiento de las habilidades y las competencias, lo que ayudaría a los estudiantes a progresar, o a reincorporarse a la educación o la formación. Para ello es necesario adoptar medidas tanto preventivas como compensatorias (véase el apartado 3.2).

- **Privación de actividades de ocio y educativas.** Las formas más comunes de privación material entre los niños y niñas españoles están relacionadas con su falta de participación en actividades sociales y de ocio, y en la ampliación de las oportunidades educativas (Ayllón, 2017) y es más probable que afecten a los hogares más desfavorecidos (Lanau, 2021). La participación también puede ser especialmente costosa para los niños y niñas con necesidades educativas especiales y/o los que viven en zonas rurales. El acceso a las actividades de ocio y deporte no solo depende de los ingresos de los hogares, sino también de la capacidad de desarrollar un marco de cooperación que incluya a los centros educativos y a las comunidades locales, así como a los servicios sociales, sanitarios y de protección de la infancia, para garantizar un acceso igualitario e inclusivo (Consejo Europeo, 2021). Reducir las carencias educativas es vital para garantizar que los niños y niñas dispongan de recursos suficientes para asegurar el éxito de otras intervenciones, lo que significa que los esfuerzos en este ámbito deben integrarse en enfoques de actuación pública más amplios (entrevista, administración local, Madrid). Esto podría lograrse a través de dos vías: la concesión de ayudas y becas (normalmente por parte de las CCAA) y la prestación de servicios (a menudo a nivel municipal).

Tabla 3.1. Objetivos en materia de educación y actividades de ocio (indicadores primarios)

Indicador	La UE actual	España actual	Objetivo 2030
Abandono prematuro escolar y de la formación	9.9% (2020)	16% (2020) Otros ciudadanos europeos (EU-27): 28.3% (2020). Ciudadanos no europeos: 33.9% (2020)	10%
Participación en actividades de ocio y educativas, viajes y eventos escolares	N/D	Actividades educativas 10,9%, Actividades de ocio 12,9% (2014) Ingresos pobres: Actividades educativas 27%, Ocio 30%	13% (actividades de ocio) 11% (actividades educativas)
Segregación escolar (escuela primaria) por estatus socioeconómico (TIMSS)	N/D	0,32 (índice de Gorard) (segregación socioeconómica en la escuela primaria; 2018) 0,29 (índice de Gorard) (segregación socioeconómica en la educación secundaria obligatoria; 2019)	0,21 (escuela primaria)

Tabla 3.2. Indicadores propuestos

Nº	Objetivo	Indicador	Definición	Fuente	Periodicidad actual	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (datos más recientes)	Objetivo
1	Para 2030, reducir la tasa de abandono escolar por debajo de la media de la UE27 y en línea con los objetivos de la UE (2021-2030)	Abandono prematuro de la educación y la formación, total, por orígenes migratorios, por quintiles de ingresos, rural/urbano, gitano, SEN	Porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no han completado la educación secundaria superior y no siguen ningún tipo de formación	LFS/EPA	Trimestralmente	Primaria	Seguimiento	Resultado	16% (2020) Otros ciudadanos europeos (EU-27): 28.3% (2020) Ciudadanos no europeos: 33.9% (2020)	10%
2	Para 2030, garantizar que menos del 13% de los niños y niñas en situación de pobreza se vean privados de actividades educativas regulares de ocio y menos del 11% se vean privados de actividades educativas regulares	Participación en actividades de ocio y educativas, viajes escolares y eventos por origen de los migrantes, por quintiles de renta, rural/urbano, gitano, SEN	Porcentaje de niños y niñas en situación de pobreza que se ven privados de actividades educativas o de ocio	ECV	Irregular (2009, 2014, previsto 2021)	Primaria	Seguimiento/Evaluación	Resultado	Actividades educativas 10,9%, Actividades de ocio 12,9% (2014) Pobres: por Ingresos Actividades educativas 27%, Actividades de ocio 30%.	11% de pobres privados de actividades educativas 13% de pobres privados de actividades de ocio

3	Para 2030, lograr la cobertura universal de las ayudas a la educación para los estudiantes en situación de pobreza y exclusión social	Cobertura de los subsidios de educación	Porcentaje de niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social que se benefician de algún tipo de ayuda o beca educativa (transporte, libros de texto, comedores escolares, NEE, otros) (tasa de cobertura)	Encuesta sobre Gasto de los hogares en Educación /Ministerio de Educación y Formación Profesional	Anualmente	Secundaria	Evaluación	Resultado	Primaria: 27% (785.025) (curso 2019-20) Secundaria: 44% (840.373)	100% de niños y niñas en situación de pobreza y exclusión social
4	De aquí a 2030, reducir la tasa de repetición en primaria, primer ciclo de secundaria o segundo ciclo de secundaria para cerrar la brecha con la media de la OCDE (11%)	Repetición de curso	Alumnos que declararon haber repetido un curso, en primaria, primer ciclo de secundaria o segundo ciclo de secundaria (%)	PISA (15 años)/ Ministerio de Educación y Formación Profesional/CCAA	3 años	Secundaria	Seguimiento/ Evaluación	Proceso	28.7% (2018)	11%
5	Para 2030, reducir la segregación socioeconómica de niños y niñas	Segregación escolar	Concentración de alumnos de 10 años con perfiles socioeconómicos vulnerables en la	PISA TIMSS	3 años	Primaria	Seguimiento/ Evaluación	Proceso	0,32 (segregación socioeconómica en primaria; 2018)	0,21 (escuela primaria)

	en la escuela primaria a los niveles de las principales CCAA		escuela a la que asiste el niño o niña						0,29 (segregación socioeconómica en la ESO; 2019)	
6	Para 2030, reducir a la mitad el bajo rendimiento entre los pobres (niños y niñas que viven en hogares por debajo del 60% de la renta media)	Bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias	Porcentaje de alumnos de 15 años que no alcanzan el nivel 2 ("nivel de competencias básicas") en la escala PISA para las tres materias escolares básicas de lectura, matemáticas y ciencias.	PISA	3 años	Secundaria	Evaluación	Resultado	Matemáticas 23% Lectura 22% Ciencias 20% (PISA 2018)	Reducir a la mitad el bajo rendimiento entre los niños y niñas que viven en hogares por debajo del 60% de la renta media

Notas: Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debe aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA, cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que sufren graves carencias en materia de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de minorías étnicas, en particular de origen gitano; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones familiares precarias. El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo bueno y viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel regional si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores -como mínimo- para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros ámbitos de la política pública tratados en este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GIE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

3.4. Observaciones finales

No se puede conseguir una reducción drástica del abandono escolar con intervenciones dirigidas únicamente a los grupos de mayor riesgo (por ejemplo, niños y niñas de origen migrante, niños y niñas gitanos, o niños y niñas en régimen de acogida). Estos niños y niñas deben recibir siempre una atención y unas intervenciones adecuadas y especializadas, que deben tener como objetivo incluirlos como participantes activos. El problema sistémico de las elevadas tasas de abandono escolar en España requiere amplios cambios para:

- Reducir la repetición.
- Mejorar los resultados académicos.
- Mejorar el sentido de pertenencia de los alumnos desfavorecidos.

Las principales conclusiones de este capítulo son las siguientes:

- La reducción de la pobreza es fundamental para mejorar los resultados educativos.
- Hay una clara necesidad de medidas preventivas que involucren a los estudiantes, las familias y las escuelas.
- La reducción de la segregación educativa es un requisito clave para disminuir la desigualdad educativa.

Las intervenciones eficaces requieren de la colaboración de todas las administraciones con competencias en materia de educación para la plena aplicación y sostenibilidad de los programas que se basan en evidencias empíricas sólidas.

Referencias

- Alegre, Miquel Àngel, Federico Todeschini, y Anna Segura, *Avaluació del programa Èxit 2015-2016*, Ivàlua, Barcelona, 2017a.
- Alegre, Miquel Àngel, Núria Comas, y Marçal Farré, *Avaluació de la implementació del programa Baobab (Pla de Barris)*, Ivàlua, Barcelona, 2017b.
- Alegre, Miquel Àngel, Federico Todeschini, y Anna Segura, *Avaluació del programa Èxit Estiu 2015-2016*, Ivàlua, Barcelona, 2018.
- Ayllón, Sara, 'Growing up in poverty: Children and the Great Recession', in Cantillon, Bea (Ed.) y otros, *Children of Austerity Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*, 219-241, UNICEF and Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Ayuntamiento Vitoria- Gasteiz, *Documento de análisis y propuestas para hacer frente a la segregación escolar en Vitoria-Gasteiz*, Mesa de trabajo 'Educación y Diversidad', Vitoria-Gasteiz, 19 de diciembre, 2016.
- Bonal, Xavier, *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 2012.
- Buenfil, Rosa Nidia, 'Lógicas y sentidos inscritos en la subjetividad: políticas educativas y pistas para su transformación', in Vitar, Ana (Ed.) *Políticas de educación. Razones de una pasión*, 53-88, Niño y Dávila, Buenos Aires: 2006.
- CERMI, 'El CERMI demanda a la UE que preste atención reforzada a los menores con discapacidad en su futura estrategia de infancia', Press release, CERMI, August 4, 2020, Spanish Committee of Representatives of People with Disabilities, Madrid.
- Cordero, José Manuel, César Manchón, y Rosa Simancas, 'La repetición de curso y sus factores condicionantes en España', *Revista de Educación*, 365: 12-37, 2014.

- De la Rica, S. (dir.) y otros, Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2019.
- Rodríguez Victoriano, José Manuel, y otros, 'El proyecto mapa escolar de Valencia: Análisis de la zonificación educativa de la ciudad de Valencia', *Arxius de Ciències Socials*, 39: 129-142, 2018.
- DGEIP, Instrucciones de la dirección general de educación infantil y Primaria sobre el desarrollo del programa de Acompañamiento y apoyo escolar en centros públicos de Educación infantil y primaria durante el curso escolar 2020/2021, Consejería de Educación y Juventud, Comunidad de Madrid, Madrid, 2020.
- DOGV8464 RESOLUCIÓ de 28 de desembre de 2018, de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per la qual es convoquen els acords d'acció concertada en matèria de serveis socials especialitzats en el sector d'igualtat en la diversitat per als anys 2019 i 2020 [2019/272]', Gobierno de España, Madrid, 2019.
- Ferrer, Álvaro, y Lucas Gortazar, 'Diversidad y libertad: Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro', *EsadeEcPol Insight*, 29, Save the Children and Esade, Barcelona, 2021.
- Francis, Becky, Becky Taylor, y Antonina Tereshchenko, *Reassessing 'ability' grouping. Improving practice for equity and attainment*, Routledge, Nueva York, 2020
- Fundación Secretariado Gitano, Programa Promociona: por el éxito educativo del alumnado gitano, Cádiz, 2020.
- González Motos, Sheila, Són efectius els programes de lluita contra l'absentisme escolar? Evidències per a la millora Educativa. Ivàlua and Fundació Bofill, Barcelona, 2020.
- Hanushek, Eric A., y otros, 'Does peer ability affect student achievement?', *Journal of Applied Econometrics*, 18, no. 5: 527-544, 2003.
- Kang, Changhui, 'Classroom peer effects and academic achievement: Quasi-randomization evidence from South Korea' *Journal of Urban Economics*, 61, no. 3: 458-495, 2007.
- Lanau, Alba, 'Child Poverty, Deprivation and Intra-Household Inequality during the Economic Recession', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 175: 63-84, 2021.
- Mato, Javier, y otros, ¿Funcionan las políticas de prevención del abandono escolar temprano en España? Análisis de impacto del Programa de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento (PMAR), Observatorio Social La Caixa, Barcelona, 2021.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier, y otros, *Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee*, UNICEF Regional Office for Europe and Central Asia, Ginebra, 2021.
- OCDE, '¿Cómo algunos estudiantes superan su entorno socioeconómico de origen?', *PISA in Focus*, no. 5, Organisation for Economic Co-operation and Development, París, 2011.
- ORDEN EDU/136/2019, de 20 de febrero, por la que se regula el Programa para la Mejora del Éxito Educativo en la Comunidad de Castilla y León', Comunidad de Castilla y León', 2019.
- Salgado-Orellana, Norma, Emilio Berrocal de Luna, y Christian Alexis Sánchez-Núñez, 'Intercultural Education for Sustainability in the Educational Interventions Targeting the Roma Student: A Systematic Review', *Sustainability*, 11, no. 12: 3238, 2019.
- Sapere Aude Project, *Practical Case Handbook for social mentoring*, Madrid, 2019.

Terzian, Mary, Kristin Moore, y Kathleen Hamilton, 'Effective and promising summer learning programs and approaches for economically-disadvantaged children and youth', white paper, Child Trends & Wallace Foundation, Nueva York, 2009.

4. SALUD Y NUTRICIÓN

- Las desigualdades en materia de salud han aumentado en España en las últimas décadas, y la descentralización de los servicios sanitarios entre los distintos niveles de las administraciones públicas se ha subrayado como un obstáculo importante para la aplicación de programas e iniciativas coordinadas para los niños y niñas que más lo necesitan.
- Además, muchos niños y niñas en España carecen de acceso a servicios de salud mental, odontológicos y oftalmológicos, que deberían incorporarse a los sistemas de atención primaria y comunitaria. El país también se enfrenta a tasas crecientes de obesidad y sobrepeso infantil.
- La aplicación efectiva de la GIE requiere de una coordinación rápida y continua entre los servicios sanitarios, educativos y sociales, así como de políticas alimentarias de protección y promoción de la salud infantil, y un mayor apoyo a la vigilancia, el seguimiento, la evaluación y la investigación.

Introducción⁵⁶

Las desigualdades sociales y en salud se han ampliado en España en las últimas décadas, incluidas las desigualdades en el acceso a los servicios sanitarios para los niños y niñas con necesidades específicas y sus familias (Fundación FOESSA, 2018). El carácter multidimensional del bienestar durante la infancia exige el desarrollo de políticas intersectoriales y complementarias (por ejemplo, medidas para abordar las necesidades sanitarias no cubiertas), en consonancia con el marco global de Salud en Todas las Políticas.⁵⁷ Sin embargo, a pesar de los compromisos expresados y de los esfuerzos realizados a nivel nacional, autonómico y local, siguen siendo necesarias políticas que protejan y promuevan, en particular, el estado de salud y nutricional de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

En este capítulo analizamos políticas, programas y servicios específicos destinados a proteger y promover la salud de los niños y niñas, en particular de los seis grupos de niños y niñas más necesitados en los que se centra especialmente la GIE: niños y niñas sin hogar o con graves carencias en materia de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de una minoría étnica, en particular los gitanos; niños y niñas en régimen de acogimiento alternativo (especialmente institucional); y niños y niñas en situaciones familiares precarias.

También identificamos un conjunto de buenas prácticas en toda España que han pretendido mejorar los servicios sanitarios para los niños y las niñas. Por último, exponemos las repercusiones, ambiciosas pero realistas, de las acciones recomendadas para promover y salvaguardar la salud y la nutrición de los niños y niñas en nuestro país.

4.1. Programas, planes e iniciativas actuales de salud y nutrición para niños y niñas sin recursos

La descentralización de los servicios sanitarios entre los distintos niveles administrativos - incluidas las CCAA, las divisiones subregionales como Cabildos, Comarcas y Concejos, así como los municipios- se ha subrayado como un obstáculo importante para la aplicación de programas e iniciativas coordinadas para los niños y niñas en situación de necesidad. Cada nivel de la administración tiene su propia estructura organizativa, responsabilidades y presupuestos, lo que dificulta la cooperación entre los diferentes niveles y sectores. La falta de coordinación entre los

⁵⁶ Se recopiló información de seis informantes clave: un médico de atención primaria y un pediatra que trabajan a nivel local; un profesor universitario de economía de la salud que trabaja a escala regional y nacional; y representantes de tres ONG (Cruz Roja España, UNICEF España y Fundación Gasol) que trabajan a escala nacional.

⁵⁷ Este marco fue aprobado en la 8ª Conferencia Mundial sobre Promoción de la Salud en 2014, que adoptó el Marco de Acción Nacional de la Declaración de Helsinki (www.who.int/publications/i/item/9789241506908).

distintos niveles de la administración también dificulta la colaboración con las ONG y las asociaciones de vecinos.

En teoría, el acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS) en España es universal. En la práctica, sin embargo, sigue habiendo grandes desigualdades entre las CCAA en cuanto a los resultados de salud de los niños y niñas, la disponibilidad y el alcance de los programas preventivos específicos y la calidad de dichos servicios.

Existe una amplia evidencia sobre los diferentes impactos del ciclo de la pobreza, que entre otros implica malos resultados de salud en las zonas más vulnerables y desatendidas de España. El pleno acceso al sistema sanitario sigue siendo problemático para algunos niños y niñas de origen migrante: las familias procedentes de países como Rumanía, Rusia y Paraguay, por ejemplo, tienen dificultades específicas para obtener la tarjeta del sistema sanitario, lo que significa que no pueden ser derivados a médicos especialistas, ni acceder a servicios de farmacia con descuentos. Esto preocupa especialmente a las familias procedentes de Rumanía, Estado miembro de la UE desde 2007.

Dado el acceso limitado de las poblaciones migrantes (por ejemplo, los residentes indocumentados) a la información sobre el funcionamiento del SNS, los estudios han observado que los niños y niñas de origen migrante han tenido menos acceso a los servicios especializados, pero han recurrido más a los servicios de urgencia (Llop-Gironés et al., 2014). Además, como se señala en la revisión bibliográfica que acompaña a este informe de profundización (véase Moreno Fuentes et al., 2021), el acceso a los servicios de atención sanitaria que no están totalmente cubiertos por el SNS (incluidos los servicios de salud oftalmológica, de salud bucodental, o de salud mental) es menor entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos (es decir, los niños y niñas que experimentan privación de vivienda, los niños y niñas de origen migrante y los niños y niñas en situación familiar precaria) como consecuencia de los problemas económicos (Ministerio de Sanidad, 2017). Estas cuestiones también han sido planteadas por los profesionales sanitarios entrevistados para este informe.

Es evidente que los servicios de atención dental y de salud mental prestados por el sistema sanitario público en las comunidades desatendidas son insuficientes. Los problemas de salud bucodental están aumentando en general en España, y afectan a los niños y niñas en situaciones más vulnerables: la no utilización habitual de los servicios dentales es mayor entre los niños y niñas de 0 a 14 años de origen migrante (51,8%) que entre los niños y niñas españoles (35,4%) (Ministerio de Sanidad, 2017). La salud bucodental también está relacionada directamente con los buenos hábitos alimenticios. Sin embargo, los padres de origen migrante, gitanos y los que viven en situaciones precarias suelen trabajar muchas horas y sus hijos e hijas pueden pasar gran parte del día solos en casa, utilizando sus dispositivos digitales y comiendo alimentos no perecederos de bajo coste y escaso valor nutritivo. Una vez más, estas preocupaciones fueron destacadas por todos los profesionales de la salud entrevistados para este análisis.

Los problemas de salud mental han recibido, históricamente, una atención limitada dentro del sistema de salud sanitario público en España. La pandemia del COVID-19 ha elevado exponencialmente el número de casos con problemas de salud mental en niños y niñas y familias en situación de precariedad (Patricio del Castillo y Velasco, 2020).

Los pediatras y las enfermeras de los centros de atención primaria (en el nivel local) se encargan del seguimiento de la salud, crecimiento y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes desde que nacen hasta que cumple los 13 años, a través del "Programa del niño sano". Sin embargo, nuestros entrevistados señalaron que este seguimiento es especialmente difícil para los niños y niñas en situación de necesidad de los seis grupos objetivo, debido a los frecuentes cambios de residencia y la gran movilidad, que dificultan los esfuerzos por mantener el seguimiento y otras visitas a los servicios sanitarios.

El programa "Niño sano", que ofrece controles de salud y comportamiento y vacunas a los niños y niñas de 0 a 13 años, está presente en las 17 CCAA como parte del SNS. Sin embargo, es un área de política pública poco analizada y evaluada, aunque existen datos objetivos y de alta calidad sobre el uso de la asistencia sanitaria y los resultados de salud, dado el carácter obligatorio de los controles de salud y el programa de vacunación dentro de este esquema.

El programa "Niño sano" actúa como un "pasaporte" de control para acceder a otros servicios sociales para los niños y niñas necesitados y sus familias. En la mayoría de los casos, los médicos de atención primaria y las familias son los que más se implican a la hora de promocionar la salud y la prevención de enfermedades dentro de este programa. Esto favorece el cumplimiento del calendario de vacunación que permite el acceso a otros programas sociales y educativos.

Las familias en riesgo de exclusión social perciben a los profesionales de la salud, y a los de la enfermería en particular, como personas que intentan ayudar de forma genuina y leal, evitando juzgar a nadie. Los servicios sanitarios que trabajan en estrecha colaboración con los servicios sociales y educativos ofrecen, por tanto, una excelente vía para aliviar las enormes desventajas a las que se enfrentan las familias y los niños y niñas de los seis grupos objetivo en España.

La necesidad de una coordinación rápida y continua entre los servicios sanitarios, educativos y sociales fue destacada por todos los principales actores relevantes entrevistados. Un ejemplo muy común refleja esta falta de coordinación. Un niño que vive en la pobreza desarrolla ansiedad y/o depresión. El equipo de psicólogos en la escuela detecta el problema y, en el mejor de los casos, la familia consulta al pediatra. El servicio de pediatría remite al niño a uno de los escasos y lejanos servicios de salud mental, que finalmente puede recetar un fármaco para tratar al niño. Sin embargo, las causas subyacentes del problema de salud mental pueden quedar sin diagnosticar y sin tratar. Éstas suelen ser de índole familiar y estar vinculadas, por ejemplo, a la falta de trabajo o de ingresos de los padres, o a la infravivienda en la que residen. La coordinación de políticas y servicios en los ámbitos de la atención sanitaria, los servicios sociales y el sistema educativo es, por tanto, esencial no sólo para mejorar la salud de los niños y niñas vulnerables, sino también para reducir su pobreza y exclusión social.

La Cañada Real, un poblado chabolista a 13 kilómetros del centro de Madrid, es un ejemplo de una zona que merece una atención particular, e ilustra la falta de programas, planes e iniciativas a nivel nacional y autonómico para proteger a los niños, niñas y a las familias en situación de precariedad. Más de 4.000 personas, en su mayoría inmigrantes, gitanos y familias en situación muy precaria, viven en la zona, que carece de electricidad desde octubre de 2020. Entre ellas hay 1.800 niños y niñas (el 45% de sus habitantes). Se trata de un fracaso absoluto en términos de protección de los derechos humanos y de la infancia, y desde que se cortó la electricidad han intervenido trabajadores sanitarios y voluntarios de ONGs de salud para tratar de paliar las consecuencias de esa situación, que ha sido señalada al Gobierno español por Olivier De Schutter, relator especial de la ONU sobre pobreza extrema y derechos humanos. Las autoridades autonómicas y nacionales de Madrid han estado debatiendo esta crisis, pero no han llegado a ninguna decisión definitiva, y hasta octubre de 2021, un año entero desde que se cortó la electricidad, no se han adoptado medidas efectivas para restablecer el suministro eléctrico (Minder, 2021).

Nutrición

Dados los problemas actuales de obesidad infantil y salud bucodental en España (que también afectan de forma desproporcionada a los niños y niñas necesitados, véase Moreno Fuentes et al., 2021), el componente de nutrición del programa Niño Sano es vital. En varias CCAA se está poniendo en marcha un servicio específico relacionado con la obesidad infantil.

Los programas de nutrición en los distintos niveles administrativos abarcan diversas áreas, con una atención regular a la maternidad que incluye orientación sobre la nutrición y la actividad física, tanto durante, como inmediatamente después del embarazo. Aunque se proporciona

información sobre la lactancia, se necesitan más iniciativas y acciones para promover y proteger la lactancia materna, especialmente entre las mujeres más vulnerables.

En el caso de los niños y niñas, especialmente los más necesitados, la escuela desempeña un papel fundamental en el desarrollo de su comportamiento alimentario. En 2010, el Consejo Interterritorial del Sistema de Salud español aprobó el "Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos", que incluía un conjunto de recomendaciones nutricionales para los alimentos que se deben ofrecer en las escuelas. Sin embargo, los menús escolares y la adquisición de alimentos en los centros educativos siguen siendo ámbitos de intervención muy desregulados. Por ello, la normativa actual (como la que regula las máquinas expendedoras dentro de los centros educativos) debería ser obligatoria y se debería establecer un sistema de seguimiento adecuado.

La Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición también propuso medidas especiales para los niños y niñas, en particular en el entorno escolar (Parlamento español, 2011). Entre ellas, la promoción de la actividad física y la prohibición de la comercialización y venta de alimentos poco saludables, entre otras. Además, las escuelas y guarderías fueron declaradas espacios libres de publicidad. Hasta la fecha, todos los programas escolares (de los que son responsables las CCAA) incluyen la educación física, pero no existe una educación nutricional obligatoria. Todos los entrevistados consideran que la promoción de un entorno más saludable en los centros escolares es una acción necesaria y positiva. Sin embargo, también señalaron que se debería hacer más para promover un entorno nutricional más saludable fuera de la escuela.

A nivel nacional se discute la utilización de un etiquetado fácil de entender, como NutriScore, y Cataluña ha introducido impuestos sobre los alimentos poco saludables. Sin embargo, no se han aplicado subvenciones a opciones más saludables, aparte de la provisión de comidas saludables en las escuelas. Existen iniciativas a nivel nacional para restringir la comercialización de alimentos y bebidas poco saludables, pero la mayoría son acciones autorreguladoras y voluntarias para el sector privado. También tienden a centrarse principalmente en la publicidad televisiva, pero pasan por alto otros medios (como las plataformas de redes sociales, o las aplicaciones).

Los actores interesados entrevistados para este informe destacaron tres áreas, en particular, que deben ser abordadas para proteger la salud y para mejorar dieta de los niños y niñas en situación de necesidad. En primer lugar, los niños y niñas y las familias vulnerables se sienten culpables de que sus hijos e hijas lleven una dieta de baja calidad. Sin embargo, los alimentos de baja calidad nutricional son más baratos y accesibles en las zonas de bajos ingresos de España. Además, las familias necesitadas suelen tener menos tiempo e ingresos para gastar en alimentos perecederos y para cocinar. Los profesionales sanitarios entrevistados también destacaron la obesidad infantil como el principal problema de salud actual que afecta a los niños y niñas desfavorecidos.

En segundo lugar, los bancos de alimentos y otras organizaciones benéficas de alimentos suelen estar inundados de alimentos de escaso valor nutricional, como artículos de panadería, galletas, bebidas azucaradas y productos lácteos azucarados. Algunos de estos bancos de alimentos reciben artículos directamente de las industrias alimentarias patrocinadoras. Además, la forma en que se "ofrecen" estos productos a estas familias desfavorecidas es muy a menudo irrespetuosa.

En tercer lugar, varios de los grupos interesados entrevistados eran especialistas y profesionales que llevaban más de dos décadas trabajando con niños y niñas vulnerables de los seis grupos objetivo. Todos ellos destacaron la urgente necesidad de políticas públicas económicas y laborales estructurales que garanticen unos ingresos adecuados, unas condiciones de vivienda saludables y empleos decentes para los adultos de las familias como requisitos básicos y

sostenibles de medidas que tengan un impacto a largo plazo en la salud y la nutrición de los niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social.

4.2. Ejemplos de buenas prácticas

Identificamos un programa del tercer sector, Caixa Proinfancia, centrado específicamente en los niños, niñas y las familias necesitadas. Este programa contra la pobreza infantil pretende romper el ciclo de pobreza que se transmite de padres a hijos, y aborda directamente tres servicios sanitarios específicos: alimentación y nutrición, gafas y apoyo psicológico. El programa funciona en 134 municipios de toda España y colabora con más de 400 entidades sociales proveedoras, organizadas en 177 redes. El programa cuenta con un Observatorio dirigido por científicos de la educación y evaluadores, pero no incluye, de momento, expertos en salud pública y epidemiología que puedan evaluar su impacto sanitario. En total, 58.841 niños y niñas de 35.326 familias fueron atendidos en 2020 en el marco de este programa.

En cuanto a las buenas prácticas en materia de salud bucodental, el País Vasco y Navarra han aplicado el 'Plan de Atención Bucodental Infantil' (PADI) desde 1991. Este plan ha demostrado su éxito en la reducción de la carga de enfermedades dentales en la infancia: la prevalencia de caries en estas dos CCAA ha disminuido en comparación con el resto de España y sin apenas diferencias entre clases sociales. Por ello, este programa constituye un claro ejemplo de buena práctica en relación con la atención a la salud bucodental de niños y niñas. Sin embargo, la evaluación de los resultados de otros modelos de atención bucodental es complicada por la escasa cantidad y calidad de la información disponible.

Otros ejemplos de buenas prácticas son las campañas educativas dentro de las escuelas para promover el cepillado correcto de los dientes, y el uso del hilo dental y el enjuague bucal para mantener una buena higiene bucal. Las distintas CCAA suelen diseñar este tipo de campañas, para las que se establecen asociaciones público-privadas, pero no han demostrado ser de gran alcance ni sostenibles en el tiempo.

Las directrices dietéticas basadas en los alimentos (FBDG) son herramientas útiles para compartir mensajes fáciles de entender por una amplia audiencia. Dado que se basan en la mejor evidencia empírica actual disponible, su revisión y actualización periódica es crucial. En España, la última versión de las FBDGs se desarrolló en 2018 (Aranceta-Bartrina et al., 2019). En síntesis, esta guía sigue la Dieta Mediterránea como patrón dietético de referencia y utiliza una pirámide como icono gráfico para ilustrar y aclarar los mensajes.

Otros ejemplos de buenas prácticas son las actividades de reformulación. Varios ejemplos incluyen el acuerdo firmado para reducir la sal en el pan, el Plan Nacional para la reducción de la ingesta de sal (Ministerio de Consumo, 2021), y un acuerdo para reducir el contenido de sal de las patatas fritas y los aperitivos salados (Ministerio de Sanidad, 2015). En 2018 se presentó el Plan de Colaboración para la mejora de la composición de alimentos y bebidas (PLAN), que contiene compromisos de reformulación para los sectores de la fabricación y el comercio minorista sobre la reducción de azúcares añadidos, sal y grasas saturadas para varios tipos de alimentos y bebidas que son consumidos habitualmente por niños, niñas, jóvenes y familias (Gobierno de España y AECOSAN, 2018).

Como decíamos en el apartado anterior, los programas e iniciativas de salud mental han sido obviados por los servicios públicos de salud y las administraciones. Sin embargo, algunas CCAA han desarrollado diversas intervenciones centradas en áreas específicas de la salud mental, como los trastornos de la alimentación, el acoso escolar, la violencia de género, etc., entre las que destaca el Plan de Prevención de Trastornos de la Conducta Alimentaria llevado a cabo en Castilla-La Mancha hace unos años.

Estas intervenciones consisten, sobre todo, en charlas y talleres informativos en los colegios con los alumnos y sus padres (en su mayoría contactados a través de las Asociaciones de Padres de

Alumnos de los colegios). Estas prácticas podrían tener cierto impacto en la mejora de la salud mental de los niños y niñas, pero las nuevas intervenciones deberían ir acompañadas de un seguimiento efectivo de la prevalencia y los determinantes de los diferentes trastornos de salud mental en los niños y niñas.

Nuestros informantes clave no recogieron información sobre comportamientos poco saludables, como el consumo de tabaco y alcohol, la inactividad física o comportamientos sexuales de riesgo. Sin embargo, esta información es especialmente importante en relación con los adolescentes, dado el claro consenso existente en la literatura científica sobre el efecto perjudicial de, por ejemplo, el abuso de sustancias en la salud de los adolescentes. La inactividad física también se ha relacionado con problemas cardiovasculares (obesidad y sobrepeso), mientras que el consumo de tabaco podría causar problemas bucodentales, y el consumo de alcohol o la bebida frecuente en grandes cantidades se han asociado a trastornos mentales, etc. (Bunik et al., 2021; Craig, 2021; Chaffee et al., 2021; Storr et al., 2021). Una vez más, la percepción de los profesionales de la salud y de los padres es que los adolescentes no reciben la atención necesaria para cubrir sus necesidades, por ejemplo, con respecto a la información para mejorar sus conocimientos sexuales y emocionales, la información sobre el abuso de sustancias, o los servicios de salud mental adecuados.

4.3. Recomendaciones de política pública y objetivos para 2030

Las opiniones de los informantes entrevistados sobre los puntos fuertes y débiles de los esfuerzos en materia de salud y nutrición infantil en nuestro país nos han permitido conocer las buenas prácticas y las iniciativas bien desarrolladas, así como las que necesitan medidas y apoyo adicionales.

Al menos dos CCAA, Asturias y la Comunidad Valenciana, están trabajando actualmente en la creación de un sistema de atención primaria que haga hincapié en la perspectiva de la salud comunitaria. Según Cruz Roja España, este es el mejor modelo posible para abordar los arraigados problemas de salud y nutrición relacionados con la pobreza infantil y la exclusión social.

Es necesario poner en marcha modelos de coordinación que establezcan conexiones a largo plazo entre los sistemas de atención sanitaria, los servicios sociales y la educación, tanto de manera formal como implícita. Aunque las partes interesadas identificaron acciones positivas, todavía hay un margen considerable para hacer más y mejor en este ámbito. Esto podría incluir la combinación de medidas para abordar tanto la inseguridad alimentaria como el sobrepeso/obesidad infantil. Las políticas de atención sanitaria y nutrición para atender a los niños y niñas necesitados de los seis grupos objetivo se consideraron muy diversas en las distintas CCAA. Todos los niños y niñas en situación de necesidad tienen derecho a acceder a los servicios sanitarios, aunque la accesibilidad y la calidad de los servicios sigue siendo variable. Se detectaron cuellos de botella especialmente en la prestación de servicios de atención dental, mental y oftalmológica, en los que la colaboración entre el sector público y el privado resultó ineficiente.

De nuestro análisis se desprenden tres áreas de acción clave para la aplicación de la GIE en España: la necesidad de coordinación entre diversos sectores; las políticas alimentarias para proteger la salud y la nutrición de los niños; y un mayor apoyo a la vigilancia, el seguimiento, la evaluación y la investigación.

Organización cuidadosamente coordinada de los servicios de los sistemas sanitario, social y educativo a lo largo de las fases de la vida de los niños y niñas (0 a 3, 4 a 12 y 13 a 18)

Las necesidades de los niños y niñas de los seis grupos destinatarios varían mucho en función de su edad y su etapa de desarrollo. Por ejemplo, los niños y niñas mayores de 13 o 14 años acuden a los médicos de familia habituales y ya no utilizan los servicios pediátricos. Al mismo tiempo,

los niños y niñas siguen estando cubiertos por los servicios pediátricos de los hospitales hasta los 18 años. Se recomienda que los equipos multidisciplinares de atención primaria colaboren estrechamente con los equipos de educación y servicios sociales para proteger a los niños y niñas necesitados específicamente en los seis grupos objetivo.

Los servicios de salud mental, salud bucodental y atención oftalmológica se abordan de forma diferente en las 17 CCAA españolas, ya que la mayoría no cubren estos servicios, o lo hacen de forma deficiente. Apenas existen servicios de salud mental diseñados específicamente para los niños y niñas en el nivel de pediatría, y están ausentes del sistema de atención primaria y salud comunitaria.

La inclusión de psicólogos, dentistas y oftalmólogos en equipos de atención primaria bien coordinados

La escasa cobertura de estas áreas de salud en el SNS es responsable del alto porcentaje de personas que reportan necesidades insatisfechas de estos servicios sanitarios. Esto se debe a que los servicios sanitarios privados alternativos no son asequibles para la mayoría, y en particular para los seis grupos objetivo que declaran tener una mala salud mental y bucodental, como se expone en la revisión bibliográfica adjunta (Moreno Fuentes et al., 2021). Por lo tanto, otro objetivo al que se podría aspirar es la concesión de ayudas a los grupos vulnerables para que puedan acceder a esos servicios.

Políticas alimentarias para proteger y promover la salud de los niños y niñas y reducir la carga de las enfermedades relacionadas con la dieta y todas las formas de malnutrición

Para 2030, como resultados realistas para el ECG en España, proponemos:

- Frenar el aumento de la proporción de niños y niñas con obesidad: hasta la fecha, España no ha avanzado hacia este objetivo, con una estimación del 20,7% y el 14,2% de los niños y niñas (de 8 a 16 años) con sobrepeso u obesidad, respectivamente (Fundación Gasol, 2019).
- Reducir en un 30% la proporción de niños y niñas que viven en hogares con inseguridad alimentaria.
- Reducir en un 30% la ingesta media de factores dietéticos nocivos, como las bebidas azucaradas (incluidas las energéticas).
- Aumentar la ingesta diaria de frutas y verduras en un 30%.

Estos objetivos se lograrán adoptando un enfoque intersectorial, que es crucial para el posicionamiento de la política pública en la agenda política. Hay que centrarse en abordar los determinantes de la seguridad alimentaria (por ejemplo, garantizar la accesibilidad y la asequibilidad) y los determinantes de las pautas de consumo. La coordinación también es esencial para evitar la difusión de información contradictoria sobre qué alimentos son saludables y nutritivos, así como para el consenso entre los intereses en conflicto. Sugerimos, por tanto, la puesta en marcha de las siguientes iniciativas.

- Mejorar los entornos alimentarios actuales:
 - Reducir la comercialización de productos poco saludables para los niños y niñas (incluidas las bebidas azucaradas y energéticas) (Boyland y Halford, 2013). En España ya existe un código de regulación de la comercialización de alimentos (CODIGO PAOS), y su revisión y aplicación es más necesaria que nunca para proteger y mejorar los resultados relacionados con la nutrición (incluida la salud bucodental) de los niños y niñas de los seis grupos objetivo.
 - Considerar la posibilidad de conceder subvenciones específicas a los grupos vulnerables para promover el acceso y la asequibilidad de los alimentos saludables. Las subvenciones han demostrado ser eficaces para aumentar el consumo de frutas y verduras (An, 2013). También debería considerarse la posibilidad de aplicar impuestos

(por ejemplo, un impuesto sobre las bebidas azucaradas) para ayudar a reducir la ingesta de calorías (Thow et al., 2014).

- Promover un etiquetado amigable para el consumidor en la parte delantera de los envases de alimentos y bebidas, que ha demostrado ser especialmente eficaz para los grupos de población más desfavorecidos (Talati et al., 2017).
- Aplicar políticas de adquisición de alimentos en las instalaciones de las instituciones (como hospitales o escuelas) para facilitar las opciones de alimentos más saludables. Los comedores en el entorno educativo, por ejemplo, pueden ofrecer comidas saludables (e incluso el desayuno y la merienda) de forma gratuita a los niños vulnerables. La Agencia de Salud Pública de Barcelona trabaja actualmente con las escuelas municipales para desarrollar un menú escolar saludable y sostenible.

Apoyar la vigilancia, el seguimiento, la evaluación y la investigación

- Consolidar, mantener y ampliar los estudios nutricionales y antropométricos existentes (por ejemplo, Ministerio de Consumo, 2019; Moreno et al., 2018; Fundación Gasol, 2019) para permitir la desagregación de los datos por género, grupo de edad, estatus socioeconómico, origen migratorio, o condición de discapacidad. En la actualidad, estas diferentes encuestas utilizan diferentes rangos de edad de los niños y niñas estudiados (6 a 9, 11 a 18, 8 a 16), lo que dificulta la comparación de los datos. Por lo tanto, convendría tratar de armonizar los rangos de edad.
- Establecer y ampliar los estudios que abordan las variables de la inseguridad alimentaria.
- Identificar y hacer seguimiento de los precios de los alimentos (Andrejeva et al., 2010).

Tabla 4.1. Objetivos en materia de salud y nutrición (indicadores primarios)

Indicador	La UE actual	España actual	Objetivo 2030
Necesidades médicas insatisfechas	1.6 % (2017) Población en situación de pobreza: 3% Hogar monomarental: 1.5% Hogar monomarental en situación de pobreza: 1.6%	0.3% (2017) En las ciudades: 0.2% En el medio rural: 0.9% Población en situación de pobreza: 0.8% Pobreza rural: 2,4%.	0
Necesidades dentales insatisfechas	Población que vive en la pobreza: 7.8% (2017) Media: 2,67%. Hogar monomarental: 3.68%. Hogar monomarental en situación de pobreza: 6.6%	Población que vive en la pobreza: 17.2% (2017) Media: 5.7%. En la ciudad: 6,7%. En las zonas rurales: 3.8% Hogar monoparental: 9.8% Hogar monoparental en situación de pobreza: 20,8%.	5.7%
Necesidades de salud mental no satisfechas	-	1% (2017)	0.5%
Consumo de frutas y verduras frescas	-	4.3% (2014)	1.2%

Sobrepeso	-	Total: 18.3% (2017) 2-4 años: 12% 5-9 años: 20.5% 10-14 años: 21.4% 15-17 años: 15.4% Nacido en España: 18.29% Nacido en el extranjero: 17.87%	11.8%
Consumo de carne	6% (2019) Hogares en situación de pobreza: 16.7% Hogar monoparental en situación de pobreza: 19.5% Hogar monoparental: 11.1%	5.3% (2020) Hogares en situación de pobreza: 11.9% Hogares monoparentales en situación de pobreza: 7.7% Hogar monoparental: 6.7%	5.3%

Tabla 4.2. Indicadores propuestos

Indicadores de salud

Nº	Objetivo	Indicador	Definición	Fuente	Periodicidad actual	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (datos más recientes)	Objetivo
1	En 2030, tener cero niños, niñas y adolescentes con necesidades insatisfechas de cobertura y tratamiento médico	Necesidades médicas insatisfechas	Proporción de hogares con niños y niñas con necesidades insatisfechas de cobertura médica, tratamiento y acceso a medicamentos	ECV (módulo ad-hoc 2017), ENSE	Módulo ad hoc - Irregular ENSE - 5 años	Primaria	Evaluación	Estructural	0.3% (2017) En las ciudades: 0.2%. En las zonas rurales: 0.9% Población en situación de pobreza: 0.8% Pobreza rural: 2,4%.	0
2	En 2030, haber reducido la proporción de niños y adolescentes que viven en la pobreza con necesidades de atención dental no satisfechas a la media nacional	Necesidades dentales insatisfechas	Proporción de hogares con niños y adolescentes con necesidades insatisfechas de atención dental. Necesidades insatisfechas definidas como la inaccesibilidad a la atención dental debido a la distancia, el transporte o a razones financieras	ECV (módulo ad-hoc 2017), ENSE	Módulo ad hoc - Irregular ENSE - 5 años	Primaria	Evaluación	Estructural	Población que vive en la pobreza: 17.2% (2017) Media: 5.7% En la ciudad: 6,7%. En las zonas rurales: 3.8% Hogar monomarental: 9.8% Hogar monomarental en situación de pobreza: 20,8%.	5.7%
3	En 2030, haber reducido en un 50%	Necesidades de	Proporción de niños, niñas y adolescentes con	ENSE	5 años	Primaria	Evaluación	Estructural	1% (2017)	0.5%

	la proporción de niños y adolescentes con necesidades de atención a la salud mental no cubiertas	salud mental no satisfechas	necesidades de salud mental no satisfechas. Necesidades insatisfechas definidas como la inaccesibilidad a la atención de salud mental debido a la distancia, el transporte o a razones financieras.							
4	En 2030, haber reducido la tasa media de inactividad física de los adolescentes en los hogares con bajos ingresos a la media española	Inactividad física	Prevalencia de actividad física vigorosa o moderada o de transporte activo durante la última semana entre niños, niñas y adolescentes de 11 a 18 años; considerando el estatus socioeconómico individual y el grupo étnico	HBSC	3-5 años	Secundaria	Monitorización	Proceso	4.6% (2018) Hombres (2.9%) Mujeres (6.2%) Hogares con bajos ingresos: 7.1% Hombres (4.3%) Mujeres (9.6%)	4.6%
5	En 2030, haber aumentado la tasa media de uso del preservativo por parte de los adolescentes en los hogares con bajos ingresos hasta la media española	Salud reproductiva	Uso del preservativo en la última relación sexual coital (15-18 años)	HBSC	3-5 años	Secundaria	Monitorización	Proceso	75.4 (2018) Hogares con ingresos bajos: 70,6%. Hogares con ingresos altos: 78,3%.	78.3%

Notas: Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debe aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA, cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que sufren graves carencias en materia de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños de origen migrante o de minorías étnicas, en particular gitanos; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones

familiares precarias. El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo bueno y viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel regional si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores -como mínimo- para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros ámbitos de la política pública tratados en este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GCE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

Indicadores de nutrición

Nº	Objetivo	Indicador	Definición	Fuente	Current periodicity	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (datos más recientes)	Objetivo
1	En 2030, haber reducido el número de niños y niñas en situación de pobreza que no pueden permitirse comer frutas y verduras frescas al menos una vez al día a la media nacional (1,2%), y preferiblemente a cero (como el 20% de la población con mayores ingresos)	Consumo de frutas y verduras frescas	Proporción de niños y adolescentes de los hogares con el 20% de ingresos más bajos que no pueden permitirse comer fruta y verdura fresca al menos una vez al día	ECV (2017 ad-hoc module)	Irregular	Primaria	Evaluación	Proceso	4.3% (2014)	1.2%
2	En 2030, haber reducido el sobrepeso infantil al 11,8%, con especial atención a los niños y adolescentes en riesgo de pobreza	Sobrepeso	Proporción de niños y adolescentes con exceso de grasa corporal por encima del percentil 85	ENSE HSBC	3-5 años	Primaria	Seguimiento y evaluación	Resultado	Total: 18,3% (2017) De 2 a 4 años: 12% 5-9 años: 20,5%. 10-14 años: 21,4 %. 15-17 años: 15.4% Nacidos en España: 18,29% Nacidos en el extranjero: 17,87%	11.8%

3	En 2030, haber reducido a la media nacional (5,3%) los hogares con niños en situación de pobreza que no pueden permitirse una comida de carne, aves y pescado (o su equivalente vegetariano) cada dos días	Consumo de carne	Proporción de hogares con niños y adolescentes en situación de pobreza monetaria que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o su equivalente vegetariano) cada dos días	EU-SILC	Anualmente	Primaria	Evaluación	Proceso	Media nacional: 5.3% (2020) Hogares en situación de pobreza: 11.9% Hogares monoparentales en situación de pobreza: 7.7% Hogar monoparental: 6.7%	5.3%
4	En 2030, haber reducido la tasa media de ingesta de bebidas azucaradas en los hogares de bajos ingresos hasta, al menos, la media española y, preferiblemente, hasta los mejores escenarios (La Rioja: 3,1%; Navarra y País Vasco: 3,3%)	Ingesta de bebidas azucaradas	Porcentaje de niños que beben una o más bebidas azucaradas cada día (11-18 años)	ENSE HSBC	3-5 años	Secundario	Seguimiento Evaluación	Proceso	6.5% (2018) Hombres: 7,7%. Femenino: 5,3% Hogar con bajos ingresos: 7.9% Hombre: 9,7% Mujeres: 6,3%.	6.5%

Notas: Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debe aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA, cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que sufren graves carencias en materia de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de minorías étnicas, en particular gitanos; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones familiares precarias. El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo bueno y viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel regional si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores -como mínimo- para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros ámbitos de la política pública tratados en este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GCE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

4.4. Observaciones finales

Ha llegado el momento de avanzar significativamente en el desarrollo de políticas sanitarias y nutricionales eficaces para reducir el impacto de la pobreza infantil y la exclusión social en España. Los servicios sanitarios que necesitan un mayor desarrollo y reorientación son, en particular, los servicios de salud mental, salud bucodental y atención oftalmológica. La inclusión de estos servicios en los sistemas de atención primaria y de salud comunitaria constituye una prioridad urgente.

Las políticas de nutrición deben incluir el seguimiento del crecimiento de los niños y niñas de 0 a 5 años; la aplicación de restricciones a la venta y comercialización de productos poco saludables (como los alimentos ultraprocesados y las bebidas azucaradas); y el uso de impuestos y subvenciones para promover el consumo de alimentos más saludables. Unas políticas y programas de nutrición eficaces también contribuirán a mejorar la preocupante situación de la salud bucodental de los niños y niñas en España.

Por último, la coordinación de políticas y servicios en los ámbitos de la salud, los servicios sociales, la educación y la nutrición es primordial para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas.

Referencias

- An, Ruopeng, 'Effectiveness of subsidies in promoting healthy food purchases and consumption: a review of field experiments', *Public Health Nutrition*, 16, no. 7: 1215-1228, 2013.
- Andreyeva, Tatiana, Michael W. Long, y Kelly D. Brownell, 'The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on the price elasticity of demand for food', *American Journal of Public Health*, 100, no. 2:216-222, 2010.
- Aranceta-Bartrina, Javier, y otros, 'Updating the Food-Based Dietary Guidelines for the Spanish Population: The SENC Proposal', *Nutrients*, 11, no. 2675, 2019.
- Boyland, Emma J., y Jason C. Halford, 'Television advertising and branding: effects on eating behaviour and food preferences in children', *Appetite*, 62:236-241, 2013.
- Fundación FOESSA, 'VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España', Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, Madrid, 2018.
- Fundación Gasol, *Informe estudio PASOS 2019*, Gasol Foundation, Los Angeles, CA, 2019.
- Gobierno de España and AECOSAN, *PLAN de colaboración para la mejora de la composición de los alimentos y bebidas y otras medidas 2017-2020*. Dossier, Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, Madrid, 2018.
- Llop-Gironés, Alba, y otros, 'Acceso a los servicios de salud de la población inmigrante en España', *Revista Española de Salud Pública*, 88, no. 6: 715-734, 2014.
- Minder, Raphael, 'In poor Madrid Neighborhood, biggest snowfall in half century, deepens misery', *New York Times*, 25 de enero, 2021.
- Ministerio de Sanidad, 'Encuesta sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), 1994-2018/2019', Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid, 2017.
- Ministerio de Consumo, 'Plan de reducción del consumo de sal (2008)', web page, Ministerio de Consumo, Madrid, 2021
- Ministerio de Consumo, *Estudio ALADINO 2019: Estudio sobre Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España 2019*, Ministerio de Consumo, Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Madrid, 2020. Ministerio de Sanidad, 'Los

fabricantes de aperitivos se comprometen a una reducción adicional del 5% del contenido medio de sal en patatas fritas y snacks para el período 2015-2020', *Press release*, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid, 2015.

Moreno, Carmen, y otros, Estudio Health Behaviour in School-aged Children (HBSC-2018): Informe técnico de los resultados obtenidos por el Estudio Health Behaviour in School-aged Children (HBSC-2018) en España, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid, 2019.

Moreno Fuentes, Francisco Javier, y otros, *Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee*, UNICEF Regional Office for Europe and Central Asia, Ginebra, 2021.

Parlamento de España, 'Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco', Boletín Oficial del Estado, no. 309: 42241-42250, Gobierno de España, Madrid, 2005.

Patricio del Castillo, Rocío, y María F. Pando Velasco, 'Salud mental infanto-juvenil y pandemia de Covid-19 en España', *Revista de Psiquiatría Infanto-Juvenil*, 37, no. 2: 30-44, 2020.

Talati, Zenobia, y otros, 'The impact of interpretive and reductive front-of-pack labels on food choice and willingness to pay', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 14, no. 1: 1-10, 2017.

Thow, Anne Marie, Shauna Downs, y Stephen Jan, 'A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: Understanding the recent evidence', *Nutrition Reviews*, 72, no. 9: 551-565, 2014.

5. VIVIENDA

- España tiene uno de los parques de viviendas más inasequibles de la UE, con un número muy limitado de viviendas públicas y un mercado de vivienda impulsado por los alquileres privados, una situación que tiene un gran impacto en las familias con niños y niñas. Sin embargo, hay pocas políticas públicas en relación con la pobreza y exclusión social o de vivienda que se dirijan específicamente a los niños y niñas como beneficiarios finales.
- Las CCAA son las competentes en liderar y presupuestar las medidas en materia de vivienda, pero algunos municipios, principalmente por razones políticas, se han mostrado reacios a reconocer la necesidad de recursos por parte de los gobiernos autonómicos para hacer frente a los problemas de pobreza local y de vivienda.
- La aplicación efectiva de la GIE requerirá políticas que faciliten el acceso a una vivienda digna y la intervención en caso de que las familias se enfrenten a desahucios o a la pobreza energética. Se necesitan políticas públicas ambiciosas de vivienda, planes de control de los alquileres y programas de vivienda para los jóvenes. Además, la pobreza infantil y el acceso a una vivienda digna -y los vínculos entre ambos- deben definirse más específicamente como temas objeto de la discusión y la política públicas.

Introducción⁵⁸

Esta sección revisa las políticas públicas y programas relevantes desarrollados por las administraciones públicas españolas en relación con el acceso a una vivienda digna. Una de las principales conclusiones de nuestro trabajo es que hay pocas políticas en el ámbito de la pobreza y la exclusión social y de la vivienda que se dirijan específicamente a los niños y niñas menores de 18 años como beneficiarios finales (con la excepción de los niños y niñas no acompañados). De hecho, el término "pobreza y exclusión social infantil" rara vez se utiliza como categoría de esta política pública.

Abordamos algunas de estas iniciativas según un análisis sistemático del objetivo de los programas, su contenido, etc. No se trata de una revisión exhaustiva de cada programa o iniciativa, sino de una amplia muestra que abarca todo el país.⁵⁹ Nuestra investigación ha examinado tanto las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social que se relacionan directamente con la vivienda y las familias, como las políticas que se relacionan indirectamente con la vivienda. El examen de estas últimas políticas públicas considera aquellas que incluyen elementos que pueden influir en la pobreza y la exclusión social de las familias en relación con su estrategia de vivienda, o en relación con su entorno construido: políticas que pretenden aliviar la carga en la economía familiar de gastos distintos del alquiler o la hipoteca, y dirigidas a los niños y las niñas. Durante nuestro trabajo de campo los informantes han llamado la atención sobre el acceso a una vivienda digna como una de las dimensiones más importantes a la hora de analizar la pobreza y la exclusión social infantil.

5.1. Revisión de los programas, planes e iniciativas de vivienda existentes

La investigación en un sector de política pública que es relativamente nuevo tiende a ser compleja, lo que dificulta mucho el rastreo de los detalles y los componentes de los programas

⁵⁸ Para este capítulo se han realizado un total de 15 entrevistas: Fundación FOESSA, Nivel Nacional; Fundación Tomillo, Nivel Local; Secretariado Gitano Nivel Local; Experto 1, Consultor; Experto 2, Académico; PROVIVIENDA, Nivel Nacional; EAPN ES, Nivel Nacional; Save the Children, Nivel Nacional; Canarias, Gobierno Regional, Departamento de protección de la familia y la infancia; Rioja, Gobierno regional, Departamento de protección y acogida de menores; Andalucía, Gobierno regional, DG de Infancia; Cataluña, Institut Infància i Joventut, Institución pública regional, Director; Cataluña, Institut Infància i Joventut, Institución pública regional, Investigador.

⁵⁹ Algunas partidas (presupuesto, indicadores o evaluación) pueden no aparecer en nuestro informe porque no están disponibles, ya sea porque no aparecen en la bibliografía, o porque los recursos utilizados para el acceso a una vivienda digna son sólo una parte de una partida presupuestaria más amplia y prácticamente imposible de desglosar.

que se ocupan directamente de la infancia. Por lo tanto, nos hemos enfrentado a este reto explorando no sólo los programas y las políticas, sino también la presupuestación, la implementación y la gobernanza multinivel, con diferentes grados de éxito. Lo que sigue es una categorización provisional de los diferentes tipos de programas.

- Acuerdos, estrategias, marcos normativos e iniciativas políticas que definen las necesidades, los objetivos, las alianzas y las hojas de ruta antes del diseño y la ejecución de los programas.
- Iniciativas directas de vivienda:
 - Las que pretenden garantizar el acceso a una vivienda digna a los hogares que sufren privaciones (o están en riesgo de sufrirlas).
 - La protección de las familias desahuciadas con niños y niñas.
- Mejora del acceso a una vivienda digna:
 - Mediante transferencias directas de dinero para el alquiler, los servicios públicos domiciliarios e incluso para pequeñas reformas.
 - Mediante ayudas indirectas: formación en habilidades básicas, integración social y "normalización".
- Mejora de las condiciones del entorno construido.

También es muy relevante mencionar el papel de las organizaciones con y sin ánimo de lucro en la prestación de servicios. Las organizaciones del tercer sector, como Cruz Roja, Cáritas, Save the Children, Provivienda y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza en España (EAPN) suelen tener una visión más completa del contexto de la pobreza y proponen y diseñan programas para y con las administraciones autonómicas y locales. Un gran número de programas y servicios se externalizan en estas organizaciones sin ánimo de lucro, pero también en grandes empresas privadas que prestan todo tipo de servicios para las ciudades (jardinería, limpieza, mantenimiento, etc.).

Estas organizaciones participan en la ejecución de los programas, bien a través de convocatorias abiertas (en las que suele elegirse la oferta más barata), bien a través de la selección directa (sobre todo en el caso de los servicios especializados que prestan las organizaciones sociales), o bien mediante acuerdos por los que las grandes organizaciones sociales han prestado tradicionalmente servicios o incluso han gestionado instalaciones. La mayoría de estos programas se desarrollan a nivel local y son definidos por los gobiernos locales y autonómicos. Suelen estar financiados principalmente por el Gobierno central (a veces con el apoyo de recursos de la UE) a través de transferencias a los gobiernos autonómicos y locales que luego seleccionan y distribuyen los recursos entre los departamentos y las organizaciones privadas que prestan los servicios o ejecutan los programas.

Planes nacionales y programas

Se ha hecho un considerable esfuerzo a nivel nacional para incorporar la pobreza infantil y la exclusión social en la agenda de políticas públicas y en el debate público. La Estrategia para el Desarrollo Sostenible de 2007 (antes de la crisis económica de 2008 que desató una crisis de desahucios y de la vivienda) estableció unos objetivos que debían alcanzarse durante las primeras décadas del siglo XXI, entre ellos algunos relacionados directa o indirectamente con el acceso a una vivienda digna. Por ejemplo, los objetivos pretendían: conceder protección a las personas que se enfrentan a un desahucio (para 2022), mejorar el acceso a una vivienda de alquiler que no cueste más del 30% de los ingresos del hogar (para 2024); promover el alquiler asequible mediante la construcción de viviendas públicas en zonas con precios de mercado elevados (para 2030), y conceder protección a las familias en riesgo de pobreza energética (con el objetivo de reducir el número de familias en esta situación en un 25% para 2025 y en un 50% para 2030).

La Alianza País Pobreza Infantil Cero, una alianza estratégica nacional lanzada por el Alto Comisionado para la contra la Pobreza Infantil, se centra en el acceso a una vivienda digna, entre otros objetivos. Esta alianza está formada por 75 instituciones, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

El objetivo 3.4 de la Estrategia Nacional de Prevención contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-23) aprobada por el Gobierno central incluye medidas de vivienda y otras de carácter territorial centradas en las familias vulnerables con niños, niñas y jóvenes (MSCBS, 2019). Existen ya varias líneas de política pública comunes a una diversidad de planes autonómicos y locales: mejorar el parque de viviendas sociales, erradicar la infravivienda y el sinhogarismo, luchar contra la pobreza energética y subvencionar los suministros, mejorar los espacios públicos abandonados y luchar contra la despoblación rural (estas dos últimas con base territorial).

En febrero de 2021, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales lanzó las Directrices de Protección de las Familias y Contra la Pobreza Infantil y la Exclusión (Secretaría de Estado de Derechos Sociales, 2021). Los presupuestos de sus componentes A1 (45 millones de euros) y B (15 millones de euros), incluyen el apoyo a la vivienda y las necesidades básicas de los hogares y el alojamiento alternativo en casos de emergencia. Ambos presupuestos se distribuyen a las CCAA para su ejecución y se asignan a programas municipales específicos que incluyen, por ejemplo, una fuerte atención a las familias vulnerables con niños y niñas y, en algunos casos, una atención específica a la comunidad gitana (especialmente en Extremadura). Varios programas definidos por los gobiernos locales se centran en cuestiones de género, como el apoyo a las madres solteras y los puntos de encuentro para niños y niñas con padres separados. En cuanto a otros grupos objetivo, como los de origen migrante, las directrices no discriminan entre nacionales y nacidos en otros países. Este enfoque no discriminatorio es un componente clave para garantizar la estabilidad de los hogares vulnerables de origen migrante.

Si bien la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024) no hace referencia explícita a la pobreza infantil y la exclusión social, no deja de ser una política relevante porque la pobreza energética está conectada con una serie de cuestiones muy vinculadas a ese desafío, como la educación, la salud y la nutrición (Ministerio Transición Ecológica, 2019). La pobreza energética es, sin duda, una variable clave en relación con el acceso a una vivienda digna y, como se muestra en este capítulo, los indicadores de pobreza energética se utilizan a menudo para medir la pobreza infantil y la vivienda digna.

El Plan Estatal de Vivienda (2018-2024) no incluye partidas específicas para la pobreza infantil y la exclusión social, pero la estrategia suele desglosarse en programas desarrollados y ejecutados por las CCAA y los gobiernos locales para incluir el apoyo a los hogares con niños y niñas, a las familias monomarentales y a los que tienen niños y niñas con discapacidad. También es importante destacar la dimensión de género que se incluye en varios de estos programas.

Principales programas autonómicos

La Alianza contra la pobreza infantil, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía (2015) es un importante acuerdo entre instituciones y 31 organizaciones sin ánimo de lucro que ponen en común recursos para atender a las familias en riesgo de pobreza, tanto con ayuda material, como con la provisión de vivienda.

En Aragón, hemos identificado tres programas principales a nivel autonómico. En primer lugar, el Pacto por la Infancia 2020, que es un marco puesto en marcha por el gobierno regional y apoyado por el Ayuntamiento de Zaragoza y los actores de la sociedad civil (incluidos UNICEF y Save the Children). En segundo lugar, el Plan Integral de la Infancia (2010-2014), que se dirige a diferentes grupos vulnerables, incluidas las familias de origen migrante con hijos e hijas. Este programa contó con un presupuesto de 462 millones de euros repartidos entre diferentes departamentos de la Comunidad Autónoma de Aragón y fue evaluado a través de indicadores de ejecución, recursos y rendimiento. En tercer lugar, el Ingreso Aragonés de Inserción, puesto

en marcha en 2016, que incluye un coeficiente que considera la vivienda en relación con la composición del hogar, con énfasis en las familias con hijos e hijas.

Asturias cuenta con un programa relevante para el acceso a una vivienda digna: las Ayudas a la pobreza infantil (Principado de Asturias, 2021). Consiste en transferencias monetarias a las familias que se enfrentan a diferentes grados de privación (en relación con el índice AROPE). En algunos casos, el programa incluye ayudas para el alquiler de viviendas, la mejora de las condiciones de la vivienda y el suministro de energía. Este programa, que es ejecutado por la CA con fondos del Estado, ofrece ayudas de 700 euros para familias con niños y niñas de 0 a 6 años, 450 euros para familias con niños de 7 a 18 años y 550 euros para niños y niñas con necesidades especiales. Asturias cuenta con un presupuesto de 1,4 millones de euros, que se complementa por los ayuntamientos que también aplican el programa.

Canarias cuenta con un sistema de política social integral que incluye algunos programas dirigidos al acceso a una vivienda digna, ya sea de forma directa o indirecta. El Plan de Vivienda (2020-25), por ejemplo, busca mejorar el parque de viviendas sociales, incluyendo el acceso a este parque de viviendas para las familias con niños y niñas. El plan está financiado en gran parte por la CA (68 millones de euros). La Estrategia Canaria de Inclusión Social tiene como objetivo garantizar el acceso a la vivienda a los hogares más vulnerables, especialmente a los que han sido desahuciados, o están en riesgo de serlo, con especial énfasis en las familias con niños y niñas (Gobierno de Canarias, 2019). Este plan también tiene en cuenta la pobreza energética y prevé financiación para ayudar al pago de los suministros domésticos. Como dimensión transversal, la Estrategia también contempla la formación en competencias básicas para las familias sobre el consumo energético doméstico. El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canarias con su Plan de Rescate Social (2018), también busca dar apoyo a los niños y niñas refugiados y migrantes no acompañados.

Cantabria ha desarrollado el II Plan de Emergencia Social de Cantabria (2018-2020), plan transversal que abarca varias Consejerías que operan en una comisión interdepartamental (Gobierno de Cantabria, 2017). La línea estratégica 2 de ese Plan, que tiene como objetivo garantizar el acceso a los suministros básicos, incluye un Programa de Garantía de Vivienda construido en torno a 11 acciones específicas con un presupuesto asignado de unos 5,7 millones de euros. Su enfoque integral se centra especialmente en los padres menores de 35 años con hijos e hijas, así como en las familias monoparentales o en los hogares en los que hay una víctima de violencia de género; en las unidades de acogida para niños y niñas huérfanos por violencia de género, o en los hogares afectados por desahucios. El programa se evalúa a través de reuniones de coordinación de la comisión interdepartamental para garantizar la coordinación entre los diferentes departamentos implicados.

Castilla-La Mancha cuenta con dos programas especialmente relevantes. El Plan CUIDA y el Plan de Garantías Ciudadanas, que se centran en las personas y familias en situación de privación, con especial apoyo a los hogares con niños y niñas en situación de pobreza energética (Junta Castilla-la Mancha, 2017). Sin embargo, no se dispone de indicadores sobre la infancia o el acceso a una vivienda digna y no hay datos sobre la evaluación de estos programas. Son ejecutados por la CA y supervisados por un consejo consultivo de actores institucionales y de la sociedad civil (Mesa Regional de Garantías Ciudadanas).

Castilla y León ha incorporado a su Programa de Actuaciones Estratégicas con la Población Gitana un programa para erradicar el chabolismo y la infravivienda y favorecer la transición a la vivienda normalizada (Junta de Castilla y León, 2018). El programa es implementado por una coalición transversal de actores públicos y sin ánimo de lucro y se diseña e implementa utilizando métodos participativos.

La puesta en marcha en Extremadura de su Plan Integral de familias, infancia y adolescencia tiene como objetivo mejorar el acceso a la vivienda social y a las prestaciones de alquiler (Junta

de Extremadura, 2020). Para ello, ofrece un Servicio de Protección a las Familias en Riesgo de Desahucio, y programas de lucha contra la pobreza energética (es decir, aislamiento y mejora del hogar) y ayudas económicas para los suministros energéticos. Es importante destacar que el programa ofrece ayudas económicas a familias con diferentes perfiles de vulnerabilidad, incluidas las familias con niños y niñas y las familias con niños y niñas con discapacidad. El programa también promueve el diseño, la construcción y la adaptación de parques infantiles para favorecer su integración, especialmente en las zonas desfavorecidas. El programa está dirigido por la Consejería de Vivienda y servicios sociales de la región, en colaboración con organizaciones locales y de la sociedad civil.

En Galicia, la Estrategia de inclusión social adopta un enfoque integrado que incluye una amplia gama de medidas en torno a la integración social y la vivienda (Xunta de Galicia, 2014). Sus esfuerzos para mejorar las condiciones de vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad incluyen medidas específicas para la comunidad gitana, y para garantizar el acceso a una vivienda digna, así como la eliminación del chabolismo. Esta Estrategia adopta una visión holística de las necesidades de vivienda para el desarrollo de los niños y niñas, mirando más allá del hogar para considerar otros espacios urbanos críticos y seguros para promover el diseño, la construcción y/o la adaptación de espacios para el juego y las actividades de ocio de los niños y niñas. Los procedimientos de decisión de la Estrategia para la adjudicación de viviendas protegidas priorizan a las familias numerosas o con tres o más hijos e hijas, a las familias monoparentales, a las familias con algún miembro con discapacidad o dependencia y a las mujeres víctimas de violencia de género.

La Rioja está poniendo en marcha su IV Plan regional de infancia y adolescencia con enfoque basado en los derechos humanos 2018-2021. Este tiene un carácter transversal y ha sido elaborado y puesto en marcha con la participación de diferentes estamentos de la Administración, la sociedad civil y los niños, niñas y adolescentes, cuyas opiniones han sido consideradas a través de un proceso participativo. Dentro de este Plan, la Línea de Acción 1 tiene como objetivo asegurar el acceso a recursos que mejoren el bienestar de la infancia y la adolescencia y garanticen su desarrollo integral (Gobierno de la Rioja, 2018, p. 40). Para ello, el objetivo 1.1. pretende reducir el impacto de la pobreza y la exclusión social en las familias con menores a su cargo a través, entre otras, de actuaciones específicas en materia de vivienda (Gobierno de la Rioja, 2018, p. 50). El presupuesto total de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, responsable del seguimiento y ejecución de las actuaciones en materia de vivienda, asciende a 5,3 millones de euros.

La Región de Murcia cuenta con un programa específico de viviendas para familias con niños y niñas con discapacidad, o que viven en malas condiciones habitacionales, incluido en su Plan Municipal de Infancia y Adolescencia (Ayuntamiento de Murcia, 2019; Región de Murcia, 2019). A través de este programa, las familias con niños y niñas con discapacidad pueden trasladarse a viviendas más accesibles. También existe un programa que permite el mantenimiento y las reformas en viviendas públicas para mantenerlas en buen estado, y se dispone de recursos para atender la pobreza energética y cubrir los suministros energéticos de las familias con niños y niñas. El Programa PARES de la región está diseñado para apoyar a los hogares desfavorecidos en infravivienda con una estrategia transversal que abarca la integración social, la vivienda y la integración laboral (Asociación Habito Murcia, 2018). Los principales indicadores de ambos programas son el número de familias o niños y niñas atendidos. A través de la Ley murciana 268/2019, también se concede una ayuda para mejorar las condiciones de las familias vulnerables con especial énfasis en la vivienda: pago de alquileres, energía y pequeños electrodomésticos, entre otros.

La Ciudad Autónoma de Ceuta desarrolló su Plan de Inclusión Social de Ceuta 2012-2015, que utilizó un enfoque transversal y tuvo en cuenta otros planes locales existentes. Dentro de este Plan, el objetivo general 5.4 se centraba en el acceso a la vivienda de las personas en situación

o riesgo de exclusión. Dentro de éste, el objetivo específico 5.4.1. se dirigía al desarrollo de medidas de alojamiento alternativo para personas en situación o riesgo de exclusión, incluyendo el desarrollo de centros de protección y acogida de menores no acompañados de origen migrante y la promoción de viviendas para jóvenes, con especial atención a los jóvenes con discapacidad. En concreto, la medida para el desarrollo de centros de protección y acogida de menores no acompañados de origen migrante se puso en marcha y se desarrolló con ONGs como Cruz Roja o Mensajeros por la Paz, entre otras.

El Ayuntamiento de Madrid ha puesto en marcha su IV Plan local de Infancia y Adolescencia de Madrid (2020-23), pero no incluye ningún punto sobre el acceso a una vivienda digna (Ayuntamiento de Madrid, 2020). De hecho, la pobreza infantil y la exclusión social no están incluidas en sus principales prioridades de participación, educación, deportes y un entorno urbano saludable. Aunque la competencia de protección de la infancia es regional, el ayuntamiento de Madrid se ocupa de la población en riesgo. En el caso de la pobreza infantil y la exclusión social, se hace hincapié en la prevención del sinhogarismo o de la privación grave de vivienda, pero sigue habiendo una amplia dispersión de responsabilidades entre varios departamentos: la Dirección General de Inclusión (que se ocupa de inmigración y las personas sin hogar), la Dirección General de Igualdad (que se ocupa de la población gitana), y la Dirección General de Infancia. Hay poca coordinación con el departamento de servicios sociales del Gobierno autonómico. El principal dispositivo es el SAER (Servicio de Asesoramiento de Emergencia Habitacional).

Como se ha señalado en el apartado 4.1, Madrid también cuenta con uno de los barrios más desfavorecidos de Europa: la Cañada Real, que es un barrio de chabolas de varios kilómetros cuadrados en las afueras de la ciudad que cuenta con 1.641 habitantes registrados (pero se estima que el número real de personas que viven allí es de unos 4.000), que viven en una mezcla de viviendas formales, informales y chabolas. Una serie de programas operados por el tercer sector (con o sin apoyo público) en la Cañada Real se centran en particular en la pobreza infantil y adoptan un enfoque transversal para su bienestar.

Por último, Cataluña, Navarra y el País Vasco tienen quizás los enfoques más completos sobre la pobreza infantil y la exclusión social en general: enfoques que incluyen explícitamente el acceso a una vivienda digna en sus intervenciones. Estos enfoques se describen con más detalle en la siguiente sección como ejemplos de buenas prácticas.

5.2. Ejemplos de buenas prácticas

Entre la variedad de políticas públicas descritas en la sección anterior han surgido varias buenas prácticas. Así, hemos identificado las siguientes, según nuestro análisis sobre la forma en que se integran con otras políticas a nivel regional, la metodología prevista y aplicada para la evaluación de los programas y su impacto, o la forma en que se dirigen a grupos específicos.

Cataluña es un buen ejemplo de una CCAA que se ha esforzado por garantizar una integración multinivel de las políticas de vivienda, haciendo hincapié en la pobreza infantil y la exclusión social. Esta CA se ha propuesto integrar las políticas de vivienda entre los distintos niveles de gobierno. También es la región que hace más hincapié en la pobreza infantil y la exclusión social en una serie de programas autonómicos que abordan la inadecuación de la vivienda. Como hemos mostrado en el ejercicio de mapeo incluido en la sección anterior, las políticas para abordar la inadecuación de la vivienda en España rara vez consideran a los niños y niñas como objetivos específicos, y las políticas movilizadas en Cataluña pueden considerarse un ejemplo de buenas prácticas en el acceso a medidas de vivienda digna porque son eficaces a la hora de articular varios sectores claves de política pública.

Por ejemplo, en virtud de la *Llei de Drets i Oportunitats a la Infància a Catalunya* (Ley de Derechos y Oportunidades de la Infancia), la Generalitat de Catalunya cuenta con un marco

normativo para hacer frente a la pobreza y la exclusión social infantil que, entre otras cosas, otorga el derecho a las familias desahuciadas con hijos e hijas a ser acogidas por la administración pública a través de una red de pisos sociales. El programa también ofrece apoyo material, social y sanitario. Además de contemplar la aplicación de medidas específicas de vivienda para los niños y niñas, la ley adopta una visión y un enfoque holístico del bienestar de los niños y niñas.

Otro ejemplo de buena práctica en Cataluña es el programa Sostre 360º, cuyo objetivo es dar continuidad a los niños y niñas tutelados después de los 18 años, haciendo hincapié en la vivienda. Además, el *Servei d'Intervenció Socioeducativa* (SIS) es una red de centros sociales que proporciona apoyo social y psicológico a las familias, concretamente a las que tienen problemas de vivienda. Estos dos programas son diseñados, financiados (del 40% al 100%) y ejecutados en parte por la CA en colaboración con los municipios. Sin embargo, un reto común para su aplicación es el hecho de que algunos municipios se niegan a ponerlos en práctica, ya que son reacios a declarar y aceptar la necesidad de tales intervenciones.

Estos programas a nivel autonómico se complementan con iniciativas a nivel local. Barcelona, por ejemplo, ha puesto en marcha un fondo, el Fondo de Infancia 0-16, que consiste en pagos mensuales a familias vulnerables para cubrir los gastos del hogar (Ayuntamiento de Barcelona, 2017). A pesar de su presupuesto de 13,5 millones de euros, su impacto en el acceso a una vivienda digna a través del alivio de las sobrecargas de los hogares es complejo cuando se trata de ciudades con altos precios de alquiler. Este es un reto común para programas similares en Cataluña y en otros lugares.

El País Vasco ofrece un ejemplo especialmente interesante de coordinación e intersección entre programas y políticas públicas. Esto puede verse en la complementariedad entre el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2018-2022 (Gobierno Vasco, 2018b), el Plan Director de Vivienda 2018- 2020 (Gobierno Vasco, 2018a) y el Plan municipal de infancia y adolescencia de Bilbao, (2018-2021) (Ayuntamiento de Bilbao, 2018). Las metodologías previstas para el monitoreo y seguimiento de su implementación e impacto son también ejemplos de buena práctica.

El IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2018-2022) se enmarca en el Pacto Vasco por la Familia y la Infancia y contempla la participación de múltiples actores institucionales regionales. Este esfuerzo conjunto ha dado lugar a un Plan intersectorial que incluye una apuesta explícita por la multidisciplinariedad, dado el carácter multidimensional de las cuestiones que afectan a diversos sectores de las políticas públicas, entre ellas la vivienda. Aunque estas iniciativas se beneficiarían de una mejor identificación de las necesidades de grupos específicos, como las familias numerosas o monoparentales, o los niños y niñas con discapacidad, sí que incluyen acciones para garantizar una mayor protección de los niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, los indicadores de resultados para el acceso a la vivienda (Obj. 2) son de carácter cuantitativo, e incluyen indicadores relacionados con la infancia como el número de familias monoparentales o numerosas que acceden a una vivienda pública, el número de familias con hijos e hijas exentas del procedimiento general de adjudicación de viviendas públicas, o la cuantía media de la prestación y el gasto total correspondiente al programa. En total, se han destinado unos 1,8 millones de euros a este Plan.

Como se ha señalado, este plan está alineado con el Plan Director de Vivienda 2018-2020. Este Plan pretende actuar directa e indirectamente sobre el mercado de la vivienda para mejorar la situación residencial en general y, en particular, para favorecer el acceso a las personas de colectivos desfavorecidos que se ven afectados, por ejemplo, por los desahucios, la pobreza energética o el sinhogarismo. El Plan propone importantes actuaciones para promover la emancipación de los jóvenes mediante el acceso a la vivienda pública, y para dar respuesta a las

necesidades de vivienda de colectivos como las familias numerosas o monoparentales. Se prevé la reserva de viviendas para jóvenes y otros colectivos prioritarios, como las familias monoparentales (p. 171). Este plan también está relacionado explícitamente con la Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano, 2017-2020 (Gobierno Vasco, 2019). También se dirige a las personas con discapacidades físicas y mentales (Línea de Acción 4.2) y está alineado con el Plan Regional de Inmigración del Gobierno Regional y el VI Plan por la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

La evaluación del Plan Director de Vivienda se realiza a través de informes de evaluación anuales y un informe de evaluación final. Un rasgo distintivo de esta evaluación es la combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos utilizados para hacer un seguimiento de su aplicación e impacto. Además de los indicadores estándar, se obtiene datos de encuesta sobre los niveles de satisfacción y se miden las percepciones concretas de los diferentes actores sobre los programas implementados y sobre las políticas de vivienda en general. Consideramos que es importante incluir este tipo de indicadores cualitativos sobre la aplicación de las políticas de vivienda dirigidas a los niños, ya que esto enriquece los datos que generalmente están disponibles para medir la inadecuación de la vivienda. En la actualidad, éstos tienden a ser de naturaleza cuantitativa y, como hemos visto, no están desagregados para captar información específica sobre los niños y niñas, incluidos los más vulnerables.

Se necesitan metodologías participativas, flexibles y adaptables para medir la implantación y el impacto de los programas. Un ejemplo es el Plan Municipal de Infancia y Adolescencia 2018-2022 de Pamplona, concebido con una visión global que incluye objetivos de vivienda ejecutados por los gobiernos locales y dirigidos a la infancia y la juventud (Ayuntamiento de Pamplona, 2018). El Plan destaca como ejemplo de buenas prácticas por su enfoque metodológico para la medición de su implantación e impacto en la infancia y la adolescencia. Se evalúa a través de un proceso continuo y sistemático de reflexión y mediante una evaluación participativa y flexible. Como en nuestro ejemplo anterior, este enfoque combina indicadores cuantitativos y cualitativos. En cuanto a la gestión del Plan, su perspectiva global incorpora diferentes áreas políticas en una estructura de gobernanza compleja, pero es supervisada y controlada por el Área de Acción Social del Gobierno Regional, que proporciona los elementos de promoción y coordinación necesarios.

Por último, el País Vasco ofrece un segundo ejemplo de enfoque metodológico interesante para la medición de la aplicación y el impacto: el Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en el País Vasco (BALORA). Este Instrumento fue aprobado al amparo del Decreto 230/2011, de 8 de noviembre, del Gobierno Vasco, proponiendo un interesante enfoque para la evaluación de las situaciones de vulnerabilidad habitacional, específicamente para la protección de la infancia y la adolescencia en la CCAA. El instrumento define la vulnerabilidad relacionada con la vivienda como parte de la "vulnerabilidad por desatención" para incluir lo siguiente: desatención de las necesidades físicas (incluyendo el estado higiénico y las condiciones de habitabilidad del hogar); y desatención de las necesidades de seguridad (incluyendo la seguridad física del hogar y la prevención de riesgos). También incluye situaciones específicas que constituyen un riesgo grave o desamparo:

"situaciones en las que, con independencia de que exista o no alguno de los tipos de desprotección anteriormente mencionados, se den una serie de circunstancias extremas que impliquen un grave peligro para la vida o la integridad básica del niño, niña o adolescente, no existiendo elementos de control suficientes en el entorno."

Los grupos objetivo del BALORA incluyen a los niños y niñas no acompañados de origen migrante y considera otros factores para evaluar la necesidad de apoyo del niño o niña, como su madurez, o la presencia de problemas emocionales o limitaciones físicas e intelectuales. Para ello, el instrumento establece criterios que deben adaptarse a la presencia y gravedad de las limitaciones que afectan a la autonomía y desarrollo del niño, niña o adolescente concreto.

Consideramos que la flexibilidad y adaptabilidad de los criterios e indicadores que presenta este instrumento constituyen un ejemplo de buena práctica ya que puede dar lugar a políticas ajustadas a las circunstancias de los niños y niñas vulnerables y que se adaptan a sus necesidades.

En cuanto a los indicadores, este instrumento establece indicadores específicos para cada grupo de edad y considera las necesidades específicas de grupos más pequeños de niños, niñas y adolescentes. Se trata de un enfoque metodológico interesante porque permite abordar las limitaciones a las que se enfrentan los niños y niñas de todas las edades y que también se aplican a sus necesidades de vivienda. Para cada uno de estos grupos de edad, el modelo identifica indicadores específicos y diferenciados que se agrupan en: necesidades físicas, seguridad, necesidades emocionales, necesidades sociales y necesidades cognitivas. Se miden así las condiciones y los indicadores específicos de la vivienda, que incluyen:

- Las condiciones higiénicas de la vivienda: cualquier falta grave de higiene, que incluye la acumulación de residuos orgánicos y descompuestos, que se asocia a la presencia de insectos, parásitos y/o roedores.
- Las condiciones de habitabilidad de la vivienda: las condiciones mínimas de estabilidad, seguridad, espacio y habitabilidad.

5.3. Factores clave: estándares de referencia e iniciativas sugeridas para desarrollar la GIE en España

En primer lugar, proponemos varios estándares de referencia claves para supervisar el progreso en el acceso a una vivienda digna en España, asociados a tres dimensiones de la vivienda. A continuación, proponemos una serie de iniciativas políticas y programas.

Gasto público en vivienda (en porcentaje del PIB)

Para mejorar el bienestar residencial de la población, y en particular de los niños y niñas, es imprescindible un mayor gasto público en vivienda. Según Eurostat, este se situó en España en el 0,4% del PIB en 2019. El objetivo sería superar la media de la UE27⁶⁰ en 2019, del 0,6%, para 2030.

La asequibilidad de la vivienda

Esta es probablemente la cuestión más importante y exigente para la vivienda, ya que España tiene una de las viviendas menos asequibles de la UE. La promoción del acceso a la vivienda asequible para los hogares vulnerables con hijos e hijas requiere medidas para acercar el peso de la vivienda de alquiler social en España a la media de la UE, especialmente en las zonas de alquiler tensionadas. Se estima que sólo el 2% del mercado de viviendas de España está formado por viviendas sociales, en comparación con la media del 8% de la UE (8%). Un mayor número de viviendas asequibles ayudaría a contrarrestar los precios fijados principalmente por el mercado, haciendo que la vivienda sea más asequible para los hogares vulnerables con hijos e hijas.

Al mismo tiempo, el porcentaje de niños y niñas que viven en condiciones de hacinamiento debe reducirse para alinearse con la media de la UE27 del 9% en 2019 para 2030. Para mejorar la asequibilidad de la vivienda, también es aconsejable reducir el porcentaje de hogares con niños y niñas que tienen atrasos en el pago de sus hipotecas o alquileres, facturas de suministros públicos domiciliarios, o compras a plazos (10,5% en 2019), para acercarse a los niveles observados en países de la UE en mejor situación, como Alemania (4,9% en 2019). Del mismo modo, se necesitan medidas para reducir el porcentaje de niños y niñas que están en riesgo de

⁶⁰ Antes de la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

pobreza una vez deducidos los gastos de vivienda (36,7% en 2019). Este porcentaje debería reducirse a los niveles observados en los países más prósperos de la UE para 2030.

Habitabilidad de la vivienda

Para mejorar la habitabilidad de las viviendas y reducir los riesgos de pobreza energética de los niños y niñas, España debe reducir el porcentaje de niños y niñas que viven en hogares en los que la temperatura no es adecuada (7,7% en 2019), hasta situarse, como mínimo, por debajo de la media de la UE27 (6,8% en 2019) en 2030.

Cuidados o atención institucional

La atención institucional es un tipo de cuidado residencial para un significativo grupo de niños y niñas. En España, la tasa de niños y niñas en acogida alternativa formal (209 por cada 100.000 en 2019) es menor que en otros países de la UE. No hay información detallada sobre este indicador, pero sería interesante conocer el valor medio para el conjunto de los países de la UE.

Privación severa de vivienda

Por último, y dado que España presentó en 2019 mejores cifras que la UE27 en cuanto al porcentaje de niños y niñas que se enfrentan a la privación severa de la vivienda (3,1% frente al 5,8%, respectivamente), se recomienda que el país se proponga mejorar estos niveles hasta los que se observan en los países de la UE mejor situados, como Irlanda (1,9% en 2019), para 2030.

Tabla 5.1. Objetivos en materia de vivienda (indicadores primarios)

Indicador	Actual UE27 ⁶¹	España actual	Objetivo 2030
Privación severa de vivienda	5.8% (2019)	5.7% (2020) Hogares monoparentales: 5.9% (2020)	2.9%
Pobreza energética: temperatura adecuada	6.8% (2019)	7.7% (2019) Hogares en riesgo de pobreza: 13.5% (2019)	3.8%
Sobrecarga del coste de la vivienda	9% (2019)	11% (2019) Hogares monoparentales: 33.1% (2019) En el primer decil: 56.4% (2019)	5.5%
Acogida de niños y niñas en régimen de acogimiento alternativo	-	55% (2019) Niños y niñas (0-17) en cuidado alternativo por cada 100k de población <18 años: 511 (2019) Niños y niñas (0-17) en acogimiento residencial por cada 100k de población <18 años: 279 (2019) Niños y niñas (0-17) en acogimiento formal por cada 100k de población <18 años: 232 (2019)	2.7%

En cuanto al marco legislativo y las iniciativas y programas de política pública, proponemos las siguientes medidas.

⁶¹ Antes de la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de diciembre de 2020.

Marco legislativo

- En caso de desalojo, proporcionar por ley una alternativa habitacional digna a los hogares vulnerables con niños y niñas más allá de las soluciones estrictamente de emergencia, como albergues o refugios temporales.
- Definir una normativa más estricta sobre las condiciones y contratos de alquiler de viviendas para evitar situaciones abusivas o discriminatorias, especialmente para las familias vulnerables con niños y niñas.
- Aplicar la recopilación obligatoria y sistemática de datos sobre la composición de los hogares desahuciados, prestando especial atención a las familias con niños y niñas. Esto debería incluir no sólo la descripción de los miembros del hogar, sino también una evaluación de los riesgos sociales e individuales a los que el hogar y cada uno de sus miembros podrían enfrentarse.
- Establecer normas mínimas en el entorno construido, haciendo hincapié en los espacios públicos y los parques, incluyendo personal para activar y mediar en ellos (siguiendo el modelo de Viena o Berlín).
- Definir, estandarizar e incorporar los conceptos e indicadores de acceso a la vivienda digna en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas como un ámbito transversal de las mismas (abarcando los sectores sociales de la vivienda, la cultura y la salud, entre otros).
- Desarrollar instrumentos para detectar e intervenir en relación con el acceso a la vivienda digna en ámbitos que abarcan diferentes territorios y administraciones, como es el caso de las familias desfavorecidas con alta movilidad residencial como consecuencia de su inestabilidad laboral y falta de redes.

Programas y políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas

- Aumentar la oferta de viviendas asequibles mediante:
 - El fomento de la vivienda de alquiler social para reducir los graves problemas de asequibilidad a los que se enfrentan los hogares más vulnerables con hijos e hijas.
 - Aumentar los impuestos sobre las viviendas vacías o animar a los propietarios a invertir en viviendas de alquiler mediante incentivos fiscales.
 - Controlar o regular los precios de los alquileres en las zonas tensionadas: esto podría ser una medida a corto plazo mientras se adoptan otras medidas para reforzar el parque de viviendas de alquiler social existente.
 - Aumentar el porcentaje de viviendas asequibles en las promociones privadas.
- Promover y ampliar las ayudas a la vivienda para las familias vulnerables con hijos e hijas para garantizar su acceso a la vivienda y hacer frente a sus gastos de alojamiento.
- Prevenir y abordar el problema de los niños y niñas sin hogar mediante programas inspirados en el modelo de Housing First.⁶²

Medidas relacionadas con la COVID-19

Dada la gravedad del impacto de la pandemia de COVID-19 en la situación laboral y económica de los hogares en España, sería conveniente ampliar e impulsar las siguientes medidas, prestando atención a las familias vulnerables con hijos e hijas, especialmente las afectadas por menores ingresos o por el desempleo:

- Ampliar el aplazamiento del pago del alquiler.
- Introducir prórrogas de seis meses en los contratos de alquiler para evitar subidas de su precio.

⁶² Housing First es un enfoque basado en la evidencia internacional, que utiliza una vivienda independiente y estable como plataforma para permitir a las personas con necesidades múltiples y complejas iniciar la recuperación y alejarse de la falta de vivienda (<https://housingfirsteurope.eu/guide/>).

- Adoptar moratorias en el pago de las hipotecas.
- Conceder microcréditos para el pago de los alquileres y ayudas económicas al patrimonio para las familias vulnerables con hijos e hijas.
- Reforzar la suspensión temporal de los desahucios para los inquilinos vulnerables.
- Suspender las desconexiones por impago de servicios de energía, gas y agua.

Producción de datos

- Es necesario disponer de un conjunto más completo de variables y datos para abordar la pobreza infantil y la exclusión social desde una perspectiva residencial integral. Como se ha señalado, la principal fuente de información para el análisis de los indicadores propuestos (ver más adelante) es la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) por tres razones:
 - Recoge datos sobre un número considerable de variables relevantes en el ámbito de la vivienda que pueden aplicarse al análisis de la pobreza infantil y la exclusión social.
 - Permite obtener no sólo una visión general sobre la vivienda y la infancia, sino también un análisis más profundo centrado en las variables pertinentes (tenencia de la vivienda, tipo de hogar, índices de pobreza, etc.) y en los grupos destinatarios (niños y niñas de origen migrante o niños y niñas en situaciones familiares potencialmente precarias, incluidas las familias monomarentales y numerosas).
 - Permite también la actualización de los datos año a año para generar una visión longitudinal sobre los procesos residenciales que afectan a los niños y niñas y las comparaciones internacionales a nivel de la UE con el EU-SILC. Sin embargo, a pesar de su valor, hay cuestiones clave que la ECV no aborda. Se dirige a los hogares privados y no aborda el análisis de los niños y niñas sin hogar ni de los niños y niñas que viven en formas de alojamiento alternativos (instituciones u hogares de acogida). No incluye variables para el estudio de los niños y niñas con una discapacidad, o de los niños de un origen racial o étnico minoritario. Y no permite un análisis regional o local, dado que es una muestra recogida a nivel nacional. Por lo tanto, se recomienda una ampliación del cuestionario.
- Otras dimensiones sobre las condiciones de vivienda de, por ejemplo, los niños y niñas en acogimiento residencial alternativo o los que no tienen hogar están poco exploradas y se necesita más información estadística sobre estas dimensiones. Para ello, el Observatorio de la Infancia puede considerar la posibilidad de añadir nuevas variables a las ya existentes.

Otras cuestiones

- Los gastos de vivienda determinan la renta disponible de los hogares en España. Es vital, por tanto, medir la pobreza infantil y la exclusión social de forma que se tenga en cuenta el impacto de los gastos de vivienda en los ingresos.
- Es necesario generar un debate público y político sobre las consecuencias vitales de la pobreza infantil y la exclusión social en relación con la vivienda de los niños, niñas y adolescentes.

Tabla 5.2. Indicadores propuestos

Nº	Meta	Indicador	Definición	Fuente	Periodicidad actual	Importancia del indicador	Uso del indicador	Tipo de indicador	España (datos más recientes)	Objetivo
1	En 2030, haber reducido a la mitad el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares con graves carencias en materia de vivienda para acercarse a los países mejor situados a nivel europeo (Finlandia: 1,3%; Países Bajos: 2%)	Privación severa de vivienda	Porcentaje de hogares con niños y niñas que residen en un hogar con hacinamiento y que también tienen privaciones en al menos uno de los siguientes aspectos: techo con goteras, sin bañera/ducha y sin baño interior, o una vivienda considerada demasiado oscura	ECV	Anualmente	Primaria	Seguimiento y evaluación	Proceso	5.7% (2020) Hogares monoparentales: 5.9% (2020)	2.9%
2	En 2030, haber reducido a la mitad el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares que no pueden mantener una temperatura adecuada para acercarse al país	Pobreza energética: temperatura adecuada	Porcentaje de niños y niñas en hogares que no pueden mantener una temperatura adecuada	ECV	Anualmente	Primaria	Seguimiento y evaluación	Proceso	7.7% (2019) Hogares en riesgo de pobreza: 13.5% (2019)	3.8%

	mejor posicionado a nivel europeo (Noruega: 2,3%)									
3	En 2030, haber reducido a la mitad el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares sobrecargados por los costes de la vivienda, y cerrar la brecha con el país mejor posicionado de Europa (Finlandia: 1,7%)	Sobrecarga del coste de la vivienda	Porcentaje de niños y niñas en hogares en los que los costes totales de la vivienda suponen más del 40% de la renta total disponible del hogar	ECV	Anualmente	Primario	Seguimiento y evaluación	Resultado	11% (2019) Hogares monoparentales: 33.1% (2019) En el primer decil: 56,4% (2019)	5.5%
4	En 2030, haber reducido a la mitad la proporción de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial sobre el total que vive en acogimiento alternativo	Acogida de niños, niñas y adolescentes en régimen de acogimiento alternativo	Porcentaje de niños y niñas en acogimiento residencial sobre el total de niños y niñas en acogimiento alternativo a 31 de diciembre	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Boletín estadístico sobre medidas de protección de la infancia	Anualmente	Primario	Seguimiento y evaluación	Resultado	55% (2019) Niños y niñas (0-17) en cuidado alternativo por cada 100k de población <18 años: 511 (2019) Niños y niñas (0-17) en cuidado residencial por cada 100k de población <18 años: 279 (2019) Niños y niñas (0-17) en acogimiento formal por cada 100k de población <18 años: 232 (2019)	2.7%

5	En 2030, haber reducido la proporción de hogares con niños y niñas en situación de pobreza con atrasos a la media nacional (17,1%)	Atrasos	Porcentaje de hogares con niños y niñas con retrasos en el pago de hipotecas o alquileres, facturas de servicios públicos o compras a plazos	ECV	Anualmente	Primario	Seguimiento	Proceso	Media nacional: 17.1% (2020) Hogares en situación de pobreza: 37.2% Hogares monomarentales: 20,3%. Hogar monoparental en situación de pobreza: 33%	17.1%
6	Para 2030, reducir la edad de los jóvenes que abandonan el hogar paterno hasta la media de la UE (26,4)	Abandonar hogar paterno	Edad media estimada de los jóvenes que abandonan el hogar paterno	ECV	Anualmente	Secundario	Evaluación	Resultado	29.8 años (2020)	26.4 años

Notas: Los resultados actuales desglosados por CCAA deben interpretarse con precaución, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por lo tanto, el tamaño de la muestra debe aumentarse para permitir el desglose a nivel de las CCAA, cuando sea pertinente, y para identificar a los seis grupos objetivo: niños y niñas sin hogar o niños y niñas que experimentan una grave privación de vivienda; niños y niñas con discapacidades; niños y niñas con problemas de salud mental; niños y niñas de origen migrante o de minorías étnicas, en particular los romaníes; niños y niñas con cuidados alternativos (especialmente institucionales); y niños y niñas en situaciones familiares precarias. El caso de Cataluña, en colaboración con el CIS, ofrece un ejemplo bueno y viable de cómo podría aumentarse el tamaño de la muestra a nivel regional si las CCAA aportan el tiempo y los recursos necesarios. Deberían recogerse datos sobre todos los indicadores -como mínimo- para todos los grupos objetivo. Debería ser posible desglosar todos los indicadores por edad, tipo de hogar, sexo y quintil de ingresos. Estos indicadores (y los mencionados en los otros ámbitos de política pública cubiertos por este informe) se proponen para el seguimiento y la evaluación de la GCE. Sin embargo, también pueden tener el beneficio añadido de mejorar la disponibilidad de los tan necesarios datos desagregados en torno a la pobreza infantil y la exclusión social (principalmente sobre los grupos objetivo, y en relación con el tamaño de la muestra en las CCAA).

5.4. Observaciones finales

El acceso a una vivienda digna es un reto de alcance político y una cuestión de actuación pública y que sigue estando poco desarrollada en el ámbito de las políticas públicas españolas. Sin embargo, hay más conciencia y énfasis en esta área por parte del tercer sector, y en particular por parte de las grandes organizaciones que generan investigación, a la vez que diseñan e implementan programas en este sector de política pública.

Si bien la mayoría de las CCAA vinculan la privación infantil y la vivienda, no se centran tanto en el impacto del acceso a una vivienda digna y sus consecuencias para la privación infantil, sino en los programas de acceso a la vivienda de diferentes tipos. El acceso a una vivienda digna desde la perspectiva de la pobreza infantil y la exclusión social es una variable transversal que reúne los problemas de la vivienda y la pobreza. Es necesario enmarcarlas más específicamente en relación con la pobreza infantil y la exclusión social mediante enfoques integrados.

Es necesario examinar y focalizarse en varios ámbitos de política pública para detectar y abordar la pobreza infantil, sobre todo: la pobreza energética, la pobreza de los hogares, los hogares rurales vulnerables con familias migrantes, la comunidad gitana, los niños y niñas no acompañados y las familias con niños y niñas discapacitados, las familias numerosas vulnerables y las familias monoparentales.

Las políticas públicas deben tener como objetivo prevenir las dificultades de acceso a una vivienda digna e intervenir cuando exista un riesgo declarado (desahucios, pobreza energética, etc.). La prevención requiere políticas públicas ambiciosas de vivienda pública, planes de control de alquileres en tejidos urbanos consolidados (es decir, en el centro de las ciudades), o programas activos para jóvenes mayores de 18 años. Las intervenciones en casos de riesgo declarado deben incluir, tanto transferencias para cubrir los cortes de energía y otras emergencias, como instrumentos legales para retrasar y disminuir el impacto de, por ejemplo, los desahucios.

La mayoría de los escenarios sitúan a las CCAA como responsables tanto del liderazgo como de los presupuestos, con diferentes grados de implicación de las autoridades locales según el tamaño de los municipios y sus niveles de pobreza y exclusión social. Algunos municipios, principalmente por razones políticas, se han mostrado reacios a reconocer o admitir la necesidad de recursos de los gobiernos autonómicos para abordar la pobreza local.

A menudo se requieren esfuerzos pedagógicos para introducir nuevos programas en este sector de actuación pública. Los indicadores de evaluación y rendimiento no siempre están presentes o disponibles, lo que no es raro tampoco en otros sectores de política. La presupuestación también puede ser difícil de desglosar, dado que la pobreza infantil y la exclusión social en relación con la vivienda suele ser una partida menor entre muchas otras. Está claro, por tanto, que la pobreza infantil y el acceso a una vivienda digna necesitan ser definidos de forma mucho más específica como objetos de la política y la política pública.

Referencias

General:

Moreno Fuentes, Francisco Javier, y otros, *Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee*, UNICEF Regional Office for Europe and Central Asia, Ginebra, 2021.

Programas nacionales:

MSCBS, Plan Operativo 2019 de Desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid, 2019.

Ministerio Transición Ecológica, *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024)*, Ministerio Transición Ecológica, Madrid, 2019.

Secretaría de Estado de Derechos Sociales, Resolución de 24 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publican las relaciones certificadas de los proyectos de los programas "Protección a la familia y atención a la pobreza infantil. Desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales" y de "Intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano", aprobados con las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y de Melilla para el año 2020. Boletín Oficial del Estado 59, de 10 de marzo de 2021, Secretaría de Estado de Derechos Sociales, 2021.

Programas locales y regionales:

Asociación Habito Murcia, Programa PARES. Programa de Acompañamiento al Realjo de familias en situación de Exclusión Social y residencial cronificada, Murcia, 2018.

Ayuntamiento de Barcelona, *Plan Para la Infancia, 2017-2020*, Barcelona, 2017.

Ayuntamiento de Bilbao, *Plan municipal de infancia y adolescencia*. 2018-2021, Bilbao, 2018.

Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canarias, *Plan de Rescate Social*, Santa Cruz de Tenerife, 2018.

Ayuntamiento de Madrid, IV Plan local de infancia y adolescencia de Madrid (PLIAM) (2020-2023), Madrid, 2020.

Ayuntamiento de Murcia, Plan municipal de infancia y adolescencia 2019-2022, Murcia, 2019.

Ayuntamiento de Pamplona, I Plan Municipal de Infancia y Adolescencia 2018-2022, Pamplona, 2019

Gobierno de Canarias, *Estrategia Canaria de Inclusión Social 2019-2021*, Santa Cruz de Tenerife, 2019.

Gobierno de Cantabria, *II Plan de Emergencia Social de Cantabria*, Santander, 2017.

Gobierno de la Rioja, IV Plan de infancia y adolescencia con enfoque basado en derechos humanos 2018-2021, Logroño, 2018.

Gobierno Vasco, *Plan Director de Vivienda 2018-2020*, Vitoria-Gasteiz, 2018a.

Gobierno Vasco, IV Plan interinstitucional de apoyo a las familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el periodo 2018-2022, Vitoria-Gasteiz, 2018b.

Gobierno Vasco, *Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano*, 2017-2020, Vitoria-Gasteiz, 2019.

Junta de Andalucía, Alianza para la lucha contra la pobreza infantil, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, Seville, 2015.

Junta de Castilla y León, Programa de Actuaciones Estratégicas con la Población Gitana, León, 2018.

Junta Castilla-la Mancha, DG Infancia y Familia PLAN CUIDA: Programas para cuidar a las familias con hijos e hijas ante situaciones de dificultad, Toledo, 2017.

Junta de Extremadura, Plan integral de familias, infancia y adolescencia, Mérida, 2020.

Principado de Asturias, Consejería de Derechos Sociales y Bienestar. *Ayudas de Pobreza Infantil*, Oviedo, 2021.

Región de Murcia, Decreto n.º 268/2019, de 24 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos y Mancomunidades de Servicios Sociales para el desarrollo de actuaciones de Apoyo a la Familia e Infancia, Murcia, 2019.

Xunta de Galicia, *Estrategia de Inclusión Social de Galicia*, Santiago de Compostela, 2014.

ANEXO 1. INDICADORES COMPLEMENTARIOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN ESPAÑA

Indicador	Fuente(s)	Periodicidad	Nivel de datos (nacional/regional/local)	Último año disponible	Próximos datos previstos	Nivel de desagregación disponible (cuando sea apropiado)	Posible dificultad de acceso a los datos	Forma de superar la dificultad	Importancia del indicador (primario/secundario)	Uso del indicador (seguimiento y/o evaluación)
Pobreza relativa de ingresos										
Riesgo de pobreza - Alto (por debajo del 40%)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundaria	Monitorización
Riesgo de pobreza - Grave (menos del 25%)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundaria	Monitorización
Pobreza anclada (renta disponible equivalente calculada de forma estándar para el año base y ajustada a la inflación)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundaria	Evaluación
Pobreza persistente (ingresos relativamente bajos tanto en el año actual como en al menos dos de los tres años anteriores)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Primaria	Evaluación

Pobreza infantil regional (medida por la renta media nacional y regional)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundaria	Seguimiento y evaluación (desigualdades subnacionales)
Pobreza infantil absoluta										
Privación material infantil Imposibilidad de acceder a 3 de una lista de 9 bienes y servicios básicos	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Primario	Monitorización
Privación material específica del niño o niña (incapacidad de acceder a 5 o más de una lista de 18 indicadores personales, del hogar y específicos del niño.	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundaria	Monitorización
Carencia material persistente (incapacidad para pagar esos artículos en el año en curso y en al menos dos de los tres años anteriores)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Primario	Evaluación
Pobreza multidimensional basada en los ingresos/propiedades/trabajo: AROPE										

Pobreza infantil urbana, periurbana y rural y AROPE (densidad de unidades administrativas locales)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Primario	Monitorización
Riesgo de pobreza infantil y AROPE tras las transferencias públicas	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional (y Cataluña desde 2016)	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Primario	Evaluación
Pobreza multidimensional - Indicadores MODA de UNICEF ⁶³										
Acceso a la información: Internet, radio, TV, PC en casa - (P 33.1, 33.2 y 33.3)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
Acceso a la información: Tiene un teléfono móvil - (P 33.1)	ECV	Desde 2004 (anualmente)	Nacional	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	Secundario	Secundario	Monitorización
Ropa: Alguna ropa nueva; no tiene zapatos diferentes para diferentes usos; dos pares de zapatos (P96 - cuestionario individual)	ECV	Desde 2013 (anualmente)	Nacional	2020 (datos recogidos en el tercer trimestre de 2020 - datos de ingresos de 2019)	2021 (disponible alrededor de julio de 2021)	Véase nota	Ninguno	-	Secundario	Monitorización

⁶³ En esta tabla se mencionan los indicadores generales, mientras que el resto de los indicadores incluidos en el Análisis de Superposición de Privaciones Multidimensionales (MODA) de UNICEF se incluyen en cada una de las áreas políticas específicas cubiertas en este informe de profundización.

Acceso a bienes y servicios básicos (radio, televisión, bicicleta, coche, ordenador, conexión a Internet, móvil)	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) Encuesta piloto sobre los gitanos	2011	Nacional (y para otros 10 Estados miembros de la UE)	2011	-	Por sexo y edad	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
Niños y niñas de origen gitano en riesgo de pobreza (0-15 años)	Encuesta piloto de la FRA sobre los romaníes	2011	Nacional (y para otros 10 Estados miembros de la UE)	2011	-	Por sexo y edad	Ninguno	-	Primaria	Monitorización
Indicadores presupuestarios										
% de gasto público en familias, niños y niñas (gasto directo e indirecto - Metodología UNICEF)	Contabilidad nacional, ESSPROS UNICEF	Anualmente	Nacional	2020 2018	2021 2019	-	Ninguno	-	Primario	Monitorización
% del gasto público en transferencias monetarias a familias, niños y niñas	ESSPROS	Anualmente	Nacional	2020	2021	-	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
% del gasto público en políticas contra la exclusión social	ESSPROS	Anualmente	Nacional	2020	2021	-	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
Gasto en protección social destinado a las familias, niños	INSS	Anualmente	Nacional	2020	2021	Varía	Ninguno	-	Secundario	Monitorización

y niñas del presupuesto del INSS										
Otros indicadores										
Porcentaje de niños y niñas en acogimiento residencial sobre el total de niños y niñas en acogimiento alternativo a 31 de diciembre.	MSCBS	Anualmente	Nacional	2018	-	Por edad, sexo, origen migrante, discapacidad	Ninguno	-	Secundario	Evaluación

Nota: El VCE permite el desglose de datos para tres de los grupos objetivo: los niños y niñas que sufren graves carencias en materia de vivienda, los de origen migrante y los que viven en situaciones familiares precarias. Sin embargo, no permite el desglose de los datos para cubrir a los niños y niñas con discapacidad, los niños y niñas de origen racial o étnico minoritario (en particular los gitanos), o los niños y niñas en cuidado alternativo (especialmente institucional). Los datos pueden desglosarse por CCAA, pero el tamaño de la muestra debe aumentarse para garantizar un número significativo y representativo de niños y niñas.

EDUCACIÓN INFANTIL Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA (ECPI)

Indicador	Fuente(s)	Periodicidad	Nivel de datos (nacional/ regional/ local)	Último año disponible	Próximos datos previstos	Nivel de desagregación disponible (cuando sea apropiado)	Posible dificultad de acceso a los datos	Forma de superar la dificultad de acceso a los datos	Importancia del indicador (primario/ secundario)	Uso del indicador (seguimiento o evaluación)
Tasas generales de matriculación y acceso a los servicios										
Matriculación en la ECPI (0-6) por edad: CCAA con las tasas MÁS ALTAS y MÁS BAJAS	EU-SILC	Anualmente	Regional	2020	2021	Sólo por edad y sexo	Ninguna	-	Primario	Seguimiento y evaluación

Porcentaje de niños y niñas matriculados en centros públicos respecto al total de los matriculados en la enseñanza de primer y segundo ciclo: Nivel nacional y CCAA con las tasas MÁS ALTAS y MÁS BAJAS	Ministerio de Educación y Formación Profesional (EDUCAbase)	Anualmente	Nacional, regional	2019-2020	2020-2021	Por edad y género solo	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Acceso y barreras al primer ciclo (0-3) de educación infantil por quintil de ingresos	ECV, Módulo de Acceso a los Servicios	Periódicamente (nueva ronda prevista para el año 2024)	Nacional	2016	2024	Por quintil de ingresos	Una nueva ronda no estará disponible hasta 2024	Datos de EUROSTAT relativos a los obstáculos para el cuidado de los niños y niñas (principales razones para no utilizar los servicios profesionales de cuidado de los niños y niñas por edad)	Primario	Seguimiento y evaluación
Principal tipo de cuidado infantil recibido por el hijo o hija menor por quintil de ingresos	ECV, Módulo de Acceso a los Servicios	Periódicamente, pero sin un calendario totalmente predecible	Nacional	2016	2024	Por quintil de ingresos	Una nueva ronda no estará disponible hasta 2024	Datos de Eurostat sobre el tipo de guardería	Primario	Seguimiento y evaluación

		(nueva ronda prevista para 2024)								
Porcentaje de niños y niñas <3 y 3-6 cuidados exclusivamente por sus padres	Eurostat (EU-SILC) ILC_CAPARENTS indicator ; ⁶⁴ ECV	Anualmente	Nacional	2020	2021	Por grupo de edad solo	Ninguno	-	Secundario	Seguimiento y evaluación
Tiempo medio de permanencia en guarderías formales (niños y niñas <3 y niños y niñas 3-6)	Eurostat (EU-SILC) ILC_CAMNFORALL and ILC_CAMNFORGO indicators; ⁶⁵ ECV	Anualmente	Nacional	2020	2021	Por grupo de edad solo	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Matriculación de los grupos destinatarios										
Porcentaje de niños y niñas nacidos en el extranjero matriculados en centros de educación infantil	Ministerio de Educación y Formación Profesional (Datos y cifras y EDUCAbase)	Anualmente	Nacional, regional	2019-2020	2020-2021	Por origen (nacido en el extranjero o nativo)	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Matriculación de niños y niñas con discapacidad en colegios públicos, concertados y privados	Ministerio de Educación y Formación	Anualmente	Nacional, regional	2020	2021	Por tipo de escuela	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

⁶⁴ ILC_CAPARENTS: Niños y niñas cuidados sólo por sus padres por grupo de edad (porcentaje dentro de la población de cada grupo de edad): Encuesta EU-SILC.

⁶⁵ ILC_CAMNFORALL: Número medio de horas semanales de cuidados formales por grupo de edad para niños con o sin cuidados formales (encuesta EU-SILC); ILC_CAMNFORGO: Número medio de horas semanales de cuidados formales por grupo de edad para niños con al menos 1 hora de cuidados formales (encuesta EU-SILC).

	Profesional, EDUCAbase									
Matriculación de niños y niñas de origen gitano en los centros de educación infantil	FRA	Desconocido	Nacional	2011	Desconocido	-	Datos extremadamente limitados disponibles para este grupo	Entrevistas personales con entidades que trabajan con este grupo objetivo	Primario	Seguimiento y evaluación
Porcentaje de niños y niñas (de 0 a 3 años y de 3 a 6 años) que reciben cuidados alternativos basados en la familia	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia	Anualmente	Nacional	2019	2020	Por grupos de edad	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Otras medidas que facilitan la ECPI ⁶⁶										
Utilización del permiso parental remunerado (maternidad, paternidad)	Seguridad Social	Anualmente	Nacional, regional	2019	2020	Por CA	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Utilización del permiso de lactancia	Seguridad Social	Anualmente	Nacional, regional	2019	2020	Por CA	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

⁶⁶ Estos son indicadores indirectos de la ECPI. Una descripción completa de la ECPI debería incluir no sólo la educación y los cuidados formales de la primera infancia, sino también medidas que faciliten la participación de los padres en la crianza de los niños.

Utilización del permiso parental a tiempo parcial (reducción de jornada)	Seguridad Social	Anualmente	Nacional, regional	2019	2020	Por CA	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Utilización del permiso parental no remunerado (excedencia)	Seguridad Social	Anualmente	Nacional, regional	2019	2020	Por CA	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Porcentaje de hombres y mujeres que trabajan a tiempo parcial por motivos de cuidados	Instituto de las Mujeres	Anualmente	Nacional	2020	2021	-	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Población por responsabilidades de cuidado (de los hijos e hijas propios o de la pareja) y situación laboral	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (lfso_18cresls); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por situación laboral	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
Población por responsabilidades de cuidado y nivel educativo	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (lfso_18cresed); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Secundario	Monitorización
Población con responsabilidades de cuidado de niños y niñas por uso de servicios de cuidado de niños y niñas y país de nacimiento	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo de conciliación de la vida laboral y familiar) (lfso_18cusecb); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por país de nacimiento	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

Población con responsabilidades de cuidado de niños y niñas por uso de servicios de cuidado de niños y trabajo a tiempo completo/parcial	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18cusefp); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por intensidad de trabajo	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Población que no utiliza los servicios de guardería, por motivo principal	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18cobs); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	-	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Personas empleadas con responsabilidades de cuidado de niños y niñas por efecto en el empleo y nivel de estudios	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18ceffed); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Empleados con responsabilidades de cuidado según la flexibilidad del tiempo de trabajo para el cuidado, el nivel educativo y el grado de urbanización	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18poseedu); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios y grado de urbanización	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Empleados con responsabilidades de cuidado por la flexibilidad del tiempo de trabajo	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	-	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

para el cuidado y la ocupación	familiar) (Ifso_18posei); EPA									
Empleados con responsabilidades de cuidado con flexibilidad para tomar días enteros libres para el cuidado, nivel de educación y grado de urbanización	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18powtedu); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios y grado de urbanización	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Empleados con responsabilidades de cuidado con flexibilidad para tomar días enteros libres para el cuidado y la ocupación	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18powti); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por ocupación	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Personas empleadas con responsabilidades de cuidado por principal obstáculo en el trabajo para la conciliación y el nivel de estudios	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18wobsed); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Población por efectos del cuidado de los niños y niñas en el empleo y el nivel de estudios	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18twked); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

Población por efectos del cuidado de los niños y niñas en el empleo y el país de nacimiento	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18twkcb); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por país de nacimiento	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Población con interrupción del trabajo para el cuidado de los hijos e hijas por tipo de excedencia y nivel de estudios	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18parlved); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación
Población con interrupción del trabajo para el cuidado de los hijos e hijas por duración de la interrupción y nivel de estudios	EUROSTAT, Encuesta de Población Activa (módulo Conciliación de la vida laboral y familiar) (Ifso_18stlened); EPA	Periódicamente (últimos datos de 2018)	Nacional	2018	Desconocido	Por nivel de estudios	Ninguno	-	Primario	Seguimiento y evaluación

EDUCACIÓN

Indicador	Fuente(s)	Periodicidad	Nivel de datos (nacional/regional/local)	Último año disponible	Próximos datos previstos	Nivel de desagregación disponible (cuando sea apropiado)	Posible dificultad de acceso a los datos	Forma de superar la dificultad de acceso a los datos	Importancia del indicador (primario/secundario)	Uso del indicador (seguimiento y/o evaluación)
Rendimiento educativo, logros, trayectorias										

Bajo rendimiento en matemáticas o ciencias por estatus socioeconómico en 4º grado (10 años)	TIMSS (matemáticas y ciencias, 10 años)	4 años	Nacional y algunas regionales ⁶⁷	2019	2023	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Monitorización
Bajo rendimiento en lectura por estatus socioeconómico, en 4º grado (10 años)	PIRLS (Alfabetización 10 años)	5 años	Nacional y algunas regionales	2016	2022	Niños y niñas en familia precaria/procedencia migrante	Ninguno		Primario	Monitorización
Bajo rendimiento por estatus socioeconómico, en 8º grado	PISA (15 años)	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Monitorización
Diferencia entre el 20% de los que tienen mejor situación económica, social y cultural (ESCS) y el 20% de los que tienen peor rendimiento	PISA (15 años)	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
Proporción de niños de 15 años por debajo del nivel de competencia 1 ("de bajo rendimiento") en el grupo de niños por debajo del nivel de competencia 2 ("de bajo rendimiento")	PISA (15 años) gravedad de la desventaja absoluta	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización

⁶⁷ Asturias, Ceuta, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Melilla.

Repetición de curso por ESCS, origen, idioma en casa	PISA (15 años)	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
Tasa de idoneidad antes del final de la enseñanza obligatoria (4rto de ESO)	Estadística de Enseñanzas no Universitarias	Anualmente	Nacional y regional	2019	2020	Ninguno disponible	Ninguno		Secundario	Monitorización
Privación										
Un lugar adecuado para estudiar/una mesa para estudiar/un lugar tranquilo para estudiar	PISA - 15 años ECV 2-15 años	PISA 3 años ECV 2014 (módulo ad-hoc)	Nacional/CCAA	2018 2014	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
% de estudiantes con un ordenador en casa que puede ser utilizado para el trabajo escolar	PISA (cuestionario para estudiantes)	3 años	Nacional /CCAA	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno	Obtener datos para los grupos de edad más jóvenes	Primario	Seguimiento y evaluación
% de estudiantes con un ordenador con conexión a Internet en casa	PISA (cuestionario para estudiantes)	3 años	Nacional /CCAA	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Seguimiento y evaluación
Libros adecuados a su edad	ECV	módulo ad-hoc	Nacional /CCAA	2014	2021?	Niños y niñas en situación familiar	Ninguno		Secundario	Monitorización

						precaria/de origen migrante				
Porcentaje de niños y niñas (de 0 a 18 años) que viven en hogares a los que les resulta muy o moderadamente difícil cubrir los costes de la educación formal (tasas de matrícula, inscripción, derechos de examen, libros, viajes escolares, coste del comedor, etc.)	ECV (tabla ilc_ats07)	módulo ad-hoc	Nacional, CCAA, Urbano/Rural	2016	Desconocido	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno	Recoger datos con más regularidad	Primario	Seguimiento y evaluación
No hacer (más) uso de los servicios formales de cuidado de niños debido a la falta de asequibilidad/accesibilidad (% de hogares con al menos un niño con menos de 12 años) ⁶⁸	ECV	módulo ad-hoc	Nacional, CCAA, Urbano/Rural	2016	Desconocido	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno (pero vea los posibles problemas de calidad)		Secundario	Seguimiento y evaluación
Coste de los servicios de Internet por cuartil de ingresos	ECV y DESI	Anualmente	Nacional /CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización

⁶⁸ Aunque es importante recoger datos sobre las actividades extraescolares, existen algunos problemas con los datos en España. En concreto, los datos sobre el uso de guarderías se recogen en el SILC (en España ECV). Para el grupo de edad de 6 a 12 años, las variables para estimar el cuidado formal de los niños parecen reflejar sólo el tiempo escolar. Sólo el 6% de los niños están registrados como usuarios de cualquier otro servicio de cuidado infantil en 2019 (con un 0% registrado en algunas regiones). Esto parece poco realista y sugiere que las variables, tal y como están redactadas actualmente, no están captando algunas de las formas más utilizadas de cuidado formal de niños en edad primaria, como los "extraescolares", y la participación en grupos de niños (esplais, caus, etc.). En consecuencia, hemos excluido la variable aquí y recomendamos revisar los indicadores.

Gasto en ocio y cultura de los hogares por ingresos	EPF	Anualmente	CCAA	2019	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
Gasto en educación de los hogares por ingresos y nivel educativo	EPF	Anualmente	CCAA	2019	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
Condiciones escolares										
Compromiso escolar "bajo" (sentido de pertenencia y participación) por ESCS, origen, características socioeconómicas de la escuela	PISA (cuestionario para estudiantes)	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Sí		Secundario	Seguimiento y evaluación
% de niños y niñas con necesidades educativas especiales en colegios ordinarios	MEYFP, EducaBase	Anualmente	Nacional y regional	2021 (año académico 2019-2020)	2022	Tipo de discapacidad	Los datos se publican regularmente, pero con variaciones sustanciales entre regiones y años.		Primario	Monitorización
% de estudiantes con bajo sentido de pertenencia en la escuela	PISA	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar	Ninguno		Secundario	Seguimiento y evaluación

						precaria/de origen migrante				
% de estudiantes expuestos al acoso por grupo objetivo	PISA	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante Minoría étnica (encuesta FRA)	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
Índice de escasez de recursos materiales disponibles en la escuela (infraestructura educativa y física) por características de la escuela (adv/disadv; rural/ciudad; privada/pública)	PISA	3 años	Nacional y regional	2018	2022	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Sí		Secundario	Monitorización
Inversión pública										
Tasa de cobertura de las comidas escolares gratuitas, por grupos destinatarios y nivel educativo	Informe/registros					No disponible	Sí	Entrevistas a expertos	Primario	Evaluación
Inversión de las CCAA en material didáctico (ayudas para libros de texto, libros de texto gratuitos, otros)	MEYFP	Anualmente	CCAA			No disponible			Secundario	Evaluación
Gasto total en instituciones educativas como porcentaje	OCDE	Anualmente	Nacional	2020		No disponible	Sí		Primario	Evaluación

del PIB, por financiación (pública/privada)										
Gasto público en centros educativos por alumno equivalente a tiempo completo (por nivel educativo), en centros públicos y concertados	OCDE, MEYFP	Anualmente	Nacional, CCAA			No disponible			Secundario	Evaluación
Gasto público en educación por nivel educativo y orientación del programa - en % del PIB	Eurostat/ MEYFP	Anualmente	Nacional, CCAA	2019	2021	No disponible	Multiplicidad de actores en todos los niveles		Secundario	Evaluación
Número de estudiantes que reciben subsidios de educación por nivel educativo	MEYFP	Anualmente	Nacional, CCAA	2019	2021	No disponible	Ninguno		Secundario	Evaluación

SALUD Y NUTRICIÓN

Indicador	Fuente(s)	Periodicidad	Nivel de datos (nacional/ regional/ local)	Último año disponible	Próximos datos previstos	Nivel de desagregación disponible (cuando sea apropiado)	Posible dificultad de acceso a los datos	Forma de superar la dificultad de acceso a los datos	Importancia del indicador (primario/ secundario)	Uso del indicador (seguimiento y/o evaluación)
Salud mental										
Acceso a los servicios de salud mental	ENSE	5 años	Nacional	2017	2022		Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
Salud bucodental										

Cepillado de dientes	ENSE (2-17) HBSC (11-15)	5 años 4 años	Nacional/CCAA Nacional/CCAA	2017 2018	2022 2022		Ninguno; se dispone de microdatos	Microdatos disponibles bajo petición por correo electrónico (HBSC)	Primario	Monitorizaci ón
Necesidades de atención dental no satisfechas	ECV (módulo ad-hoc 2017), ENSE	Módulo ad hoc - Irregular ENSE - 5 años	Nacional	2017	2022	Familia en situación precaria/ hogares monoparentale s	Ninguno		Primario	Evaluación
Estado de salud										
Mortalidad infantil	INE	Anualment e	Nacional/CCAA						Secundario	Evaluación
Bajo peso al nacer (recién nacidos que pesan <2500 gr)	INE	Anualment e	Subregional (provincia)	2019	2020		Ninguno; los datos están disponibles		Primario	Monitorizaci ón
Salud autopercebida	HBSC (11-15)	4 años	Nacional/CCAA	2018	2022		Ninguno; se dispone de microdatos	Microdatos disponibles bajo petición por correo electrónico (HBSC)	Secundario	Monitorizaci ón
Hábitos saludables										

Tabaco: exposición al humo de segunda mano	ENSE (2-17)	5 años	CCAA	2017	2022		Ninguno; hay microdatos disponibles		Secundario	Monitorización
Tasas de lactancia	ENSE (2-17)	5 años	CCAA	2017	2022		Ninguno; hay microdatos disponibles		Secundario	Monitorización

VIVIENDA

Indicador	Fuente	Periodicidad	Nivel de datos (nacional/ regional/ local)	Último año disponible	Próximos datos previstos	Nivel de desagregación disponible (cuando sea apropiado)	Posible dificultad de acceso a los datos	Forma superar dificultad de acceso a los datos	Importancia del indicador (primario/ secundario)	Uso del indicador (seguimiento y/o evaluación)
% de niños y niñas que viven en casas con goteras	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
% de niños y niñas que viven en hogares sin luz adecuada	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
% de niños y niñas que viven en hogares sin baño o ducha	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación

% de niños y niñas que viven en hogares sin WC	ECV	Anualmente	ACs	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
% niños en hogares ruidosos	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
% de niños y niñas en hogares con contaminación	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
% de niños y niñas en hogares vandalizados	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Secundario	Monitorización
Porcentaje de niños y niñas en hogares hacinados	ECV	Anualmente	CCAA	2020	2021	Niños y niñas en situación familiar precaria/de origen migrante	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación
Niños y niñas en acogimiento residencial alternativo (instituciones,	Ministerio de Sanidad, Servicios	Anualmente	CCAA	2019	2020	Niños y niñas en régimen de acogimiento alternativo,	Ninguno		Primario	Seguimiento y evaluación

pequeños hogares de grupo, familias	Sociales e Igualdad					discapacidad, nacionalidad				
--	------------------------	--	--	--	--	-------------------------------	--	--	--	--

ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES ENTRE LOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS POLÍTICAS DE LA UE EN ESPAÑA

	Decisión	Implementación	Financiación	Evaluación	Coordinación
Programas de mantenimiento de rentas					
Protección del desempleo (prestaciones y subsidios)	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (las políticas activas de empleo son responsabilidad de las CCAA).	La protección por desempleo se financia principalmente a través de las cotizaciones sociales (prestación) + impuestos (subsidio). Gobierno central + Seguridad Social	Seguridad Social: SEPE La AIReF (Gobierno central) evaluó las políticas activas de empleo en 2018	Consejo Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales
IMV	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social) Con el apoyo de las CCAA y los gobiernos locales	El IMV se financia con los impuestos, la Administración Central (Seguridad Social)	La AIReF es la encargada de evaluar esta política cada año junto con la Comisión de Seguimiento (art. 30 RDL 20/2020)	Comisión de Seguimiento de la Administración Central y Consejo Consultivo: AGE, CCAA, organizaciones del tercer sector, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades locales) (Art 31 RDL 20/2020) Consejo Territorial de Servicios Sociales y Dependencia
Ingresos mínimos	Las CCAA son responsables de la regulación	Las CCAA son responsables de la aplicación con los gobiernos locales	CCAA con recursos propios	CCAA	CCAA
Prestaciones por hijos o hijas a cargo	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social, Gobierno Central, Impuestos	INSS	INSS

Asignación por cada hijo menor de 18 años con discapacidad = o > 33% o mayor de 18 años con discapacidad = o > 65%.	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social, Gobierno Central, Impuestos	INSS	INSS
Prestación por nacimiento o adopción de un hijo, en casos de familias numerosas, monomarentales y en casos de madres o padres con discapacidad	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social, Gobierno Central, Impuestos	INSS	INSS
Prestación por nacimiento o adopción múltiple	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social, Gobierno Central, Impuestos	INSS	INSS
Prestación familiar contributiva	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social, Gobierno Central, Cotizaciones	INSS	INSS
Educación infantil y atención a la primera infancia					
Prestación de servicios de ECPI de primer y segundo ciclo y ayudas conexas	El Ministerio de Educación y Formación Profesional es responsable de la regulación y los principios generales. Los Consejos de Educación de las CCAA son responsables de la regulación regional	Las CCAA/municipios deciden la configuración y gestión de sus propios servicios regionales/locales de ECPI	Recursos procedentes de la financiación nacional, regional y local (impuestos), así como de las cuotas pagadas por las familias	Instituciones de evaluación nacionales y regionales (Alta Inspección del Estado, Inspección educativa de las Comunidades Autónomas, Instituto Nacional de Evaluación Educativa del MEFP, agencias de evaluación de las CCAA)	

Servicios de detección e intervención temprana para niños con discapacidades	CCAA responsables de la normativa (a través de los Consejos de Salud y Educación o de los servicios sociales)	Las CCAA/municipios deciden la configuración y gestión de sus propios servicios regionales/locales	Recursos procedentes de la financiación nacional, regional y local (impuestos), así como de las cuotas pagadas por las familias	Instituciones regionales de evaluación en función de si las competencias recaen en los departamentos de Sanidad, Educación o servicios sociales	Instituciones de coordinación a nivel regional. En el caso de la intervención prestada en los centros escolares, también Alta Inspección del Estado, Alta Inspección de Educación, Conferencia Sectorial de Educación
Permisos y prestaciones por nacimiento y cuidados	El Gobierno central es responsable de la regulación (Seguridad Social)	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Seguridad Social)	Seguridad Social	INSS	INSS
EDUCACIÓN					
La enseñanza obligatoria					
Educación obligatoria y postobligatoria	El Gobierno central es el encargado de regular el derecho a la educación y los elementos básicos de la organización, coordinación y financiación de los centros educativos Las CCAA legislan en el marco de la normativa estatal básica	Las CCAA deciden la configuración y gestión de sus servicios educativos. El Gobierno central gestiona la educación en Ceuta y Melilla	La educación se financia principalmente a través de los recursos aportados por una cesta de impuestos asignados parcialmente por el Gobierno Central. Los padres contribuyen con cuotas mensuales a la educación privada financiada con fondos públicos	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (Ministerio de Educación) Algunas regiones cuentan con Agencias de Evaluación sectoriales o generales	La Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA) coordina las intervenciones junto con el Consejo Escolar Nacional
Educación rural	Las CCAA legislan sobre la base de la legislación nacional	CCAA	CCAA	INEE CCAA	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA con la administración local

Estudiantes itinerantes	Las CCAA legislan	CCAA	CCAA	INEE CCAA	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA con la administración local
Becas/apoyo económico					
Becas y ayudas para estudiantes con necesidades educativas adicionales	El Gobierno central es responsable de la regulación	El Gobierno central es responsable de la aplicación (Ministerio de Educación)	Gobierno central (Ministerio de Educación) CCAA	Gobierno central (Ministerio de Educación) Algunas regiones tienen Agencias de Evaluación sectoriales o generales	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA)
Becas para gastos relacionados con la educación (comidas escolares, transporte, alojamiento)	Las CCAA legislan El Gobierno central es responsable de la regulación en Ceuta y Melilla y algunas grandes ciudades y municipios (por ejemplo, Barcelona)	CCAA, Administraciones locales y Gobierno central en Ceuta y Melilla	Gobierno central (Ministerio de Educación) en Ceuta y Melilla CCAA y municipios cofundadores	Gobierno central (Ministerio de Educación) Algunas regiones tienen Agencias de Evaluación sectoriales o generales	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA y administración local
Becas para material educativo (libros, informática, otros)	El Gobierno central es responsable de la regulación básica Las CCAA legislan	CCAA	El Gobierno central (Ministerio de Educación) financia las CCAA Las CCAA se complementan con sus propios presupuestos	Gobierno central (Ministerio de Educación) Algunas regiones tienen agencias de evaluación sectoriales o generales	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA
Refuerzo, actividades extraescolares, ocio educativo y deporte					
PROA+	El Gobierno central es responsable de la regulación	Gobierno central y algunas CCAA. (Escuelas)	Gobierno central (Ministerio de Educación)	Gobierno central (Ministerio de Educación)	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA

ABA	El Gobierno central es responsable de la regulación	CCAA	Gobierno central (Ministerio de Educación) encontró CCAA	Gobierno central (Ministerio de Educación)	Conferencia Sectorial de Educación (Gobierno Central/CCAA); CCAA
Programa de inmersión lingüística (inglés)	El Gobierno central es responsable de la regulación	Gobierno central responsable de la aplicación (Ministerio de Educación)	Gobierno central (Ministerio de Educación)	Gobierno central (Ministerio de Educación)	Ministerio de Educación
Apoyo económico a las actividades extraescolares, al ocio educativo y al deporte	Administraciones locales (provincias, comarcas, municipios)	Administraciones locales (escuelas, ONG).	Administraciones locales	Administraciones locales (poco frecuentes)	Administraciones locales
Transición a un puesto de trabajo o a una cualificación					
Escuelas de segunda oportunidad	Administración local	Local y CCAA	La E2O depende de la financiación pública (por ejemplo, a través de una convocatoria de propuestas) y de la financiación privada (por ejemplo, a través de fundaciones privadas). Los recursos varían entre las E2O y también según la región	No hay evaluación. Participación en las buenas prácticas	Asociación de Escuelas de Segunda Oportunidad (Fundaciones), Administración local (Primera Escuela Municipal de Segunda Oportunidad de Barcelona)
SALUD Y NUTRICIÓN					
General	El Gobierno central es responsable de los principios y la coordinación de la asistencia sanitaria básica, la política	Cada CCAA tiene su propio Servicio de Salud, que es el órgano administrativo y de gestión responsable de	La asistencia sanitaria es una prestación no contributiva financiada con los impuestos generales e	Actualmente, la AIREF (Gobierno central) evalúa diferentes programas. Algunas regiones tienen	El consejo interterritorial del SNS se encarga de la coordinación, cooperación y enlace entre el Gobierno Central y las

	farmacéutica y la gestión del INGESA.⁶⁹ Las CCAA son responsables de la planificación sanitaria, la salud pública y la gestión de los servicios sanitarios. Los ayuntamientos son responsables de la salud e higiene y de la cooperación en la gestión de los servicios públicos	todos los centros, servicios e instalaciones sanitarias de cualquier administración regional e intrarregional. El Gobierno central gestiona la sanidad en Ceuta y Melilla	incluida en el presupuesto general de cada CCAA. Hay dos fondos adicionales: El Fondo de Cohesión, y el Programa de Ahorro para la Incapacidad Temporal, ambos gestionados por el Gobierno Central	agencias de evaluación sectoriales o generales. La satisfacción con el sistema sanitario se evalúa mediante el barómetro sanitario (CIS).⁷⁰ Los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud español contienen 247 indicadores (una lista corta de 50) para evaluar el SNS⁷¹ y comparar los resultados entre las CCAA	administraciones de salud pública de las CCAA
Programa del niño sano	Las CCAA son responsables de este programa con ligeras diferencias en el plan de vacunación	Las enfermeras dirigen este programa en los centros de atención primaria	CCAA	No se ha encontrado ninguna evaluación de su realización, uso o datos sanitarios	Este programa lo lleva a cabo el equipo de atención primaria de la dirección general de sanidad de cada CCAA, en el que participan tanto la enfermería como los médicos de atención primaria
Estrategia Española de Nutrición, Actividad Física y prevención de la obesidad (Estrategia NAOS)	El Gobierno central lanzó la estrategia NAOS a través de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición en 2005 Ministerio de Consumo/ Ministerio de Sanidad/	La aplicación requiere la colaboración de muchos sectores (por ejemplo, el SNS o la Educación en las CCAA, las CCAA, la Federación Española de Industrias de la	Financiado por el Gobierno central	El Gobierno central propuso la creación de un Observatorio de la Obesidad para evaluar y controlar los avances obtenidos. Encuesta Nacional de Salud/ Fundación privada (Fundación Gasol)	Comisión Permanente de Nutrición (Ministerio de Consumo/Ministerio de Sanidad/Ministerio de Agricultura/Ministerio de Educación y CCAA)

⁶⁹ Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

⁷⁰ Los resultados más recientes (2019) están disponibles en https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/home_BS.htm.

⁷¹ <http://inclasns.msssi.es/main.html>.

	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Alimentación y Bebidas, etc.)			
Iniciativa Europea de Vigilancia de la Obesidad Infantil (COSI) de la OMS	Iniciativa promovida por la Región Europea de la OMS	La iniciativa puesta en marcha en España por el estudio ALADINO en colaboración con el Gobierno Central y las CCAA	Cada país es responsable de garantizar la financiación de la recogida y el análisis de datos	Los datos se analizan tanto a nivel nacional como por el equipo de investigadores de la iniciativa de vigilancia de la OMS/Europa, que realiza análisis estándar entre países del conjunto de datos	Cada país tiene un instituto identificado que se encarga de la coordinación y la gestión general a nivel nacional. La OMS se encarga de la preparación de los protocolos, la coordinación internacional de la iniciativa, el análisis de los datos a nivel europeo y la facilitación de las reuniones de los investigadores
Código de autorregulación de la publicidad alimentaria dirigida a niños y niñas, prevención de la obesidad y salud (PAOS)	El Gobierno central firmó el código PAOS (2012) para autorregular la comercialización (desarrollo, creación y difusión de mensajes publicitarios) de productos alimenticios y bebidas dirigidos a niños menores de 15 años. Ministerio de Consumo/Ministerio de Sanidad	El control del cumplimiento de las normas del Código de PAOS corresponde fundamentalmente a AUTOCONTROL (Entidad encargada de gestionar el sistema de autorregulación publicitaria en España)	Financiado por el Gobierno central	Se crea la Comisión de Seguimiento, formada por varios representantes. Asimismo, se designó a AUTOCONTROL como organización externa para realizar el seguimiento	Se crea la Comisión de Seguimiento, formada por varios representantes
Programas antitabaco	Gobierno central y Ministerio de Sanidad Las CCAA tienen programas antitabaco	El Gobierno central promulgó la Ley para aumentar la protección de los niños (por ejemplo, ampliando los lugares sin humo)	Gobierno central CCAA (programas antitabaco)	No existe ningún organismo gubernamental que vigile el cumplimiento de las disposiciones legales promulgadas en esta ley. ESTUDIOS (encuesta)	Las disposiciones legales promulgadas en esta ley podrían ser complementadas y ampliadas por otras normas impuestas por las CCAA
Plan Nacional contra	El Gobierno central creó el PNSD (ahora en el Ministerio de	El PNSD constituye una agencia gubernamental que	Financiado por el Gobierno central	Dos comisiones específicas, una controlada por el	El PNSD está coordinado por el Ministerio de Sanidad y los

Drogas (PNSD)	Sanidad) en 1985 para evaluar, coordinar e impulsar las políticas de reducción del consumo de sustancias (tabaco, alcohol, etc.) entre las distintas administraciones públicas españolas	se coordina con gobiernos y organizaciones regionales y locales, ONG, asociaciones científicas y expertos académicos		Gobierno central y otra constituida por un grupo de técnicos representantes de las CCAA. ESTUDIOS (encuesta)	directores del Departamento de Sanidad de cada CCAA
VIVIENDA					
General	El Gobierno central propone directrices (Ministerio de Obras Públicas). Las CCAA definen las estrategias y los programas de lucha contra la pobreza y la política de vivienda	La aplicación suele tener lugar a nivel municipal (algunas CCAA tienen también Comarcas con competencias en materia de servicios sociales), o a nivel provincial (Diputaciones Provinciales). Los municipios cuentan con el apoyo de niveles superiores cuando son demasiado pequeños	Las CCAA se encargan principalmente de la financiación (acuerdos con los municipios para financiar diferentes programas). Los municipios pequeños pueden recibir el 100% de la financiación. La misma lógica con los niveles administrativos intermedios, como las Diputaciones Provinciales o las Comarcas	La mayoría de los programas son evaluados por las CCAA y los gobiernos municipales, dependiendo del papel que cada uno tenga y de la capacidad del municipio para desarrollar una evaluación	Las CCAA cuentan con diferentes departamentos de vivienda que suelen estar coordinados con organismos de diseño, ejecución y evaluación de programas (en su mayoría en los departamentos de servicios sociales, familia o igualdad), proporcionando unidades o recursos de vivienda mediante la construcción o el alquiler de otras
Provisión de viviendas sociales (enfoque general)	El Gobierno central define los principales objetivos y requisitos en materia de vivienda y renovación: suelo público para vivienda social y vivienda social asequible. Las CCAA y los municipios deciden dónde, cómo y cuándo construir viviendas sociales	Las CCAA tienen competencia para ejecutar programas y asignar fondos a sus propios departamentos y a los municipios. Los grandes municipios tienen empresas de vivienda que construyen viviendas sociales	CCAA. El Gobierno Central lanza planes de vivienda pública (4 años) donde se dota de presupuesto para la cofinanciación con las CCAA, y luego con diferentes esquemas a los municipios. El Gobierno Central y los Gobiernos Locales tienen diferentes escenarios de		Para todas las iniciativas en materia de vivienda del Gobierno central: Grupo de trabajo interministerial sobre medidas urgentes en materia de vivienda. Los diferentes planes en las distintas CCAA implican a diferentes departamentos de Vivienda, Bienestar Social, etc. y lo mismo para las CCAA y los municipios

			cofinanciación dependiendo del lado y la necesidad		
Servicios de atención integral para niños y niñas en acogimiento alternativo	Ministerio de Sanidad, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, CCAA responsables de la normativa	Entidades públicas y locales de protección de la infancia y la adolescencia a nivel regional (CCAA y municipios)	Financiación nacional, regional y local (impuestos)	Observatorio de la Infancia	Gobierno central, Observatorio de la Infancia, Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales; Comisión Interregional de Directores Generales de Infancia
Oferta de vivienda social (alquiler)	Ministerio de Transportes, movilidad y agenda urbana, Plan 20.000 viviendas (en 4/6 años)	CCAA, Gobiernos locales	El Gobierno central recibe 21 millones de euros. Subvenciones a familias con bajos ingresos para el alquiler de viviendas sociales (350€/m2 para familias < 3xIPREM; 300€/m2 para familias < 4,5x IPREM)	Las CCAA tienen que presentar un informe de evaluación anual al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	SEPES (Agencia Estatal de Tierras Públicas)
Renovación de viviendas	Ministerio de Transportes, movilidad y agenda urbana 1.468 viviendas públicas en alquiler (10.000 entre 2017 y 2021)	CCAA, Gobiernos locales	13,8 millones de euros transferidos por el Ministerio de Fomento a las CCAA	Las CCAA tienen que presentar un informe de evaluación anual al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	