

**LA AGENDA 2030 EN
CLAVE DE INFANCIA EN LA
COMUNIDAD DE MADRID**

Propuestas para la acción

LA AGENDA 2030 EN CLAVE DE INFANCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN

Edición y coordinación:

UNICEF Comité Madrid
C/ Mauricio Legendre 36, 28046 Madrid
madrid@unicef.es

Autoría de los artículos:

Olga Cantó Sánchez, Carlos Magro
Mazo, Cristina Monge Lasierra,
Pepa Horno Goicoechea, Guillermo
Santander Campos.

Diseño:

Freepress S. Coop. Mad.

Fotografía portada:

©UNICEF/ UN0349179/
PabloSchverdfinger



Derechos de autor sobre todos los contenidos de este documento. Permitida su reproducción total o parcial siempre que se cite su procedencia. Las opiniones contenidas en esta publicación corresponden a sus autores y autoras, y no reflejan necesariamente las opiniones de UNICEF España.

ISBN:

978-84-09-25049-3

Junio 2022

Índice

Introducción	04
ODS1. FIN DE LA POBREZA	
ODS 10. REDUCIR LAS DESIGUALDADES	
Estado actual del bienestar económico y social de la infancia en Madrid antes y durante la pandemia Olga Cantó Sánchez	06
ODS4. EDUCACIÓN DE CALIDAD	
Madrid, Educación y ODS 4: Necesita mejorar Carlos Magro Mazo	18
ODS13. ACCIÓN POR EL CLIMA	
La acción por el clima es la acción por la infancia Cristina Monge Lasierra	27
ODS16. PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	
La protección a la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid: más retos y mayor complejidad Pepa Horno Goicoechea	35
ODS17. ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	
Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Comunidad de Madrid Guillermo Santander Campos	44
Los 5 grandes desafíos de la Comunidad de Madrid en la aplicación de la agenda 2030	53

Introducción

2022 marca un hito especial en el desarrollo de la Agenda 2030, puesto que supone la mitad del camino que la comunidad internacional se comprometió a recorrer para lograr un mundo más justo, sostenible e inclusivo, comprometido en no dejar a nadie atrás.

Echando la vista atrás, muchos son los retos globales que afronta actualmente la humanidad que en 2015 ya existían, pero que se han amplificado en los últimos años. El incremento de la desigualdad entre y dentro de los países, el creciente impacto del cambio climático en comunidades y países enteros, el aumento del número de personas que huyen de sus hogares amenazados por los conflictos, las catástrofes naturales o por la falta de condiciones mínimas para el desarrollo de una vida digna son hoy una realidad ineludible. A estas dinámicas se ha sumado el impacto de la crisis sanitaria y económica causada por la COVID-19, un fenómeno sin precedentes en la historia reciente que nos ha recordado uno de los principios fundacionales sobre los que se sustenta la Agenda 2030: no existen soluciones exclusivamente locales a problemas globales.

A lo largo de estos años, y también en parte como respuesta a estos desafíos, hemos podido identificar señales que nos permiten albergar esperanzas: la respuesta global a la pandemia por COVID-19 y a sus repercusiones económicas, con sus luces y sus sombras, nos señalan la necesidad y la viabilidad de desarrollar mecanismos amplios, tanto internacionales como nacionales, que hagan frente a la pandemia y a sus secuelas en la economía. También hemos asistido a la emergencia y fortalecimiento de movimientos sociales liderados por niños y niñas, adolescentes y jóvenes, que exigen la adopción de políticas más audaces en la lucha contra el cambio climático y la precariedad.

En estos tiempos, marcados por una sensación de incertidumbre y aceleración de los cambios, seguimos contando con la hoja de ruta que supone la Agenda 2030, no solo para recuperar la senda que nos marcamos en 2015, sino también para interpretar las respuestas que habremos de dar a los posibles desafíos que vayan surgiendo en los próximos años. Ya hemos tenido ocasión de aprender que las respuestas tendrán que ser globales, participadas, multilaterales, y enfocadas en promover la sostenibilidad, la justicia social, la inclusión y el respeto por los derechos humanos.

Para retomar la senda del desarrollo sostenible e inclusivo después de los duros reveses vividos en los últimos años, nada mejor que revisar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas. Estos compromisos deben impulsarse tanto a nivel internacional como dentro de cada país, e implementarse en línea con los esfuerzos para el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. España cuenta con un modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas ejercen competencias clave para garantizar los derechos de los niños y niñas. Es por

este motivo que UNICEF Comité Madrid publicó en 2018 el informe “Los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid”¹, cuya estructura y análisis se alineaba con la Agenda 2030. Cuatro años después, actualizamos el análisis sobre la situación de la educación, la pobreza, la desigualdad, la protección frente a la violencia y la cooperación para el desarrollo, principales dimensiones que abordaba nuestro informe de 2018. A estas dimensiones hemos querido añadir el impacto del cambio climático en nuestra comunidad autónoma y sus implicaciones en materia de derechos de infancia.

Para realizar este análisis hemos pedido a expertas y expertos de reconocido prestigio que revisiten los contenidos de nuestro informe y nos ofrezcan un análisis actualizado de cada una de estas dimensiones, del impacto que la pandemia por COVID-19 haya podido tener en la consecución de los objetivos y metas propuestos, y propongan orientaciones para encauzar los esfuerzos necesarios para cumplir con las metas propuestas por la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid. Agradecemos enormemente su dedicación, profesionalidad y entusiasmo a la hora de aceptar este reto.

Para finalizar, desde UNICEF Comité Madrid hemos actualizado los indicadores de cumplimiento y metas para la Comunidad de Madrid, establecidos en el informe de 2018, y que esperamos sean tenidos en cuenta por los tomadores de decisiones

1. <https://www.unicef.es/publicacion/los-derechos-de-la-infancia-y-la-adolescencia-en-la-comunidad-de-madrid-agenda-2030>





ODS1

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo



ODS10

Reducir la desigualdad en y entre los países

Estado actual del bienestar económico y social de la infancia en Madrid antes y durante la pandemia

OLGA CANTÓ SÁNCHEZ

Catedrática de Economía en la Universidad de Alcalá e investigadora en EQUALITAS

El objetivo de este artículo es actualizar la situación de bienestar económico y social de la infancia en la Comunidad de Madrid teniendo en cuenta lo sucedido durante la pandemia de la COVID-19. Se pretende identificar las nuevas situaciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes y realizar propuestas y apuntar líneas de acción prioritarias para conseguir avanzar en el cumplimiento de los ODS 1 y 10 en el contexto de la región.

Introducción

La llegada de la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que el persistente aumento de las desigualdades en las últimas décadas puede tener consecuencias aún más graves para el bienestar de la población mundial de lo que cabía pensar antes de esta crisis. Por un lado, la tasa de mortalidad de la infección ajustada por edad ha sido significativamente mayor en países pobres y en los grupos sociales más vulnerables de cualquier país del mundo². Por otro lado, la necesidad de mantener la distancia social para prevenir la extensión del virus se ha traducido en un impacto económico asimétrico en los mercados de trabajo que ha perjudicado significativamente más a los estratos de población menos favorecidos³.

Sin duda, las consecuencias de un shock económico y social como éste van a persistir en el tiempo y lo más probable es que sus consecuencias de medio y largo plazo afecten a la equidad y a la movilidad social a lo largo y ancho del planeta. Lo que diferenciará la relevancia de esta recesión en las sociedades del futuro tendrá que ver con la dimensión, distribución y duración del shock pandémico junto con las medidas que tomen los gobiernos para mitigar sus efectos más perversos⁴.

2. Bambra C, Riordan R, Ford J y Matthews, F. (2020) The COVID-19 pandemic and health inequalities. *Journal of Epidemiol Community Health* 2020; 74:964-968.

3. Cantó, O., Figari, F., Fiorio, C. V., Kuypers, S., Marchal, S., Romaguera-de-la-Cruz, M., Tasseva, I. V. & Verbist, G. (2021) Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes. *Review of Income and Wealth*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/roiw.12530>

4. Stantcheva, S. (2021) Inequalities in Times of a Pandemic. *Economic Policy*.

Uno de los rasgos más distintivos de la realidad social de la Comunidad de Madrid en el contexto nacional es una alta desigualdad de ingresos entre los hogares con niños y niñas a cargo⁵. La vulnerabilidad de la infancia a la pobreza se agravó con la crisis de la década pasada y podría haberse acelerado de nuevo ahora con la pandemia de la COVID-19. Las fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares con menores dependientes en los últimos años coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de su situación y una creciente insuficiencia de recursos para escapar del riesgo de pobreza, sobre todo de la pobreza severa.

En este trabajo se presenta una primera aproximación al signo y dimensión de los efectos distributivos de la pandemia sobre los hogares con menores dependientes en la Comunidad de Madrid, tratando de valorar cómo la pandemia afectará a la capacidad de alcanzar los objetivos de los ODS 1 y 10 relacionados con la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. En línea con la evidencia se realizan propuestas de acción prioritarias para conseguir avanzar en su cumplimiento en el contexto de la región.

La organización del texto es la siguiente: en la primera sección se presenta el estado actual de la situación de estas familias, identificando nuevas situaciones de riesgo de los menores respecto a informes previos y en la segunda sección se realizan las propuestas de acción prioritarias.

La situación social de la infancia en la Comunidad de Madrid y en España en la última década

Las organizaciones internacionales que se han ocupado de valorar el previsible impacto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza estiman que el impacto del shock agregado por quintiles de ingresos y en proporción al riesgo de pérdida de empleo y a la posibilidad de teletrabajo en la pandemia producirá un aumento de las desigualdades en todas las economías del mundo⁶. De hecho, las recesiones ligadas a pandemias previas destruyeron empleo en aquellos colectivos más desfavorecidos, trabajadores informales y en sectores de menores salarios, ocupados en gran medida por mujeres, jóvenes, inmigrantes y minorías étnicas, lo que promueve aumentos en la desigualdad salarial y, por tanto, si no se diseñan políticas públicas de mantenimiento de rentas, la desigualdad aumentará⁷.

La literatura académica también está intentando arrojar luz sobre el impacto que han tenido los confinamientos ligados a la pandemia de la COVID-19 en diferentes ámbitos de las sociedades avanzadas⁸. A grandes rasgos, los resultados disponibles indican que en la mayor parte de los países europeos tanto la desigualdad de ingresos como las tasas de riesgo de pobreza aumentaron entre enero y mayo de 2020, lo que implica que, a pesar de las rápidas intervenciones de los gobiernos, el impacto de la crisis ha sido claramente regresivo. En otoño de 2020 algunos de esos países han recuperado los niveles de desigualdad y pobreza previos, otros aún no⁹.

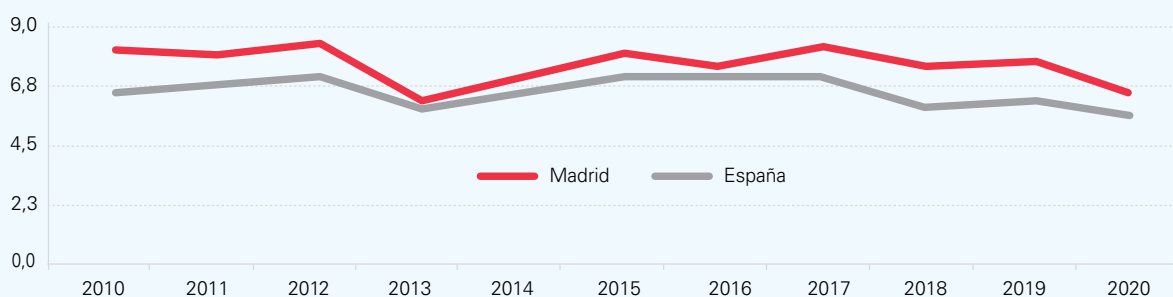
- 5.** Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (2021) Geografía de la pobreza infantil en España, Documento breve 17; UNICEF (2018) Los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid, Agenda 2030; Comunidad de Madrid (2016). Pobreza infantil en la Comunidad de Madrid. Marzo. Consejería de Políticas Sociales y Familia. Secretaría General Técnica.
- 6.** OCDE (2020a) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity; OCDE (2020b) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: options for an immediate employment and social-policy response; OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2020) COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. ILO, Monitor 1st Edition, March.
- 7.** Palomino, J. C., Rodríguez, J. G. y Sebastián, R. (2020) Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe. INET, Oxford Working Paper No. 2020-13; Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, M. C. y Fernández Macías, E. (2020). The COVID confinement measures and EU labour markets. European Commission, JRC Technical Reports.
- 8.** Brodeur, A., Clark, A. E., Flèche, S. & Powdthavee, N. (2021). COVID-19, Lockdowns and Well-Being: Evidence from Google Trends. *Journal of Public Economics*, 193, 104346; Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M. y Rauh, C. (2020) Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *Journal of Public Economics*, 189, 104245; Layard, R., Clark, A., De Neve, J. E., Krekel, C., Fancourt, D., Hey, N. y O'Donnell, G. (2020) When to release the lockdown: A wellbeing framework for analysing costs and benefits. Centre for Economic Performance, Occasional Paper No. 49
- 9.** Cantó, O., Figari, F., Fiorio, C. V., Kuypers, S., Marchal, S., Romaguera-de-la-Cruz, M., Tasseva, I. V. & Verbist, G. (2021) Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes. *Review of Income and Wealth*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/roiw.12530>

En todo caso, las consecuencias de una crisis de esta naturaleza pueden persistir en el tiempo por tres factores clave: los efectos negativos de largo plazo de transitar al desempleo en un determinado momento vital, los cambios, incluso estructurales, que puede impulsar el aumento del trabajo remoto en algunos sectores y las diferencias observadas por quintiles de renta en el grado acumulación de ahorros que trasladará a brechas de riqueza las desigualdades previas de ingresos.

Los efectos de la pandemia sobre el mercado de trabajo redujeron enseguida los ingresos brutos de las familias madrileñas en abril de 2020, especialmente los de aquellos en los que el peso de las rentas del trabajo era mayor¹⁰. Los resultados de una encuesta específica realizada por el Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Madrid dan una indicación muy clara en el contexto de la ciudad, que podría ser similar al resto de la región. El 38% de los hogares de la ciudad vieron reducidos sus ingresos por la crisis, y en un 9% del total, los de menores ingresos, la disminución fue superior al 50%.

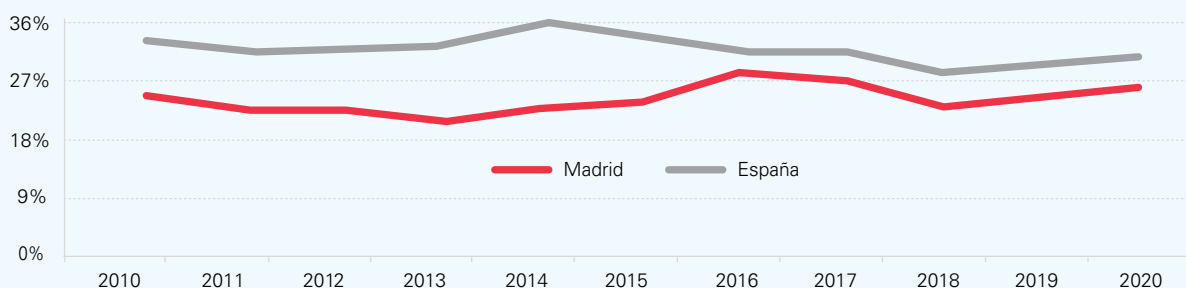
10. Cáritas. (2020). La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas. Observatorio de la Realidad Social, 1.

Gráfico 1. Desigualdad de ingresos en la infancia (0-17 años), ratio S80/S20 en la Comunidad de Madrid y en España, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

Gráfico 2. Infancia (0-17 años) en riesgo de pobreza o exclusión social en la Comunidad de Madrid y España, 2010-2020

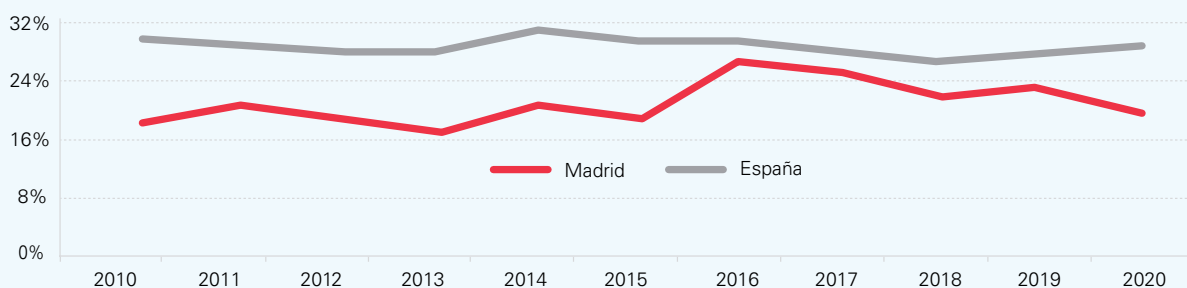


Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

En el Gráfico 1 comprobamos que los niveles de desigualdad de ingresos de las familias en los que viven los niños y las niñas de la Comunidad de Madrid superan a los del resto de España. Los ingresos del 20% más rico son de media 7,5 veces mayores que los del 20% más pobre, mientras que en España esa desigualdad es un punto porcentual inferior de media en las dos últimas décadas.

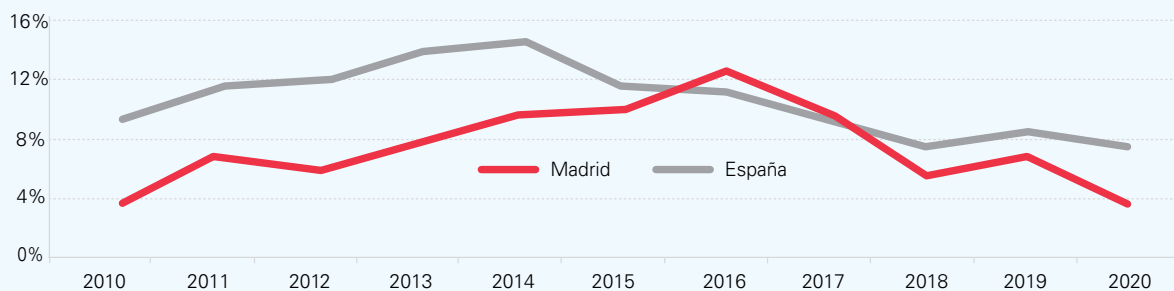
Las mayores desigualdades de ingresos en la Comunidad de Madrid se combinan con una creciente tasa de pobreza infantil, que converge con los niveles medios españoles cuando en las últimas décadas se había mantenido varios puntos por debajo de la media española. En los Gráficos 2 y 3, se presentan las tasas de riesgo de pobreza monetaria y la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) que recoge una visión multidimensional del fenómeno contabilizando a los niños y niñas que se encuentran en riesgo de pobreza y también los que sufren carencia material o viven en un hogar donde los adultos tienen baja intensidad en el empleo. Los resultados indican que la Comunidad de Madrid está convergiendo lentamente con el resto del país, lo que, dado su nivel de renta per cápita, indica un claro empeoramiento de la situación relativa de los niños y niñas de la región. Este proceso se aceleró a lo largo de la última fase de la crisis de 2008 (entre 2013 y 2016). Los resultados más recientes, hasta 2020, apuntan a una convergencia algo más lenta pero persistente y en 2020 un 26% de menores madrileños vivían en riesgo de pobreza o exclusión social con una tendencia de nuevo creciente desde 2018.

Gráfico 3. Infancia (0-17 años) en riesgo de pobreza relativa (que vive en hogares con una renta por debajo del 60% de la mediana nacional) en la Comunidad de Madrid y España, 2010-2020 (rentas de 2009 a 2019)



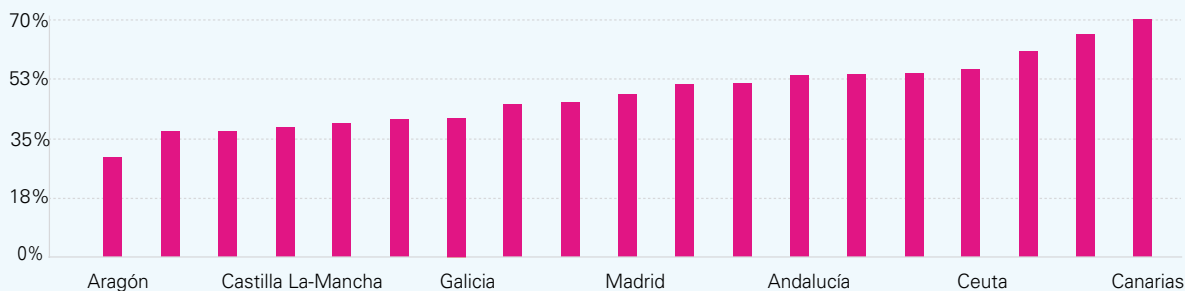
Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

Gráfico 4a. Infancia (0-17 años) viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo en la Comunidad de Madrid y España, 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

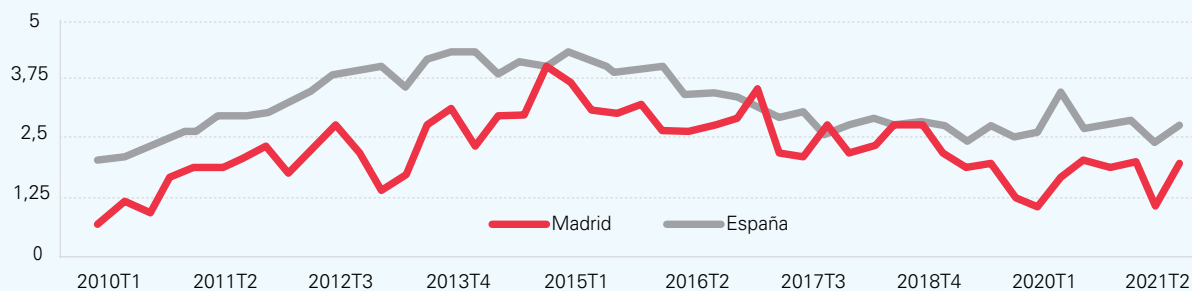
Gráfico 4b. Infancia (0-17 años) que vive en hogares que llegan a fin de mes con dificultad en la Comunidad de Madrid y España, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

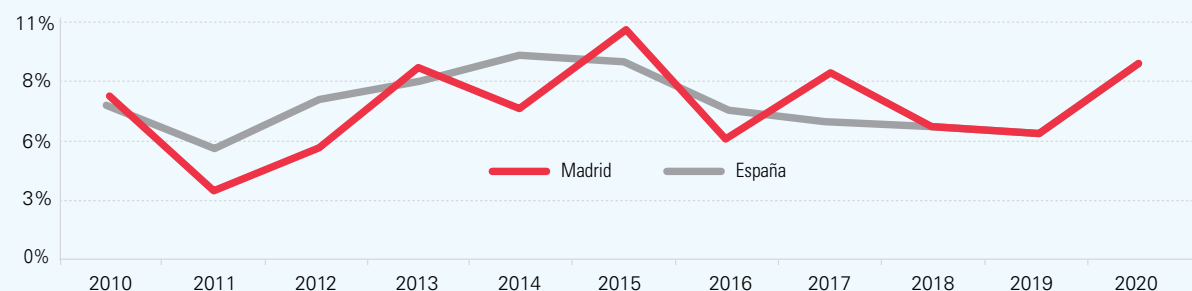
En este contexto, con el objetivo de incorporar información de lo sucedido en la pandemia, analizamos el porcentaje de niños y niñas que viven en hogares con muy baja intensidad de empleo y el porcentaje que vive en hogares que llegan a fin de mes con dificultad, de manera que podamos hacer un análisis de la pandemia (Gráficos 4a y 4b). Los resultados de estos indicadores nos permiten ver que el empeoramiento de la situación laboral en términos de horas de trabajo de los adultos, de los que depende la situación económica de los niños y niñas, fue muy intenso en la Comunidad de Madrid hasta 2016, pero se ha recuperado desde entonces. A pesar de ello, los salarios que por ese trabajo reciben no han propiciado una reducción del porcentaje de niños y niñas que vive en hogares que llegan a fin de mes con dificultad (alguna o mucha), que se mantiene persistentemente alto. En la actualidad prácticamente la mitad de los niños y niñas que viven en la Comunidad de Madrid (un 48%) viven esa situación de dificultad económica en su hogar. Esto coloca a la Comunidad de Madrid por detrás de otras regiones españolas de renta per cápita alta como País Vasco o Navarra.

Gráfico 5. Porcentaje de hogares sin ingresos con menores dependientes en la Comunidad de Madrid y en España, 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

Gráfico 6. Infancia (0-17 años) que vive en situación de privación material severa en la Comunidad de Madrid y en España, 2020



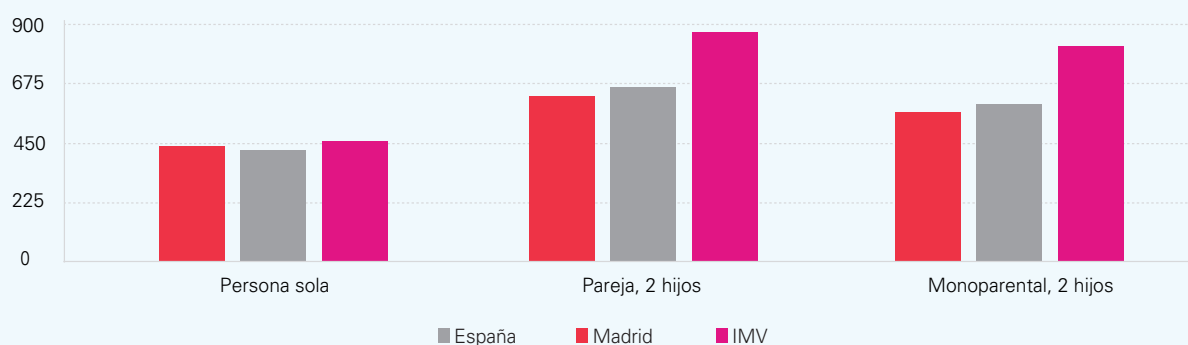
Fuente: elaboración propia a partir de datos ECV

Focalizando el análisis en los hogares más vulnerables, Cáritas publicó un primer informe en 2020 sobre el impacto de la pandemia sobre la situación económica y social de las familias acompañadas por esta organización. En él se concluía que el efecto del aumento del desempleo se multiplicó por diez en las familias más vulnerables. Estos hogares vieron reducirse sus ingresos en un tercio, especialmente cuando procedían del empleo informal, aumentando rápidamente la proporción de hogares en pobreza severa en aproximadamente un 30%. Este estudio constata también que la pandemia y las medidas de confinamiento suponen una carga adicional para las familias vulnerables con niños, niñas y adolescentes dependientes, en las que dos de cada diez hogares han tenido que renunciar a algún empleo para encargarse del cuidado de un menor de edad.

Los Gráficos 5 y 6 presentan la evolución de la pobreza severa de la infancia durante la pandemia a partir de dos indicadores clave: la evolución de los hogares sin ingresos con menores dependientes, y la de los niños y niñas que viven en privación material severa. Ambos indicadores ya están actualizados a datos de 2020. Los

resultados indican que la pobreza severa está golpeando fuertemente de nuevo a los hogares con menores dependientes como consecuencia de la crisis de 2020 ligada a los confinamientos por la pandemia.

Gráfico 7. Renta mínima por tipos de hogar: media rentas CCAA, Comunidad de Madrid e IMV, 2018



Finalmente, el Gráfico 7 sitúa las políticas de lucha contra la pobreza severa de la Comunidad de Madrid en el contexto nacional y en perspectiva comparada con la política estatal (IMV) que se inició en junio de 2020. Los resultados indican que la cuantía de las prestaciones de último recurso de la Comunidad de Madrid venía siendo muy baja en relación con el nivel que marca la nueva política estatal de ingresos mínimos como necesario para hogares en pareja o monoparentales con dos hijos dependientes.

Propuestas prioritarias para avanzar en el cumplimiento de los ODS 1 y 10 en la Comunidad de Madrid

1. Aumento de la protección social a la infancia

Aumento de la protección social a la infancia En la mayoría de las regiones ricas de los países europeos de nuestro entorno la crianza de los menores se concibe como una tarea compartida por las familias y el Estado (o la región), porque parece claro que la supervivencia social se ha de fundamentar en la solidaridad intergeneracional. En consecuencia, se proporciona una red de protección capaz de garantizar el crecimiento de la población y de disminuir la proporción de menores que crecen en situaciones de pobreza, con el fin de mantener la inversión necesaria que asegure la calidad futura del capital humano. A grandes rasgos, las políticas de transferencias monetarias se pueden dividir en dos tipos según su diseño: políticas universales y políticas condicionadas a unos ingresos bajos. Las primeras son transferencias monetarias a toda la población

y no exigen requisitos de capacidad económica a los potenciales perceptores. Las segundas, son transferencias monetarias a una parte de la población y exigen que el hogar no supere un determinado nivel de renta o riqueza para poder percibir las.

Diversos estudios han tratado de discernir cuál de estos dos diseños resulta más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad en distintos contextos institucionales¹¹. La pregunta clave es si debemos elegir o podemos compatibilizar ambas opciones. En países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Reino Unido la ayuda universal se combina con diversas prestaciones focalizadas como apoyo adicional a las familias con menos recursos. En Francia y Austria, las prestaciones focalizadas se concentran en los colectivos más vulnerables a la pobreza, como las familias numerosas o las monoparentales, y en Países Bajos y Finlandia tienen prestaciones focalizadas para cubrir determinados gastos clave, como los gastos médicos o los de cuidado de menores.

La característica diferencial del sistema español de prestaciones e impuestos respecto del de otros países europeos es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman (a excepción de las pensiones contributivas) y, en particular, de las políticas familiares. En contraste con lo que sucede en España, una de las políticas familiares más generalizadas en otros países europeos es una prestación universal por hijo financiada con impuestos generales o cotizaciones sociales y las desgravaciones fiscales reembolsables para familias con menores dependientes¹².

En la Comunidad de Madrid las políticas familiares estatales y regionales consisten esencialmente en desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, el Ingreso Mínimo Vital estatal y algunas prestaciones monetarias por hijo con límite de renta. En general, su relevancia económica es pequeña y la política de mayor peso son las desgravaciones por hijo en el impuesto sobre la renta y no, como se podría pensar, las prestaciones monetarias¹³.

El peso de las políticas familiares en el conjunto de las políticas sociales, tanto en la Comunidad de Madrid como en España, es muy bajo y los recursos destinados a ellas no llegan a la mitad de lo que dedican otros países y regiones de la eurozona. Resulta especialmente preocupante el efecto que puede tener la pandemia sobre gastos imprescindibles para el desarrollo futuro de los niños y niñas¹⁴. Durante la crisis de 2008, las redes familiares tuvieron un papel amortiguador de algunas de las situaciones más graves de pobreza y sirvieron a estos hogares para desarrollar estrategias para responder a la crisis. Esta, sin embargo, dejó familias fuertemente sobrecargadas y el agotamiento en la práctica de la capacidad de ayuda de esas redes de apoyo¹⁵.

El primer impacto de la pandemia ha sido mayor en los hogares con niños y niñas, con el riesgo de que aumente la privación material y se acelere la cronificación de la pobreza a edades tempranas. La pandemia hace urgente el establecimiento de

- 11.** Cantó, O. y Sobas, A. (2020) Los efectos redistributivos de las políticas familiares, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.; Cantó, O., Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. and Paniagua, M.M. (2014) Going regional: The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain, in Dekkers, G, Keegan, M. and O'Donoghue, C. (eds.) *New Pathways in Microsimulation*, ASHGATE, chapter 12: 183-202, ISBN: 9781409469315
- 12.** Ayala, L. y Cantó, O. (2020) Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.
- 13.** Cantó, O. y Sobas, A. (2020) Los efectos redistributivos de las políticas familiares, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.
- 14.** Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020a) Análisis de las necesidades sociales de la infancia, Informe Observatorio Social, La Caixa, Barcelona.
- 15.** Cáritas. (2020). La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas. Observatorio de la Realidad Social, 1.

ayudas monetarias de conciliación familiar en hogares con ingresos laborales bajos y alto riesgo de desempleo, como son las familias monoparentales y las familias numerosas¹⁶. Las medidas de emergencia pueden evitar que se repitan algunos de los efectos de la crisis de 2008 en los hogares con niños. Un problema importante es el retraso en los pagos y la adopción de medidas transitorias frente a problemas estructurales. Parece urgente, por tanto, revisar la respuesta de las políticas públicas a estos problemas de vulnerabilidad de los niños y niñas que viven en esta región.

2. Más equidad en el desarrollo de la infancia

La característica diferencial de la distribución de los ingresos de las familias en las que viven los niños y niñas de la Comunidad de Madrid es una mayor desigualdad que en otras regiones españolas¹⁷ y un creciente empeoramiento en el grado de vulnerabilidad de aquellas en situación más precaria, especialmente desde 2016 en adelante. Además, la región sufre el mayor grado de segregación escolar por origen social de todas las regiones españolas, lo que contribuye a la persistencia de las brechas económicas y sociales en el medio y largo plazo.

El persistente aumento de la desigualdad medida con indicadores conservadores como el índice de Gini o ratios de renta por grupos se podría estar percibiendo socialmente como una pérdida significativamente mayor de cohesión social, porque pequeños incrementos en estos indicadores son compatibles con grandes aumentos de las distancias de ingresos entre individuos. Estas crecientes brechas, junto con la efectiva ralentización en el crecimiento de los ingresos de la mitad más pobre, pueden implicar una reducción de la igualdad de oportunidades a medio plazo, pilar fundamental en el desarrollo psicosocial de las sociedades modernas y cuyo deterioro puede resultar dañino para la estabilidad social y política¹⁸.

La literatura económica y sociológica que estudia la persistencia del desempleo y de la pobreza concluye que cuanto mayor es su duración más difícil resulta salir y, lo esencial, que esa falta de empleo, de ingresos o de seguridad económica es mucho más dañina cuando se produce en la infancia y cuando se cronifica, es decir, cuando los que la sufren no ven la salida del túnel o cuando la reincidencia es más la norma que la excepción¹⁹. Si esas carencias persisten de generación en generación, la dinámica social se traduce en una alta correlación entre las rentas de padres e hijos y en una menor movilidad social de los estratos de bajo nivel socioeconómico. Es decir, si la falta de recursos económicos pasa de ser un accidente en la vida a persistir en el tiempo, se convierte entonces en una manifestación de profunda desigualdad e injusticia social.

La persistencia de la pobreza junto con la falta de oportunidades educativas es el germen de las desigualdades sociales futuras. Según los datos de PISA (2015) la Comunidad de Madrid alcanza niveles de segregación escolar por origen social muy altos: un 27% de los niños y niñas deberían cambiar de centro escolar para que la

16. Ayala, L. y Cantó, O. (2021) Radiografía de medio siglo de desigualdad en España, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.

17. Save the Children (2020) La segregación socioeconómica en la Comunidad de Madrid, Informe.

18. Cantó, O. y Ayala, L. (2020) ¿Cómo reducir la pobreza infantil en España? UNICEF.

19. OCDE (2011) Divided we stand. Why inequality keeps rising. Paris: OECD Publishing; OCDE (2014) Focus on Inequality and Growth. Paris: OECD Publishing; OCDE (2015) In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris: OECD Publishing.

estructura de las escuelas fuese igual que la de la sociedad. Este porcentaje iguala a esta región con el país más segregado de Europa, Hungría, y contrasta con los niveles de Castilla y León o de Baleares, que no superan el 18% y se mueven cerca de los países menos segregados escolarmente por origen social de Europa, como Finlandia e Irlanda²⁰. Es urgente establecer medidas de calado que reduzcan las desigualdades económicas entre las familias en las que viven los niños y niñas, y revisar la legislación de acceso a la escuela para promover la reducción de la segregación escolar por origen social que perpetúa las desigualdades sociales en el medio y largo plazo.

3. Mejora del acceso a una vivienda digna

Ya antes de la pandemia, a pesar de la recuperación económica posterior a la crisis de 2008, los costes vinculados a la vivienda tenían un peso claramente determinante en los gastos de los hogares vulnerables²¹. Varios de ellos presentaban retrasos en el pago de suministros básicos y, lo que es especialmente preocupante, una proporción no desdeñable de hogares con menores tenían problemas para pagar gastos de material escolar y no podían mantener una dieta adecuada. Las medidas de emergencia han tratado de evitar que se disparen los impagos, pero aparte de los retrasos en el acceso a las ayudas- se trata de problemas estructurales que requieren medidas también estructurales.

Para las familias más jóvenes con menores la falta de oportunidades profesionales, el empeoramiento en las condiciones laborales y los problemas en el acceso a la vivienda pueden conducir a que las nuevas generaciones se sientan excluidas de una sociedad que ven cada vez más injusta, lo que estaría contribuyendo a debilitar la cohesión social, especialmente en regiones más urbanas, como la Comunidad de Madrid²². No hay que olvidar que las dificultades de acceso al empleo y el aumento de la precariedad laboral reducen la probabilidad de emancipación y de fecundidad en un contexto de importante envejecimiento poblacional. Uno de los obstáculos más preocupantes son las dificultades de acceso a la vivienda, que ya eran evidentes antes de la pandemia. El aumento del precio de la compra y del alquiler de vivienda es uno de los mayores escollos para que muchos jóvenes se planteen la emancipación y la fecundidad. Más de la mitad de la población entre 18 y 29 años emancipada destinaba más del 30% de su renta disponible a gastos de la vivienda, ya sea alquiler, amortización e intereses de hipoteca o recibos, entre otros. Esto duplica el indicador para el total de la población. Por otra parte, el porcentaje de familias que se retrasa en el pago del alquiler o la hipoteca es prácticamente el doble entre los jóvenes entre 18 y 29 años emancipados y el resto de la población.

En general, no hay políticas de suficiente envergadura que mejoren el acceso a la vivienda de los jóvenes, lo que imposibilita la emancipación e incrementa la edad media a la que este grupo abandona el hogar de sus padres. Existe un programa general de ayudas al alquiler de vivienda para ciudadanos con escasos medios económicos: los ingresos del beneficiario no pueden ser superiores a tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y el importe del alquiler no puede ser superior a

20. Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020c) Educación, Informe Observatorio Social La Caixa, Barcelona.

21. Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2019) Vivienda, Informe Observatorio Social La Caixa, Barcelona.

22. Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020c) Educación, Informe Observatorio Social La Caixa, Barcelona.

los 600 euros mensuales. No obstante, el gran incremento de los precios del alquiler en nuestro país hace que solo un número limitado de jóvenes puedan acceder a esta ayuda, siendo prácticamente inaplicable en las grandes ciudades. Existen algunos beneficios fiscales al arrendamiento de vivienda para jóvenes a nivel autonómico, deducciones por la compra de vivienda habitual y algunas ayudas municipales, pero las cuantías de estas políticas son muy limitadas y sus requisitos hacen que gran parte de la población joven quede fuera de su alcance.

Los hogares con menores de edad son otro de los colectivos más afectados por los problemas de acceso a la vivienda. La combinación de altos costes de acceso y mantenimiento de la vivienda y salarios insuficientes ha dado forma a un núcleo de creciente vulnerabilidad, en el que algunas formas de exclusión alimentan otras. Según el VIII Informe FOESSA, el 36,6% de las personas excluidas de la vivienda lo están también del empleo²³. El mismo Informe destaca el mayor riesgo de exclusión residencial de los hogares monoparentales: en torno al 30% tiene gastos excesivos de vivienda y un 25% no dispone de dinero suficiente para hacer frente a sus costes. Casi la mitad de este tipo de hogares viven de alquiler, lo que aumenta su vulnerabilidad, dada la tendencia de subida de los precios. También presentan cifras particularmente elevadas de pobreza energética. La vivienda es, por tanto, un factor clave de exclusión social en este colectivo, que propicia la transmisión intergeneracional de la pobreza.

4. Complementar la política estatal de protección a la pobreza severa

La principal medida directa que se ha diseñado en los últimos tiempos como última red de protección a las familias es el Ingreso Mínimo Vital (IMV), cuyo objetivo principal es que toda la población vulnerable pueda mantener un nivel de vida digno y así prevenir el aumento de las ya muy altas tasas de riesgo de pobreza. Esta medida es la más relevante en cuanto a cuantía y forma parte de una política de reforma del sistema de ingresos mínimos de las CCAA que debe ser el soporte básico en la red de protección social de cualquier país desarrollado²⁴. Desgraciadamente, mucho antes de la pandemia, hace ya más de tres décadas, el modelo español de rentas mínimas presentaba tres problemas importantes: un alto grado de desigualdad territorial, una baja intensidad protectora y una cobertura muy limitada. El IMV trata de combatir estos problemas.

Desde la puesta en marcha de esta nueva prestación se han identificado algunos problemas en su implantación que tienen que ver con procesos de concesión lentos y alguna falta de coordinación de la prestación con las rentas mínimas de las CCAA. Ambas dificultades tienen que ver con la premura con la que se puso en marcha el programa ante la emergencia de grandes necesidades sociales, sin contar en el momento de su puesta en marcha con un suficiente desarrollo de los centros de gestión de las solicitudes de la Seguridad Social, que es la administración responsable de esta nueva prestación.

23. FOESSA (2019) Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Fundación Foessa: Madrid.

24. Sanzo, L. (2019) Las rentas mínimas en España, Documento de trabajo 6.2, Fundación FOESSA.; AIREF (2019) Los programas de rentas mínimas en España, Informe.

Un factor claramente limitativo de la eficacia de las ayudas es la insuficiente coordinación tanto con las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales como con el tercer sector. Estos problemas deben ser atajados para que realmente el programa sea efectivo. La Comunidad de Madrid debe involucrarse en el programa para garantizar que no se reduzcan sus recursos contra la pobreza, de manera que con sus presupuestos complementen la prestación para atender las necesidades de los perceptores y refuercen las medidas de inserción sociolaboral que deben acompañar a la garantía de ingresos. Esto permitiría a muchos perceptores acceso a unos servicios reforzados, la participación en itinerarios de formación laboral de calidad y ayudaría a aumentar la disponibilidad de guarderías y de otros servicios que mejoren su conciliación entre la vida personal y laboral.



Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Madrid, Educación y ODS 4: Necesita mejorar

CARLOS MAGRO MAZO

Presidente de la Asociación Educación Abierta

Este artículo pretende analizar el estado de situación de las etapas de educación obligatoria en la Comunidad de Madrid, poniendo el foco en la evolución de ciertos indicadores que nos permiten delimitar el desempeño regional a la hora de garantizar el derecho a la educación.

Vivimos una época atravesada por fuertes paradojas. Mientras que la pobreza mundial ha disminuido sustancialmente y se ha alcanzado una mayor esperanza de vida, se ha producido un fenómeno de **crecimiento desbocado de las desigualdades**²⁵. El cuarto objetivo de la Agenda 2030 (ODS 4) nos sitúa frente al reto de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje para todos y todas durante toda la vida.

La escuela no agota en sí misma la idea de educación, y por tanto el ODS 4 no es un objetivo exclusivamente escolar, pero es, sin duda, un elemento fundamental para lograrlo. Tanto la escolarización temprana de los niños, como la prolongación de ésta más allá de los niveles obligatorios constituyen el mejor escudo frente a las dificultades, las desigualdades y la injusticia social. La educación pública universal desempeña un papel irremplazable en la equidad, la cohesión social y la socialización democrática²⁶.

España y la Comunidad de Madrid presentan algunos indicadores relacionados con la calidad, la justicia educativa y la equidad que son preocupantes. A pesar de la incuestionable mejora del nivel educativo producida en las últimas décadas²⁷, persiste una alta transmisión intergeneracional de la desventaja educativa. **La movilidad educativa** (la obtención de una titulación diferente a la de tus progenitores) **está fuertemente limitada**. Cerca de la mitad de las personas que crecieron en un hogar con nivel básico de educación no superan ese nivel²⁸. Un 20,3% de hijos de padres con bachillerato o equivalente no lograrán alcanzar ese mismo nivel, produciéndose una **movilidad descendente**²⁹. Tras varias décadas de reformas, “no ha disminuido significativamente la importancia del origen social en la cantidad y la calidad de las oportunidades vitales de los individuos”³⁰. **No**

25. UN (2020). Report of the UN Economist Network for the UN 75th Anniversary Shaping the Trends of Our Time <https://www.un.org/development/desa/publications/wp-content/uploads/sites/10/2020/09/20-124-UNEN-75Report-2-1.pdf>

26. Rendueles, C (2020). Contra la igualdad de oportunidades. Un panfleto igualitarista. Madrid: Seix Barral. p. 283

27. España ha experimentado uno de los dos mayores progresos realizados por un país dentro de los que participan en PIAAC en términos de adquisición de competencias, algo principalmente asociado a la expansión educativa previamente descrita.

28. Alto Comisionado contra la pobreza infantil. Informe 2020. Pobreza infantil y desigualdad educativa. Disponible en <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/Informe%20ACPI-Educaci%C3%B3n.pdf>

29. Fuente: Movilidad educativa intergeneracional. <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t13/p459/a2011/p00/I0/&file=00029.px>

30. Puyol González, Á. (2007). Filosofía del mérito. Contrastes vol. XII (2007)

solo se heredan la riqueza y la pobreza, sino también las oportunidades de aprendizaje.

La educación formal está condicionada por factores que acaban siendo determinantes en la desigualdad de oportunidades, entre otros, las condiciones de vida, el nivel socioeconómico, el capital cultural, el nivel educativo de los padres, el origen, o el género. **La escuela sola no puede, pero sin escuela aún podemos menos.** Estos años de pandemia nos han dejado claro que sin ella las cosas son mucho peores, pero también nos han hecho comprender que, para compensar las desigualdades, las políticas educativas que necesitamos no pueden ser solo políticas escolares.

La educación no solo es un *derecho fundamental*, sino que es el derecho que garantiza el logro del resto de los derechos fundamentales. Sabemos que para garantizar el derecho a la educación no basta con garantizar el acceso a la escuela. **Escolarización no es lo mismo que aprendizaje.** Según el Banco Mundial tenemos una **crisis de aprendizaje**³¹ de dimensiones múltiples (acceso, igualdad de oportunidades, eficacia). El aumento, en los años previos a la pandemia, de las matriculaciones escolares no ha ido seguido de un crecimiento del aprendizaje en la mayor parte del mundo³². Garantizar el derecho a la educación demanda que todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes, además de tener acceso a la escuela, participen y aprendan.

Los niveles de competencias alcanzados por los jóvenes son bajos y las diferencias entre los jóvenes de familias de nivel socioeconómico alto y bajo puede llegar a suponer hasta el equivalente a cuatro años de escolarización³³. **En los países de ingresos medios y altos, el Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) muestra que una parte considerable de la población de 15 años escolarizada es incapaz de comprender lo que lee más allá de los niveles más básicos.** En España un 25% de los alumnos de 15 años no alcanzan el nivel 2 de competencia matemática en las pruebas PISA (el 23% en Madrid) y un 23% en lectura (el 24% en Madrid)³⁴.

Hay abundante evidencia recogida tras el cierre de las escuelas por la pandemia de COVID-19 que apunta hacia la existencia de pérdidas de aprendizaje generalizadas, especialmente acusadas entre el alumnado más desfavorecido³⁵ y que, más allá de la coyuntura, están relacionadas con problemas estructurales. La normalidad educativa ya era una crisis.

La relación entre condiciones de vida y resultados escolares es tan estrecha que cualquier análisis que ignore este hecho arrojará una imagen incompleta y distorsionada de la equidad y la igualdad en educación³⁶. En la **Comunidad de Madrid, el 20,9 % de la población (1,4 millones de personas) estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social en el año 2020.** En el último año, ha aumentado

31. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2018). Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación.

32. Angrist, N. et. al. Mapping the Global Learning Crisis <https://www.educationnext.org/mapping-global-learning-crisis-despite-record-enrollments-schools-worldwide-learning-limited/>

33. PISA 2018 insights and interpretations <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>

34. El nivel 2 es el considerado el mínimo por PISA

35. OECD (2021). How socio-economics plays into students learning on their own: clues to COVID-19 learning losses. PISA in Focus 2021/114 (September)

36. Cassio, L., with Blasko, Z. and Szczepanikova, A., Poverty and mindsets. How poverty and exclusion over generations affect aspirations, hope and decisions, and how to address it, EUR 30673 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-35967-8, doi:10.2760/453340, JRC124759

1,9 puntos porcentuales, lo que supone un incremento del 10%, cifra dos veces y media más alta que el crecimiento medio nacional³⁷. España es, además, uno de los países de la Unión Europea que menos porcentaje del PIB invierte en políticas de protección familiar e infancia, y la **Comunidad de Madrid lleva años siendo una de las comunidades autónomas del Estado español con menos gasto público por niño** (en educación).

Son muchos los indicadores de desempeño que nos informan sobre la equidad de un sistema educativo. En el *Handbook of Measuring Equity* de la UNESCO (2018) se apuntan cuatro: i) acceso y participación; ii) progreso educativo (repetición, deserción, supervivencia, transición); iii) aprendizaje; y iv) logro educativo. Para la Comunidad de Madrid, disponemos de una creciente línea de investigación centrada en el análisis de indicadores como la repetición, el fracaso escolar administrativo, el abandono escolar temprano, el bajo nivel de competencias o los efectos sobre la igualdad de oportunidades de prácticas como la separación temprana en itinerarios. La Comunidad de Madrid tiene claroscuros en el conjunto de estos indicadores con algunos datos positivos y otros de evolución preocupante.

En la educación de 0 a 3 años, la Comunidad de Madrid presenta cifras destacadas tanto en relación con el resto de regiones como en el contexto europeo. **En Madrid a los 3 años la escolarización es del 95,1%**. El porcentaje de niños escolarizados de 0 a 3 en el curso 20/21 fue del 18,3% (en menos de 1 año), 49,9% (1 año) y 66,6% (2 años). Siendo buenas cifras se observa un estancamiento en la evolución del porcentaje de niños escolarizados con 2 años. De hecho, el último dato del curso 20/21 (66,6%) sitúa la escolarización 10 puntos por debajo del curso 19/20, y por debajo también del curso 12/13.

La educación temprana es la que tiene más capacidad de compensación de las desigualdades educativas posteriores³⁸. Cualquier política educativa que quiera tomarse en serio los objetivos de la Agenda 2030 debe hacer un esfuerzo especial en aumentar y mejorar el acceso a educación de calidad en la primera infancia.

Si atendemos a las tasas de escolarización postobligatoria (secundaria de segundo ciclo y educación superior), en el curso 2018-2019 estaba escolarizada en España el 79,4% de la población de 18 años y el 71,6% de la población de 19 años. En la Comunidad de Madrid, el 98,6% está escolarizado con 18 años y el 92,2% con 19. Madrid presenta también los porcentajes más altos de población a esas edades en Educación Universitaria, 51,1% (18 años) y 55,9% (19 años). La **esperanza de vida en educación** se situó en Madrid, curso 2018-2019, en 20,2 años, frente a los 18,7 de media en España³⁹, lo que coloca a la Comunidad de Madrid en la segunda posición detrás de La Rioja con 24,9⁴⁰.

37. EAPN (2021). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020. Disponible en <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-madrid.pdf>

38. REDE (2020). La financiación del sistema educativo: invertir en calidad, equidad e inclusión. Coord. Lucas Gortázar.

39. Los países europeos con más esperanza de vida en educación son Suecia (21) y Finlandia (21). España se sitúa en la posición decimotercera de veinticuatro.

40. Sistema Estatal de indicadores en Educación 2021. p.20

Repetición

Uno de los datos educativos más preocupantes en España es su alto nivel de repetición escolar. Una medida cara e ineficaz⁴¹ y, sobre todo, profundamente **desigual**. La repetición tiene mucho más que ver con las desigualdades sociales que con el rendimiento, el mérito y el esfuerzo, y tiene fuertes implicaciones a lo largo de la vida de los estudiantes. En España se repite hasta tres veces más que en la media de los países de la OCDE⁴². La Comunidad de Madrid no es una excepción. **Un 29,9% de los estudiantes de la región han repetido al menos un curso de la educación obligatoria, frente al 28,7% de media en España y el 11,4% de media de la OCDE (PISA, 2018)**. La tasa de idoneidad (porcentaje de alumnado que se encuentra matriculado en el curso teórico correspondiente a su edad) se situó en el último informe de datos de la Comunidad de Madrid⁴³ en un 74,7% a los 15 años (4ºESO). La diferencia (medido en competencias PISA) en rendimiento entre alumnos repetidores y no repetidores es muy alta (más de 100 puntos en matemáticas). A igualdad de rendimiento en PISA (2015), los niños y las niñas más desfavorecidos tienen 8 veces más probabilidad de repetir⁴⁴. La probabilidad de repetir es mayor en los centros públicos que en los privados.

La buena noticia es que la tasa de repetición en la última década está disminuyendo.

En Madrid se ha pasado del 12,2% en 2008/09 al actual 8,5% del 2018/2019 para los cuatro cursos de Secundaria⁴⁵. Una cifra que se sitúa cerca de la media nacional (8,7%), pero aún lejos del 4,4% de Cataluña. Si atendemos al porcentaje de alumnos que promocionan de curso, vemos que la **tasa bruta de graduados** en ESO en la Comunidad de Madrid fue de 79,1% en el curso 2018-19, con un diferencial de 8,5 puntos a favor de las mujeres (frente a los 10,2 puntos porcentuales a favor de las mujeres para el conjunto de España)⁴⁶.

El **Real Decreto 984/2021**, de 16 de noviembre, sobre evaluación y promoción en la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria, promulgado en el marco de la nueva ley educativa LOMLOE, tiene como uno de sus objetivos disminuir las altas cifras de repetición, pero no basta con decretar una intención. Su éxito dependerá de la inversión en atención individualizada y recursos de apoyo para gestionar la diversidad en el aula.

Abandono escolar temprano

En el avance de datos de la EPA 2021 la tasa de Abandono Escolar Temprano (AET) de España ha descendido significativamente situándose en el 13,3%, 2,7 puntos porcentuales menos que en 2020 (16%) y cerca del objetivo europeo del 10%. La tendencia en la última década es claramente positiva, habiendo bajado 13 puntos porcentuales desde 2011 (26,3%)⁴⁷.

41. Bonal, X., González Motos, S., y Zancajo, A. (2021). Repetición escolar: desigual, cara e ineficaz. Agenda Pública. <https://agendapublica.es/repeticion-escolar-desigual-cara-e-ineficaz/>

42. Górtázar, L. (2019). ¿Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades? Economía de la educación y política educativa.

43. Comunidad de Madrid. Datos y Cifras de la Educación 2021-2022

44. Save The Children (2019). Mézclate conmigo. Anexo Comunidad de Madrid. Disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mezclate_conmigo-anexo_cm.pdf

45. Sistema estatal de indicadores de Educación 2021. Curso 2018-2019. p. 93

46. Sistema estatal de indicadores de Educación 2021. Curso 2018-2019. p.100

47. Encuesta de Población Activa 2021. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:59f6b4f0-b2a9-4781-b298-96fb27eea0c8/notaresu.pdf>

Sin embargo, en el avance de datos de la EPA del 2021 Madrid sería, junto con Asturias, la única comunidad autónoma que presentan un dato peor que el de 2020. En el caso de Madrid se habría pasado del 10% (2020) al 10,7%.

Más relevante son las diferencias vinculadas al nivel de renta, al capital sociocultural familiar, al nivel de estudios de los progenitores, a las expectativas escolares que se tienen del estudiante, a las trayectorias educativas, a las dificultades encontradas a lo largo de la escolaridad, la repetición, y la oferta pública de educación postobligatoria. Al mirar las cifras con más detalle se observa, por ejemplo, que el **descenso en el abandono temprano que se ha producido en la Comunidad de Madrid entre los años 2009 y 2015 no fue igual para toda la población**. De hecho, para el **20% de población más pobre el AET en lugar de descender, como hizo con el resto de los quintiles económicos, aumentó en un 7,6%**⁴⁸.

El abandono es un fenómeno claramente masculino. Se observa una brecha de género favorable a las mujeres tanto a nivel nacional (20,2% en los hombres y 11,6% en las mujeres para el 2020⁴⁹) como en la Comunidad de Madrid (16,85% para los hombres, frente al 11,11% entre las mujeres)⁵⁰.

También es un fenómeno vinculado al capital cultural, a las expectativas familiares y al origen. La probabilidad de abandono temprano es menor cuanto mayor es el nivel de estudios completados por los progenitores. En la Comunidad de Madrid, el AET de jóvenes cuyas madres tienen estudios superiores se situó en 2020 en el 2,65% (3,6% en España⁵¹), mientras que alcanzó el 22,82% (20,5% de España⁵²) si el nivel de estudios de las madres llegaba hasta la educación secundaria obligatoria. También hay diferencias vinculadas a la procedencia de los estudiantes. El abandono en la Comunidad de Madrid de estudiantes extranjeros fue en 2020 del 28,81% frente al 11,35% de los estudiantes nacionales. Por último, la trayectoria educativa también influye. Hasta el 69,27% de los estudiantes que no titulan en ESO abandona el sistema educativo tempranamente en Madrid, frente al 9,14% que lo hacen con el título de ESO⁵³.

La ausencia de políticas decididas de compensación educativa penaliza de manera diferencial a los alumnos de niveles socioeconómicos y culturales más bajos⁵⁴.

El logro de un sistema educativo equitativo es uno de los retos más importantes que tiene actualmente la educación española en general, y la madrileña, en particular⁵⁵. **La falta de equidad compromete la calidad**⁵⁶. Combatir el abandono temprano requiere intervenciones adecuadas como la identificación temprana de las dificultades, atención personalizada a los estudiantes en Primaria y Secundaria, cuidado en las transiciones educativas, y un incremento de programas de apoyo como las tutorías en pequeños grupos o la orientación académica y profesional, lo que nos lleva a la necesidad de revisar la inversión educativa.

48. Save The Children (2017). Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas. Anexo Comunidad de Madrid.
49. Sistema estatal de indicadores Educación 2021. p.98
50. Soler, Á., Pastor, J. I.; M., López-Meseguer, R., Valdés, M. T., Gargallo, M. Á., Morillo, B. y Cendra, L. (2021): Mapa del abandono educativo temprano en España. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación. p.72
51. Sistema estatal de indicadores Educación 2021. p.98
52. Sistema estatal de indicadores Educación 2021. p.98
53. Soler, Á., Pastor, J. I.; M., López-Meseguer, R., Valdés, M. T., Gargallo, M. Á., Morillo, B. y Cendra, L. (2021): Mapa del abandono educativo temprano en España. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación. p.72
54. Gortázar, L. (2019).
55. Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2018). Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea. Revista de Sociología de la Educación (RASE) 2018, vol. 11, n.º 1.
56. Martínez García, J.S (2017). La equidad y la educación. Madrid. Catarata

Inversión educativa

España presenta uno de los índices de inversión educativa más bajos de los países de su entorno. En 2019, el gasto público destinado a educación en relación con el PIB se situó en 4,26 % (4,21 % en 2018). **En Madrid, el gasto en 2018 fue del 2,26% del PIB⁵⁷**, el más bajo del Estado. Cifras muy alejadas de la inversión de países como Suecia (7,6%, 2018), Dinamarca (7,8%, 2017) o Bélgica (6,4%, 2018)⁵⁸, pero también de la media de la OCDE (4,99%) y UE-28 (4,70%). La evolución temporal tampoco es buena.

En términos de gasto total, la Comunidad de Madrid tiene un presupuesto de 5.545,2 millones de euros, el 10,5% del presupuesto total de la Comunidad (10,1% del gasto público total en España). Es la región que más porcentaje de esa inversión destina a la enseñanza universitaria (29,8%) y, por tanto, **la que menos destina a la enseñanza no universitaria con un 70,2%** frente al 74,7% de media para España⁵⁹.

En 2018, el gasto medio por alumno en España fue de **6.246 euros**, un 24,2% del PIB por habitante. A pesar de que la Comunidad de Madrid es una de las regiones españolas con mayor PIB por habitante, **el gasto por alumno en centros públicos en enseñanza no universitaria es el más bajo de toda España con 4.892 euros (2018)**, muy alejado de los 9.415 euros del País Vasco⁶⁰. Desde 2009 la Comunidad de Madrid es la región con menos gasto educativo por alumno⁶¹. A pesar de la ligera subida del gasto a partir de 2017, la diferencia entre el gasto por alumno en 2009 y en 2018 es de 1.098 euros, si nos fijamos solo en la escuela pública, y 772 euros cuando tenemos en cuenta educación pública y concertada⁶².

Al mismo tiempo, y en un contexto de contracción de la demanda por las bajas tasas de natalidad, **el gasto de las administraciones educativas dedicado a transferencias a la enseñanza privada ha ido en aumento**, desde los 5.418,4 millones de euros en 2008 a los 6.339,1 millones de euros en 2018 (un incremento 920,7)⁶³. **La Comunidad de Madrid se situó en 2018 en la cabeza de las regiones con un 19,5%** (14,3% media nacional) **de gasto destinado a financiar centros privados**, en segunda posición detrás del País Vasco con el 25,3% y por delante de Navarra (19,4%), La Rioja (18,2) y Cataluña (17,4).

A pesar del incremento del gasto educativo en concertados, tanto en Madrid como en todo el Estado, la escuela concertada mantiene unos índices de infrafinanciación que en muchos casos dificultan la provisión del servicio de manera correcta.

En paralelo, en la última década, se ha producido un aumento del gasto de las familias desde los 8.543 millones de euros en 2009 hasta los 11.417 millones de euros, un 1,3% más que en el 2018⁶⁴. El gasto medio por hogar en enseñanza en el 2020 en la Comunidad de Madrid fue de 812 euros, un 86% más que en el

57. CCOO Enseñanza (2021). 10 años de degradación de la enseñanza pública en Madrid (2008-2018). Disponible en <https://fe.ccoo.es/3ef8bcf9edb4c8b63ac9c9dfd6b59e22000063.pdf>

58. Fuente: Banco Mundial. Datos <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=EU>

59. Fuente: MECD (2021).

60. Sistema estatal de indicadores Educación 2021

61. <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/en/dam/jcr:7096236e-dcc9-4377-8dcc-8c18cd869a94/F2.pdf>

62. Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2022). Informe 2021 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid Curso 2019-2020. p.89

63. MECD (2021). Sistema Estatal de Indicadores de Educación. p.71

64. MECD (2021). Sistema Estatal de Indicadores Educación

conjunto de España con 437 euros⁶⁵ y muy por encima de las siguientes regiones, Cataluña (593 euros), País Vasco (557 euros) y Navarra (600 euros). Los hogares de la Comunidad de Madrid son los que en porcentaje sobre el gasto total más gastan en enseñanza con un 2,50% sobre el 1,62% a nivel nacional⁶⁶.

Uno de los aspectos más determinantes para garantizar el cumplimiento del ODS 4 tiene que ver con la provisión de plazas públicas de escolarización temprana. En el curso 2019-2020, en Madrid, solo el 47% de los centros que impartían educación infantil eran de titularidad pública. El 16,9% habían suscrito algún convenio con la Consejería de Educación y el 35,4% eran de titularidad privada sin convenio⁶⁷.

Otro aspecto importante es la escasez de plazas públicas en las enseñanzas postobligatorias, específicamente en la **secundaria superior** (bachillerato y ciclos medios) y la **educación superior**. En Madrid, en julio de 2021 se quedaron 6.938 personas sin poder matricularse en Ciclos Formativos de Grado Medio y 17.976 sin una plaza pública en ciclos de Grado Superior. Para el curso 21/22, de las 32.952 solicitudes para matricularse en un ciclo superior solo 14.976 fueron admitidas, quedando sin plaza un 54% de las solicitudes. En total, sumando Grado Medio y Grado Superior, hasta 25.000 alumnos no obtuvieron plaza en el curso 21/22 en Madrid⁶⁸.

Para el curso 2022-2023, la Comunidad de Madrid invertirá algo más de 43 millones de euros para becas de bachillerato en centros privados y 30,5 millones para la formación profesional de grado superior en centros privados mediante un sistema de becas al alumno que beneficie a las rentas más bajas. A estas cifras, debemos añadir los 50 millones de euros en becas para el primer ciclo de educación infantil en centros privados. El límite máximo de renta per cápita para solicitar estas becas ha quedado establecido en 35.913 euros, un límite tan elevado que, de facto, se convierte en una política educativa que beneficia a los sectores sociales de mayor renta en detrimento de los de menos renta. Este es un ejemplo de una política educativa que no solo no compensa las desigualdades, sino que las acrecienta al generar de hecho una desinversión en centros públicos y un aumento de la segregación. Las becas, aunque necesarias, no operan sobre un vacío, sino sobre un contexto de desigualdad social y económica previa, diferente disposición ante el riesgo de no obtención de la beca, desigualdad de acceso a la información sobre las mismas, lo que en muchos casos disuade a los estudiantes con menos recursos. Invertir en políticas de cuasi mercado (sostenidas mediante becas o cheques escolares) en lugar de en generar nuevas plazas públicas dificulta aún más la permanencia de muchos en el Sistema, aumentando el abandono temprano y condicionando su futuro.

65. Encuesta de presupuestos familiares. INE

66. Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2022). Informe 2021 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid Curso 2019-2020. p.100

67. Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2022). Informe 2021 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid Curso 2019-2020. p.108

68. CCOO Enseñanza (2021). Escolarización en Formación Profesional. Grado Superior: Disponible en <https://madrid.ccoo.es/b42e00cc4e810837f72f6837a554591d000063.pdf>

Segregación escolar

Pero si hay un indicador especialmente preocupante en la educación madrileña es el que tiene que ver con la segregación escolar por nivel socioeconómico.

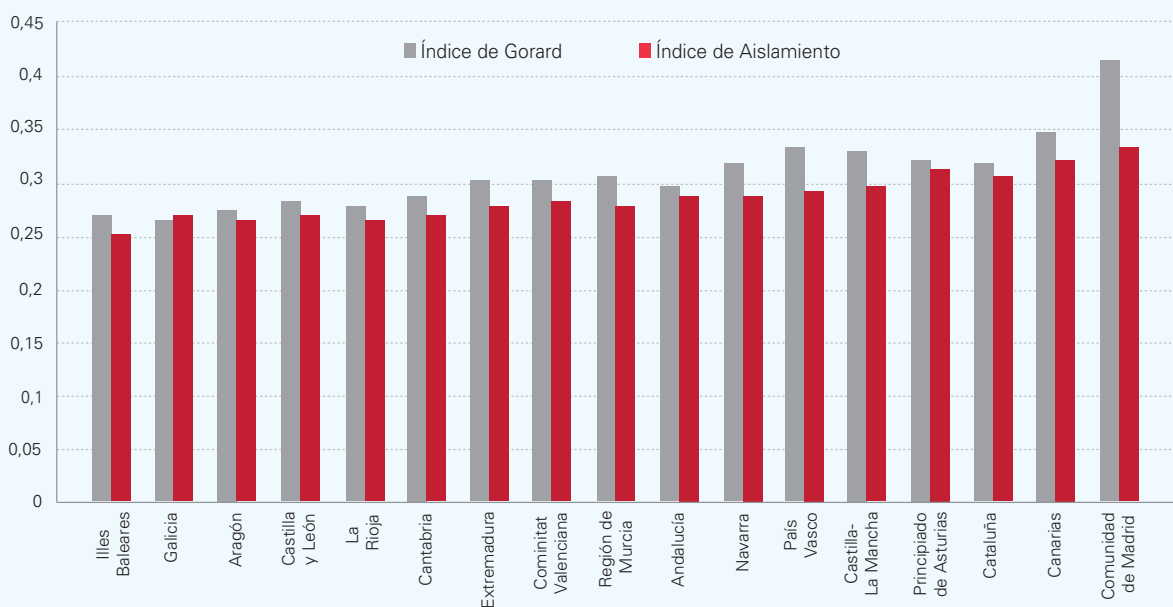
Madrid es, con diferencia, la región española con una mayor segregación escolar en Educación Secundaria Obligatoria (PISA 2018) y una de las regiones con más segregación de Europa. Lo es tanto para los estudiantes más pobres como para los socioeconómicamente más acomodados⁶⁹. A diferencia de otros indicadores como el abandono escolar temprano o la repetición que, como hemos visto, han mejorado en los últimos años, en el caso de la segregación observamos un crecimiento en la última década.

Son muchos los factores que influyen en la segregación escolar. Uno de ellos es la estructura de la red educativa. En la Comunidad de Madrid el 54,6% de los estudiantes están matriculados en centros públicos, frente al 29,5% en centros concertados y el 15,9% en centros privados⁷⁰. Pero en Madrid capital, el porcentaje en centros públicos solo es del 39% y en varios distritos del norte y centro de la ciudad el porcentaje escolarizado en centros públicos es del 20%, frente a un 80% en privada-concertada.

⁶⁹. Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2021). Profundizado en la segregación social de los centros de secundaria en la Comunidad de Madrid. Revista de Sociología de la Educación-RASE, 14 (3), 348-369. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.3.18149>. p.356

⁷⁰. Comunidad de Madrid (2022). Datos y cifras de la educación. 2021-2022. Disponible en https://edicion.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/educacion/sgea_datosycifras_2021-22_1.pdf

Gráfico 1. Segregación escolar por nivel socioeconómico promedio en cada Comunidad Autónoma española. Índices promedio de Gorard y Aislamiento



Fuente: Murillo y Martínez Garrido, 2018

Conclusión

La Comunidad de Madrid presenta datos educativos que, vistos de manera global, son claramente positivos. Las cifras de escolarización temprana, la disminución del abandono escolar temprano, la esperanza de vida educativa, son mejores que en el resto de España. Sin embargo, una mirada en profundidad a esos mismos indicadores, teniendo en cuenta variables de renta, sociales, culturales, de origen o de género, nos muestra una realidad mucho más preocupante.

De todos los indicadores analizados, el de segregación escolar es el más crítico, no solo por ser **la región con mayor segregación escolar de España y Europa**, sino también porque, lejos de aminorarse, la tendencia es al aumento y por sus efectos sobre la cohesión social. Avanzar en los objetivos de la Agenda 2030 requiere de políticas decididas que tengan como foco reducir los niveles de segregación escolar, lo que pasa por un mayor compromiso de los gestores educativos madrileños con la educación pública, un incremento de la inversión educativa acorde con los niveles de bienestar de la región y la implementación de políticas de apoyo donde más falta hacen.

Es especialmente preocupante que la Comunidad de Madrid sea, desde hace años, **la región española con menor inversión en educación de todo el Estado, tanto en términos totales de porcentaje del PIB como en gasto por alumno**. La baja inversión se traduce en una infrafinanciación tanto de la red pública como de la red concertada, y está asociada a ratios profesor/alumnos elevados, infraestructuras deficientes, escasez de oferta pública, sobre todo en educación infantil y postobligatoria, y una importante carencia de programas específicos de apoyo a las dificultades de aprendizaje y desarrollo que se han visto incrementadas durante la pandemia. **La baja inversión afecta a todos los estudiantes, pero afecta más a aquellos y aquellas que más necesitan**. El riesgo de no actuar para reducir la desigualdad educativa no solo nos sitúa ante un sistema educativo injusto e ineficiente, sino, sobre todo, ante el riesgo de una sociedad fracturada y desigual.

La acción por el clima es la acción por la infancia

CRISTINA MONGE LASIERRA

Socióloga y politóloga especialista en movimientos sociales y emergencia climática

El desafío global que supone el cambio climático no nos afecta a todos por igual: niños y niñas se verán más afectados por sus consecuencias. Es necesario realizar una lectura desde lo regional y lo local, identificando las causas y consecuencias del cambio climático y desarrollar políticas de mitigación y respuesta.

El cambio climático está considerado uno de los mayores desafíos – si no el mayor – al que ha de hacer frente la humanidad. Sus efectos se despliegan sobre el conjunto de elementos sociales, económicos y políticos, con especial incidencia en los más vulnerables. Desde un punto de vista de afecciones sociales, se considera que el cambio climático es un catalizador de problemas previos, de forma que exacerba aquellos retos que ya existían previamente. En este sentido, la población más vulnerable, como niños y niñas, va a verse especialmente afectada, fundamentalmente quienes parten de peores condiciones.

No deja de suponer una doble injusticia que quienes menos responsabilidad tienen en la creación de un problema sean también los que más sufran sus consecuencias, pero por diferentes motivos que se enumeran más adelante, es lo que ocurre con países pobres, grupos sociales que viven en la precariedad, o personas cuya salud es especialmente sensible, como ocurre con los más pequeños.

El año 2015 fue especialmente significativo en la lucha contra el cambio climático: se aprobaron tanto el Acuerdo de París, por el que la práctica totalidad de los países del mundo acordaron poner en marcha políticas para limitar el aumento de la temperatura provocado por las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a 2°C y hacer todo lo posible por mantener el crecimiento en un máximo de 1,5°C, como la Agenda 2030, con un Objetivo de Desarrollo Sostenible número 13 dedicado específicamente a “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Ambos documentos se complementan y refuerzan dotando de



ODS13

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

coherencia a la apuesta de Naciones Unidas en la lucha por el clima. El ODS 13 se concreta en las siguientes metas:

“13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.”

Esa doble injusticia climática que persigue a la infancia

Como se recoge en el informe “El impacto del cambio climático en la infancia en España” (Unicef, 2017), “Los niños, niñas y jóvenes son especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático. Su desarrollo biológico, el mayor consumo energético y metabólico, su comportamiento social, su mayor expectativa de vida y el hecho de que estén prácticamente ausentes de los espacios de toma de decisiones relativas a la lucha contra el cambio climático les sitúan como población especialmente vulnerable al problema climático, y explica porqué deben situarse en el centro de la respuesta.⁷¹”

Si bien habitualmente al pensar en los efectos del cambio climático en poblaciones vulnerables solemos imaginar situaciones de países en vías de desarrollo, las evidencias que la ciencia van mostrando ponen de manifiesto que nadie va a quedar al margen. En este sentido, hay que recordar que España es uno de los países europeos más afectados por el cambio climático. El aumento de temperaturas, los cambios en los patrones de lluvias y los efectos en las plagas y enfermedades que

⁷¹. Disponible en <https://www.unicef.es/publicacion/el-impacto-del-cambio-climatico-en-la-infancia-en-espana>

afectan a los cultivos están teniendo ya impactos irreversibles en nuestro sistema agrícola y productivo, así como en las infraestructuras públicas y privadas. Sectores importantes para la economía española como el turismo o la agricultura pueden verse seriamente afectados por los efectos del cambio climático.

En este contexto, el cambio climático impacta en los niños y niñas en España en diferentes aspectos, según la literatura especializada:

- Las olas de calor afectan especialmente a las mujeres embarazadas y a los fetos, aumentando el riesgo de partos prematuros⁷².
- Según van mostrando algunas investigaciones, las temperaturas extremas son responsables de buena parte de las hospitalizaciones de menores de 14 años por causas gastrointestinales o enfermedades respiratorias, afectando especialmente a menores de un año⁷³.
- La Sociedad Española de Inmunología Clínica, Alergología y Asma Pediátrica advierte que el cambio climático ha incrementado los casos de alergia al polen en niños y niñas cada vez más pequeños, debido al aumento e intensidad de las temporadas de floración, consecuencia a su vez del ascenso de temperaturas medias⁷⁴.

Como se decía anteriormente, estas afecciones son mayores en aquellos pequeños cuyas condiciones materiales de vida son peores. Las condiciones socioeconómicas son determinantes:

- El aumento de eventos extremos vinculados al cambio climático como sequías, inundaciones o tormentas causará importantes pérdidas económicas, que irán mucho más allá en zonas especialmente sensibles, como las costas. Se calcula que el coste de los daños causados en infraestructuras públicas y privadas, tanto en zonas residenciales como industriales, por la subida del nivel del mar será de hasta el 3% del PIB en 2050, lo que pondrá en riesgo a más de 2 millones de niñas, niños y adolescentes entre los cero y los diecisiete años de edad que residen en las provincias más afectadas (se suele incluir en este grupo a Barcelona, Valencia, Gipuzkoa, Málaga y Cádiz)⁷⁵.
- El impacto de las temperaturas extremas será mayor en el caso de que la vivienda esté mal aislada y protegida del calor y del frío, o si no dispone de calefacción y aire acondicionado que permita un buen control de la temperatura o evitar la humedad.
- También los servicios e infraestructuras públicas a nivel local son importantes para disminuir o elevar el impacto del cambio climático en niños y niñas. En aquellas ciudades con pocos espacios verdes o de sombra, o en zonas con alto

72. ARROYO, V. ET AL. (2015): Short term effect of air pollution, noise and heat waves on preterm births in Madrid. (en línea). <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S001393511530162> y OMS EUROPE (2010): Environment and health risk. A review of the influence and effects of social inequalities. (en línea). http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/78069/E93670.pdf

73. Iñiguez C. et al, (2016): Temperature in summer and children's hospitalizations in two Mediterranean cities. (en línea) <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27318256>

74. SEICAP (2016): El cambio climático aumenta los casos de alergia al polen en niños más pequeños. (en línea) http://www.seicap.es/es/semana-mundial-de-la-alergia-del-4-al-10-de-abril_35442

75. Losada, I., Izaguirre, C. & Díaz, P. (2014): Cambio climático en la costa española. Oficina Española de Cambio Climático, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, 133 pág. (en línea) http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/2014_INFORME_C3E_final_tcm7-352338.pdf

nivel de contaminación atmosférica, que generalmente coinciden, además, con espacios donde habitan familias de renta baja, la calidad del aire será peor y las afecciones a la salud mucho más graves.

- Las últimas décadas del siglo XX en España han visto cómo se reducía la disponibilidad de recursos hídricos, y las estimaciones más recientes, aun advirtiendo del gran margen de incertidumbre existente, afirman que “se pronostica de manera general una reducción de recursos hídricos en España conforme avance el siglo XXI y por lo tanto un aumento de la escasez de agua en España”, lo que afectará tanto al uso recreativo de las masas de agua como a otras necesidades⁷⁶.

¡Claro que se puede!

El cambio climático afecta al conjunto del planeta y de la población, pero como se ha insistido aquí, de forma especialmente grave a las personas y colectivos más vulnerables. Uno de estos colectivos es el de la infancia, lo que nos lleva a formular las siguientes propuestas y recomendaciones, siempre en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Madrid, y siguiendo la estela de lo propuesto en el informe “El impacto del cambio climático en la infancia en España” elaborado por Ecodes para Unicef Comité Español en el año 2017.

En primer lugar y de forma transversal al conjunto de medidas que se propone, resultaría imprescindible poder monitorear de manera particular el impacto en la infancia, y en especial en esa parte de los niños y niñas especialmente vulnerables (con discapacidad, en situación de pobreza, migrantes, refugiados...). En este sentido, es importante hacer un esfuerzo para disponer de estadísticas y datos adecuados que permitan hacer seguimiento de las afecciones específicas sobre los más pequeños.

1. Mitigación:

Las políticas de mitigación son clave para detener la velocidad y paliar los efectos del cambio climático. Si sobrepasamos el umbral de los 2°C, identificado por la comunidad científica internacional como el punto sin retorno, la infancia y juventud será uno de los sectores más afectados.

Por lo tanto, dentro de los compromisos de reducción de emisiones presentados por España a Naciones Unidas, la Comunidad de Madrid debe hacer los esfuerzos oportunos para cumplir con la máxima exigencia los niveles más altos de reducción. Según consta en el Diagnóstico ambiental de la Comunidad de Madrid 2020⁷⁷, las emisiones han ido disminuyendo en los últimos años. Sin embargo, los compromisos para aumentar la reducción de emisiones adquiridos por España en el

⁷⁶. CEDEX (2017), “Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España”. Disponible en http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017_07_424150001_Evaluaci%C3%B3n_cambio_clim%C3%A1tico_recu.pdf

⁷⁷. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/medio-ambiente/diagnostico_medioambiental_2020.pdf

marco del programa Objetivo 55⁷⁸ de la Unión Europea, obligarán a incrementar los compromisos de la Comunidad de Madrid, asunto urgente que debería acometerse con la mayor celeridad posible.

Estas medidas de reducción de emisiones tienen otros impactos positivos que redundan en beneficios en niños, niñas y jóvenes. Teniendo en cuenta que, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2020 el 17,5% de los hogares de la Comunidad de Madrid sufren problemas de contaminación u otras afecciones ambientales, en la medida en que se actúe sobre ellos, se estará ayudando también a paliar los efectos del cambio climático sobre el conjunto de la población y de forma especial, sobre los más pequeños. Por poner un ejemplo, y dado que los orígenes de la contaminación y del cambio climático coinciden (aunque se trate de fenómenos distintos), ambos problemas se podrán paliar adoptando medidas que reduzcan la quema de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) y los sustituyan por energía renovable. De ahí que suela abordarse la mejora de la calidad del aire y la reducción de los niveles de contaminación como dos co-beneficios de la lucha contra el cambio climático.

La contaminación del aire se reconoce cada vez más como un factor de riesgo prevenible para diferentes problemas de salud de niños y niñas. No se trata solo de exacerbaciones de enfermedades crónicas como el asma, sino que la contaminación del aire también parece estar asociada con el desarrollo de enfermedades pediátricas importantes, incluidos problemas de nacimiento, pulmón anormal y neurodesarrollo y cáncer pediátrico, así como obesidad y riesgo de enfermedad cardiovascular⁷⁹.

La estrategia de calidad del aire de la Comunidad de Madrid, Plan Azul +, que englobaba los años 2013 – 2020, fue revisada en 2019⁸⁰ para adaptarse a los nuevos estándares de Naciones Unidas. La ciudad de Madrid, según datos de ese mismo año, estaba ligeramente por debajo de los límites considerados seguros (35 microgramos de dióxido de nitrógeno por metro cúbico frente a 40 establecido como máximo). Sin embargo, los nuevos estándares de la OMS⁸¹, que reducen este límite de seguridad a 30, le obligan a tomar medidas más ambiciosas, y a revisar el conjunto de la estrategia de la Comunidad de Madrid para adaptarse a los nuevos criterios.

2. Adaptación:

El cambio climático incide de manera sustancial en las olas de calor y frío que provocan un aumento de las temperaturas, fenómenos que ya estamos viviendo y ante los que necesitamos adaptarnos.

Según el *Informe de Actualización de Indicadores de Pobreza Energética 2020*⁸² elaborado por el MITECO, en el año 2019, pese a la mejora generalizada de los datos, sigue preocupando el fenómeno de la pobreza energética, fundamentalmente

78. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

79. Brumberg HL, Karr CJ, AAP COUNCIL ON ENVIRONMENTAL HEALTH. Ambient Air Pollution: Health Hazards to Children. *Pediatrics*. 2021;147(6):e2021051484

80. https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/revision_plan_azul_interactivo.pdf

81. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

82. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/miteco-presenta-los-indicadores-de-pobreza-energ%C3%A9tica-de-2019/tcm:30-516524>

en lo que afecta al gasto energético desproporcionado y la pobreza energética escondida. En 2019, un 16,7% de los hogares poseían un gasto energético desproporcionado-es decir, un gasto energético sobre los ingresos superior al doble de la mediana nacional-, una cifra ligeramente inferior al 16,9% del año anterior. Además, el 10,6% de los domicilios estaban afectados por la pobreza energética escondida. Por su parte, el 7,6% de la población tuvo problemas para mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno, - cifra que mejora 1 punto porcentual y medio con respecto a 2018-, y un 6,6% de la población tuvo retrasos en el pago de facturas de suministros de la vivienda.

Como puede verse, y pese a estar mejorando en algunos campos, los problemas relacionados con la posibilidad de hacer frente a la factura de la energía siguen preocupando en muchos hogares. No obstante, estos datos son del año 2019, así que habrá que estar atento a lo ocurrido desde el año 2020, en el que el consumo de energía se disparó en los hogares debido a las situaciones de confinamiento o de reducción de movilidad provocados por la pandemia de la COVID-19 y, más recientemente, los incrementos exponenciales en el precio de la electricidad por cuestiones ajenas al consumo, como el funcionamiento del mercado eléctrico y factores exógenos como la guerra de Ucrania.

Vivir en casas a temperatura inadecuada afecta al progreso escolar y el bienestar emocional de niños y niñas, se dobla la probabilidad de que sufran problemas respiratorios, e incluso ocasiona a los más pequeños problemas para ganar peso, mayores tasas de ingresos hospitalarios y de síntomas asmáticos. En este sentido, es clave que tanto la Comunidad de Madrid como los municipios aborden objetivos ambiciosos de rehabilitación energética de viviendas para hacerlas más eficientes, medidas contra la pobreza energética e iniciativas como las comunidades energéticas, que abaratan considerablemente el precio de la factura de electricidad.

Por otro lado, es necesario llamar la atención sobre la falta de datos desagregados que muestren cuántos hogares con niños y niñas están en situación de pobreza energética. Algunos estudios han hecho estimaciones a nivel local o entre las personas que acuden a sus servicios⁸³, pero sería necesario que bien el INE o bien las comunidades autónomas, proporcionaran esta información con el objetivo de conocer mejor cómo afecta la pobreza energética a los menores, teniendo en cuenta las diferentes variables de carácter socioeconómico.

También los servicios de salud necesitan adaptarse a las nuevas situaciones que el cambio climático trae, y la pediatría va a ser clave para abordar los nuevos retos. Los y las pediatras van a necesitar disponer de información suficiente e investigaciones continuadas en el tiempo para conocer los impactos en la infancia de la contaminación ambiental y del cambio climático, así como poder establecer cuáles son las medidas más adecuadas en cada momento para reducir estos impactos y mejorar la calidad de vida.

83. Por ejemplo, Cruz Roja ha elaborado el siguiente informe con datos de las personas que atiende en sus servicios: <https://www2.cruzroja.es/-/el-96-de-las-familias-con-hijos-de-0-a-6-anos-atendidas-por-cruz-roja-esta-en-riesgo-de-pobreza-y-exclusion-social> o a nivel local, sobre la situación de la ciudad de Barcelona se ha publicado esta investigación de Ingeniería sense fronteras: <https://esf-cat.org/es/blog/2020/05/07/impactos-precariedad-energetica-sobre-infancia-y-adolescencia/>

Fundamental es en este aspecto lo que se puede hacer en el marco de los municipios con el objetivo de crear ciudades más saludables y seguras para la infancia. Habrá que empezar por planificar las ciudades y espacios públicos minimizando la exposición de los niños a las fuentes de contaminación (reducción del tráfico, alejamiento de zonas residenciales, educativas o deportivas de instalaciones industriales, etc.), introduciendo zonas verdes que ayuden a reducir la temperatura y el efecto de isla de calor de las ciudades, garantizando zonas de sombra y fuentes de agua potable gratuita en espacios públicos como parques, zonas deportivas, escuelas, etc.

Un buen comienzo podría ser comprometer a las Entidades Locales y Comunidades Autónomas en este desafío en el marco del programa de UNICEF “Ciudades Amigas de la Infancia”.

3. Educación y Participación:

Existen multitud de recursos didácticos a disposición del profesorado, alumnado y padres y madres para que niños, niñas y jóvenes conozcan qué es el cambio climático, sus efectos específicos en la infancia dentro y fuera de España, y qué medidas se pueden poner en marcha para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los impactos presentes y futuros. 59.000 escuelas de 68 países forman parte de la red internacional de Ecoescuelas que cuenta con la implicación de autoridades locales, provinciales, regionales en el ámbito educativo y ambiental⁸⁴.

En la Comunidad de Madrid existe el Programa de Educación ambiental para centros educativos⁸⁵, que ofrece a las escuelas los recursos necesarios para incorporar la educación ambiental a sus programaciones.

Las actividades tienen como objetivo facilitar que el alumnado pueda adquirir los conocimientos sobre los procesos ecológicos y los problemas que les afectan, la necesidad del cuidado y conservación del medio, así como la adquisición de las capacidades de acción y participación necesaria para intervenir en la búsqueda de soluciones. Las actividades se desarrollan sobre temas como el agua, los residuos, la biodiversidad, el consumo responsable, la huella ecológica y la economía circular.

No obstante, y en línea con lo planteado en distintos documentos de UNICEF España, conviene profundizar en una visión más integral de la educación ambiental en las escuelas. Entre otros aspectos, convendría fomentar una perspectiva de educación en derechos, con especial atención a los derechos de la infancia y el cambio climático, que el propio centro educativo ejemplificara con acciones que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del centro escolar a través de mejora en aislamientos, iluminación, sistemas de calefacción, gestión de residuos, etc. Todo ello, con la participación del alumnado y con medidas adaptadas al contexto social, geográfico y económico de la comunidad.

⁸⁴. <http://www.ecoescuelas.org/>

⁸⁵. <https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/informacion-educacion-ambiental>

Bien distinto es el panorama de la participación de los más pequeños en cuestiones ambientales. Pese a que el derecho a tomar parte de las decisiones que les afectarán está reconocido por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a día de hoy niños y niñas no forman parte de la toma de decisiones respecto de las medidas a poner en marcha para frenar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. A estos efectos, conviene tener en cuenta la [Declaración sobre la infancia, la juventud y la acción climática](#) presentada en la COP25 de Madrid con apoyo de UNICEF y que cuenta ya con 29 países signatarios, entre ellos, España. Su contenido fue recogido en el [Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático 2021 – 2030](#), algo que podría ser asumido también por la Comunidad de Madrid.

Ante esta situación, optan por participar en los espacios que lo permiten. Según el Barómetro de Opinión de la Infancia y Adolescencia 2020-21 elaborado por UNICEF España⁸⁶, uno de cada tres niños, niñas y adolescentes se muestran dispuestos a participar en actividades de asociacionismo, ya sea en protección de los animales o del medioambiente. Por el contrario, la política es la forma de participación social menos elegida, siendo atractiva únicamente para el 3,2% de los niños, niñas y adolescentes consultados.

⁸⁶. Disponible en <https://ciudadesamigas.org/documentos/barometro-infancia-2020-2021/>

La protección a la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid: más retos y mayor complejidad

PEPA HORNO GOICOECHEA

Psicóloga y Consultora en Infancia, Afectividad y Protección en Espirales Consultoría de Infancia

Este artículo analiza la evolución de los principales indicadores en materia de protección de la infancia y la adolescencia más vulnerable, aquella que requiere de la activación de medidas de protección por parte de las administraciones públicas. Esta actualización de los datos se realiza además integrando el análisis del impacto de la COVID-19, y del alarmante deterioro de la salud mental de niños, niñas y adolescentes.

Introducción

La Agenda 2030 es un faro, un acuerdo, una guía ética, institucional y social para lograr algo que ojalá nos defina como sociedad: el reconocimiento y plena implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

UNICEF Madrid elaboró en el año 2018 el informe “Los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid: Agenda 2030”⁸⁷. Y uno de los objetivos en que centró su análisis fue el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: lograr la paz, la justicia y la protección. Y más concretamente en la meta 16.2 formulada como “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños”.



ODS16

Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

Meta 16.2:
Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

⁸⁷. <https://www.unicef.es/publicacion/los-derechos-de-la-infancia-y-la-adolescencia-en-la-comunidad-de-madrid-agenda-2030>

En el periodo desde que se publicó dicho informe se han dado varios cambios estructurales que afectan directamente al análisis de la realidad de la protección a la infancia en la Comunidad de Madrid. Algunos positivos, otros no tanto. Algunos derivados de la realidad de la Comunidad, otros de cambios legislativos estatales y otros de la situación provocada por la pandemia. El objetivo de este artículo es valorar si han surgido nuevas realidades, sobre todo después de la emergencia sanitaria provocada por la COVID 19, a las que urja dar respuesta si se quiere lograr el cumplimiento de dicho objetivo en la Comunidad de Madrid.

Datos para el análisis de la situación

Es necesario contextualizar la realidad de la Comunidad de Madrid. En esta Comunidad vivían en 2020 1.153.284 personas de 0 a 17 años que suponen el 17,01% de la población total de la Comunidad⁸⁸. La diversidad y heterogeneidad poblacional dificulta enormemente un análisis único sobre la realidad de la Comunidad de Madrid. Existen municipios de gran tamaño y otros muy pequeños y funcionan con estructuras de atención primaria diferentes entre sí. Por lo tanto, brindar una imagen homogénea de la realidad de la protección a la infancia en la Comunidad de Madrid no sería adecuado porque no reflejaría una realidad tan diversa. Además, las estructuras de coordinación son escasas e insuficientes, tanto a nivel municipal como de la Comunidad, por lo que la intervención que se realiza en el ámbito de protección difiere de forma significativa de unas zonas a otras de la Comunidad.

Respecto a los datos de niños, niñas y adolescentes cuya tutela o guarda ha asumido la Comunidad de Madrid, en el informe publicado en 2018 (página 33) se exponía que: *“los menores que se encuentran en acogimiento en la Comunidad de Madrid ascendían a 4.048 a 31 de diciembre de 2016, de los cuales 1.586 (39,17%) se encontraban en acogimiento residencial y 2.462 (60,82%) en acogimiento familiar.”*

Los datos actualizados a 2020, disponibles en el Boletín Estatal de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (boletín 23), son los siguientes:

88. <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=02003.px>

Medidas de protección 31/12/2020	Núm. NNyA	Tasa*
Tutelas ex lege	3.158	259,4
Guarda voluntaria	350	28,7
Guarda judicial	16	1,3
Guarda provisional	278	22,8
Total	3.802	

* Tasa 1/100.000 personas menores de 18 años.

Medidas de protección por tipo de guarda 31/12/2020	Núm. NNyA	Tasa*	%
Acogimiento residencial	1.498	123,0	39,40%
Acogimiento familiar	2.304	189,2	60,59%
Total	3.802		100%

* Tasa 1/100.000 personas menores de 18 años.

Tipo de guarda y edad	0-3 años	4-6 años	7-10 años	11-14 años	15-17 años	Total
Acogimiento residencial	82	58	147	390	821	1.498
Acogimiento familiar	248	294	523	693	546	2.304
Total	330	352	670	1.083	1.367	3.802

Desde estos datos, se pueden extraer dos conclusiones relevantes para el análisis de este artículo:

- El tanto por ciento de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar no solo no se ha incrementado desde la publicación del informe de UNICEF anteriormente citado, sino que no consigue alcanzar objetivos más ambiciosos: del 60,82% en 2016 al 60,59% en 2020 (después de haber remontado desde un 57,20% en 2019). Hay que tener en cuenta varias cuestiones a la hora de leer esta progresión. En primer lugar, que el dato anual más reciente todavía no permite analizar por completo el impacto de la crisis sanitaria derivada del COVID 19. En segundo lugar, que a pesar de la recuperación que muestra el último dato anual, cabe destacar un progresivo descenso en los años previos, hasta alcanzar un 57,20% en 2019. Este cambio de tendencia pudo deberse posiblemente al incremento muy significativo de llegadas de niños, niñas y adolescentes migrantes separados y no acompañados a la Comunidad de Madrid, que los está atendiendo desde sus recursos de acogimiento residencial.
- Siguen existiendo 140 niños y niñas menores de 6 años en acogimiento residencial, 82 de ellos menores de 3 años. Esto supone una vulneración de la ley 26/2015, del 28 de julio, de reforma del sistema de protección, que estableció la priorización del acogimiento familiar para menores de 6 años, siendo imprescindible en el caso de los menores de 3 años.

En relación a los niños, niñas y adolescentes migrantes separados y no acompañados que han llegado a la Comunidad de Madrid, es importante visibilizar el incremento que se ha dado y el reto que esto supone para el sistema de protección de la Comunidad de Madrid. Sus recursos de acogimiento residencial están saturados y tratando de dar una respuesta humana y de calidad a un fenómeno que les desborda. Este dato supone también un cambio de tendencia muy importante desde la publicación del informe de UNICEF. En 2018 se atendió en recursos de acogimiento residencial a 235 niñas y adolescentes migrantes separados y no acompañados, lo cual ya suponía un incremento del 62,77% respecto al 2017. Pero es que al comienzo de 2019 eran ya 468⁸⁹.

Para dar respuesta a estas necesidades la Comunidad de Madrid ha aprobado en los últimos años diversas medidas, entre las que merece la pena destacar:

- Aprobación del Plan de Infancia y Adolescencia 2017-2021, con un presupuesto de 1.988,6 millones de euros.
- Aprobación de La Estrategia de Apoyo a la Familia, con un presupuesto de 2.700 millones.
- Aumento del presupuesto para acogimiento familiar hasta alcanzar casi los 6 millones de euros⁹⁰.
- Elaboración de varias campañas en colaboración con diferentes entidades, acompañadas de la creación de recursos específicos de atención a víctimas de algunas formas de violencia. Cabe destacar la campaña sobre la violencia de género entre adolescentes “No te cortes” y la creación del centro de atención a adolescentes víctimas de violencia de género⁹¹, la potenciación del Centro de Intervención en Abuso Sexual Infantil (CIASI⁹²) para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, el programa de lucha contra el acoso escolar⁹³, las medidas para la prevención del abandono de bebés⁹⁴ o la campaña sobre la trata de mujeres y niñas⁹⁵.

Al análisis de todos estos datos es necesario añadir todas las consecuencias de la crisis de emergencia sanitaria mundial provocada por la COVID 19. Esta crisis ha agravado la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el país. Y la Comunidad de Madrid no es una excepción. Para justificar esta afirmación demos solo dos datos que nos darán una idea del grado de deterioro de algunas de las problemáticas:

- El incremento de las llamadas al teléfono ANAR por causas relacionadas con violencia. De las llamadas recibidas durante el confinamiento, el 50,2% de ellas eran por estar viviendo violencia, especialmente violencia física⁹⁶. Este incremento que en otros momentos se podría discutir si es debido a una mayor detección

89. <http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354774366061/1245472924202/1354774350364.pdf>

90. <https://www.comunidad.madrid/noticias/2019/07/23/dedicamos-116-millones-atencion-menores-extranjeros-no-acompanados>

91. <https://www.europapress.es/madrid/noticia-136-mujeres-menores-edad-victimas-violencia-genero-va-ano-mas-todo-2020-20210810132304.html>

92. <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/intervencion-abuso-sexual-infantil>

93. <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/programa-lucha-acoso-escolar>

94. <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/prevencion-abandono-bebes>

95. <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/campana-concienciar-trata-mujeres>

96. https://www.anar.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-ANAR-COVID_Definitivo.pdf

resultado del trabajo de prevención y sensibilización, en este caso fue tan abrupto y en unas circunstancias tan fuera de lo normal, que podemos tener claro que responden a la realidad provocada por el confinamiento.

- El incremento⁹⁷ de las problemáticas de salud mental infantojuvenil, con dos perfiles especialmente preocupantes:
 - El incremento de casos de autolesiones, de ideación suicida e intentos autolíticos en los niños, niñas y adolescentes. Ambas problemáticas ya venían viviendo un incremento muy preocupante en los últimos años, pero se han disparado desde el comienzo de la pandemia.
 - Incremento de los trastornos de ansiedad y depresivos, con especial atención a los trastornos de alimentación en adolescentes.

Es fundamental comprender que justamente estas problemáticas tienen mucho que ver con indicadores de internalización del sufrimiento. Para poder regular el dolor, las personas necesitamos expresarlo, darle forma, sacarlo hacia fuera y sentirnos acompañados y sostenidos en quien nos escucha. Y los niños, niñas y adolescentes no son una excepción. Sin embargo, han vivido grados muy altos de soledad por la falta de contacto físico y el aislamiento, sobre todo de sus grupos de iguales. Además, el miedo generalizado y la angustia que sus figuras parentales podían estar viviendo les dificultaba estar presentes y responder a dicha necesidad. Por todo ello, los niños, niñas y adolescentes tendieron a no expresar su miedo y su dolor. No gritaron ni explotaron. Se sobreadaptaron, generando indicadores de internalización.

Por lo tanto, se redujeron los trastornos de conducta y las agresiones, generando una falsa sensación en la sociedad de que “los niños y niñas lo estaban llevando muy bien”, cuando lo que en realidad estaba sucediendo es que muchos de ellos se quedaron paralizados y se metieron hacia dentro, utilizando las autolesiones como modo de controlar el dolor psíquico y de recuperar la conexión corporal, y utilizando las redes sociales para conectar con sus iguales y tratar de escapar de su propio miedo. Lo lógico y lo natural hubiera sido, como lo fue en muchas familias⁹⁸, que los niños, niñas y adolescentes hubieran protestado, llorado, gritado y expresado su miedo, recurriendo a sus figuras parentales para calmarse.

Cuestiones clave que surgen del análisis: más retos y mayor complejidad

Partiendo de todos los datos expuestos, es evidente que los indicadores que se mencionaban en el informe anterior de UNICEF no han mejorado. Aquellos indicadores cuya carencia ya entonces se señalaba, como el número de niños y niñas víctimas de trata en la Comunidad de Madrid siguen sin estar, y los que sí se recababan, como el porcentaje de acogimiento familiar, han empeorado.

⁹⁷. https://www.anar.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-ANAR-COVID_Definitivo.pdf

⁹⁸. http://www.cis.es/cis/opencms/ES/9_Prensa/Noticias/2021/prensa0494NI.html

Nos encontramos por tanto ante una mayor complejidad de las problemáticas a las que el Objetivo 16 de la Agenda 2030 pretende dar respuesta. Y de esa mayor complejidad surgen muchos retos. De entre ellos, hay tres que deben ser prioritarios.

1. Violencia y salud mental infantojuvenil

Uno de los retos por lograr aún es vincular la violencia y el maltrato como experiencias traumáticas que dañan el desarrollo del niño, niña o adolescente con la atención a la salud mental infantojuvenil, que aborda justamente todas las manifestaciones de dicho daño. Es decir, la violencia todavía no es vista como un problema de salud mental infantojuvenil. Y, por lo tanto, muy ocasionalmente es incorporado como ámbito de trabajo o como objetivo, y tampoco lo es como tipología o casuística en las estadísticas de salud mental infantojuvenil. Mientras no se dé este paso, la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier forma de violencia será deficiente y seguirá dependiendo de la creación de recursos terapéuticos específicos para determinadas problemáticas, como ha sucedido en la Comunidad de Madrid.

Es interesante señalar que en la Comunidad de Madrid se aprobó el Plan Estratégico de Salud Mental de la Comunidad de Madrid 2018-2020⁹⁹, elaborado por la Oficina Regional de Coordinación de Salud Mental¹⁰⁰, cuya segunda línea estratégica es la atención a la salud mental infantojuvenil. En ese documento se habla de la atención hospitalaria, ambulatoria, de los servicios de salud mental, de la salud mental perinatal y en la primera infancia, pero no aparece la atención a todas las problemáticas de salud mental infantojuvenil derivadas de experiencias traumáticas. Aparece tan solo una mención específica de la atención a los jóvenes extutelados, vinculándola a las acciones contempladas en el Plan de la Infancia y Adolescencia 2017-2021 de la Consejería de Políticas Sociales, arriba mencionado.

Lo que sí se refleja perfectamente en este Plan Estratégico es la escasez y sobrecarga de los recursos existentes para atender a la demanda de niños, niñas y adolescentes con problemáticas de salud mental. Y los datos que figuran son previos a la pandemia del COVID 19. Es decir, un sistema ya sobrepasado ha de afrontar un incremento significativo en la demanda. Entre otras problemáticas a las que se pretende dar respuesta, en el Plan se describen listas de espera de seis meses para los hospitales de día, y un incremento de ingresos en las unidades hospitalarias de entre el 30% y el 50% desde el 2010. Se constata que las ratios de psicólogos y psiquiatras están por debajo de las recomendadas, se propone incrementar los recursos de atención ambulatoria intensiva de los centros de salud mental, y mejorar la formación y atención en psiquiatría perinatal (embarazo, muerte perinatal, prematuridad, depresión postparto, etc.) y la atención a niños y niñas de 0 a 3 años.

99. A fecha de publicación de este artículo, el Plan de Salud Mental y Adicciones 2022-2024 ha sido anunciado por el Gobierno regional pero aún no se encuentra disponible para su consulta y análisis.

100. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/salud/asis/12_junio_plan_de_salud_mental_2018-2020.pdf

Fruto de este diagnóstico recogido en el Plan Estratégico surgen también dos necesidades relevantes a tener en cuenta:

- Reforzar la atención primaria (con todos los profesionales en este ámbito: medicina de familia, pediatría, psicología clínica, enfermería);
- Promover y fortalecer un abordaje multidisciplinar e intersectorial, contribuyendo a un mayor protagonismo de todos los sectores implicados en materia de salud mental, atención psicosocial y prevención de la violencia y una mejor coordinación entre ellos: salud, educación, servicios sociales y protección.
- Es evidente que la red existente previamente a la crisis sanitaria provocada por la COVID 19 era insuficiente, pero esa carencia ahora mismo supone un problema urgente al que se debe dar respuesta con una inversión potente de recursos humanos y económicos.

2. La necesidad de reconstruir redes

Las redes afectivas son condición imprescindible para garantizar la protección en la vida de las personas, en general, y en la de los niños, niñas y adolescentes en particular. Así mismo, el trabajo en red interdisciplinar es condición primordial para una intervención eficaz en la prevención y erradicación de la violencia contra la infancia. Y la coordinación entre las instituciones está directamente incorporada a nuestro marco legislativo como una obligación.

Sin embargo, la vivencia de la pandemia ha roto muchas de esas redes. La soledad en la que muchas personas vivieron el confinamiento ha quedado después de él. Se ha incrementado de forma alarmante el aislamiento y la exclusión social de muchas familias, que genera una situación de riesgo para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que viven en ellas. La dificultad para recuperar el contacto físico y la limitación de los espacios de socialización grupales han quedado como pautas de relación social que pueden provocar daños en el desarrollo del niño, niña o adolescente. Por poner dos ejemplos, la falta de contacto físico, las limitaciones de movimiento y de los espacios de juego en niños de cero a seis años puede producirles retrasos en su desarrollo sensoriomotor, afectivo y cognitivo. Y la falta de socialización en grupo para las y los adolescentes es la pérdida de su espacio afectivo primario: el grupo de iguales. En estos momentos no somos capaces de prever realmente las consecuencias que pueden tener ambas pérdidas a medio y largo plazo.

La soledad es condición de riesgo para violencia, la red lo es de protección. Necesitamos priorizar la reconstrucción de las redes sociales y comprenderla como

un elemento nuclear de la prevención de cualquier forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, sería necesario recuperar, generalizar a todo el territorio o fortalecer los programas de apoyo a las familias y de generación de redes de ámbito local, especialmente los programas de acompañamiento a las familias que se realizan desde los centros de salud o los grupos de acompañamiento que existen de prevención de problemáticas de salud mental, las ludotecas y otros espacios de ocio y participación infantil o proyectos similares al que realiza el Ayuntamiento de Madrid de Casa Grande¹⁰¹.

Y en este aspecto, en la Comunidad de Madrid puede suponer un factor de riesgo añadido la soledad que puede producir la gran urbe. Los municipios más pequeños de la Comunidad pueden quedar más preservados de esta destrucción del tejido social, pero la ciudad de Madrid y los municipios de mayor población deben poner un foco claro en este tema.

3. La adecuación del marco legislativo

La Comunidad de Madrid tiene pendiente la incorporación a su marco legislativo de varias de las modificaciones derivadas de la reforma legal de 2015 (Ley 8/2015 de 22 de Julio y ley 26/2015, del 28 de julio) y la Ley Orgánica 8 de 2021, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia (LOPIVI). Ambas reformas legislativas surgen como respuesta a varias de las carencias más relevantes que tenía el sistema de protección en España a la hora de la prevención y erradicación de todas las formas de violencia que sufren los niños, niñas y adolescentes (objetivo de desarrollo 16.2), pero requieren ser transferidas a la legislación autonómica y municipal en varios de sus aspectos. Esta transferencia aún no ha sido realizada en la Comunidad de Madrid. Algunos aspectos pendientes especialmente relevantes son los siguientes:

- La delimitación de la figura de riesgo y el marco competencial sobre la misma.
- La incorporación del derecho del niño, niña o adolescente a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta en cualquier procedimiento legal y administrativo que le concierna.
- Priorizar el acogimiento familiar como única medida aceptable para niños y niñas menores de 3 años y prioritaria para los de 3 a 6 años.
- La incorporación legal y administrativa de las diferentes figuras que establece la Ley Orgánica 8 de 2021, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia (LOPIVI) en los diferentes ámbitos (educativo formal y no for-

101. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Infancia-y-familia/Proyecto-Casa-Grande/?vgnextfmt=default&vgnextoid=0747273a91a33610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=2fbfb7dd3f7fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

mal, deporte, municipios, policial, social y sanitario) para garantizar la prevención y detección temprana de cualquier forma de violencia.

- La aprobación del protocolo de actuación interinstitucional en casos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Este protocolo debe incorporar todo el sistema de hojas de notificación que se emplea en la Comunidad de Madrid desde hace muchos años y en cuyo uso, de hecho, fue una comunidad pionera. Pero este sistema de detección por ámbitos necesita ser integrado dentro de un protocolo interinstitucional de actuación validado por todas las instituciones competentes. Solo así se podrá garantizar un proceso eficaz y la prevención de la victimización secundaria. Estos protocolos existen en algunos municipios de la Comunidad, pero no a nivel de toda la Comunidad y van a ser imprescindibles en la implementación de la Ley Orgánica 8 de 2021, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia (LOPVI) que contempla, entre otras acciones, la creación del Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia (RUSSVI).

Estos tres retos son quizá los más urgentes, pero no los únicos. La situación actual de la protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad de Madrid, comparada con la del año 2018 cuando se publicó el informe de UNICEF, se ha vuelto más difícil de abordar, tanto por su complejidad como por su gravedad. Y más teniendo en cuenta que, en muchos de los aspectos concernientes a la protección de la infancia y la adolescencia, aún no se dispone de datos oficiales posteriores a la crisis sanitaria del COVID 19. Como se ha tratado de exponer, los factores que explican esta mayor complejidad son diversos y de diferentes ámbitos. Pero es responsabilidad de las instituciones tratar de dar una respuesta eficaz y clara si se quieren cumplir, al menos en su mayor parte, las metas marcadas en la Agenda 2030.



Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Meta 17.2: Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Comunidad de Madrid

GUILLERMO SANTANDER CAMPOS

Profesor del Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas de la Universidad Complutense de Madrid

El compromiso con la defensa de los derechos de la infancia, y la protección de los niños y niñas más vulnerables debe permear toda política de cooperación para el desarrollo en terceros países. Hoy más que nunca urge desarrollar políticas de cooperación ambiciosas que sitúen los derechos de los niños y niñas entre sus prioridades.

Evolución reciente de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Comunidad de Madrid

La protección y garantía de los derechos de la infancia resulta una tarea ineludible en cualquier política de cooperación que pretenda ser eficaz en su objetivo de promover el desarrollo. En el caso de la Comunidad de Madrid, pese a no registrar en su Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2017-2020 muchas alusiones explícitas a la infancia, puede observarse la relevancia que tiene fortalecer este ámbito de trabajo para avanzar en buena parte -si no en la totalidad- de las prioridades temáticas y sectoriales que se plantea. La infancia es señalada de manera explícita en el marco de dos ámbitos de trabajo. Por un lado, el que remite a "Servicios Sociales Básicos, en especial salud y educación", donde se alude específicamente a la "mejora de la salud infantil", como una de las líneas estratégicas a desarrollar. Aunque, dentro de este ámbito, también es clara la relación de la infancia con cuestiones relacionadas con el acceso universal a la educación o la desigualdad que en este sentido sufren las niñas.

Y, por otro lado, en el ámbito temático dedicado a "Fortalecimiento institucional para el buen gobierno" se alude a la necesidad de impulsar políticas públicas que

promuevan “la garantía de los derechos de la infancia” como una de las líneas de trabajo a desarrollar. No obstante, el trabajo por proteger y garantizar los derechos de la infancia es crucial para otros muchos ámbitos temáticos identificados en este Plan General, aunque en ellos no se aluda directamente a la infancia, como los dedicados a “Lucha contra la pobreza y la desigualdad”, “Derechos Humanos y libertades fundamentales”, “Desarrollo del tejido económico y productivo”, “Género y Desarrollo”, “Refugiados y Desplazados” o “Acción Humanitaria”, por señalar algunos de los más claros en este sentido¹⁰².

Dentro de este marco que debe inspirar cualquier política de cooperación, una de las metas en las que se concreta el ODS 17 (la meta 17.2) remite, en primer lugar, al esfuerzo que los donantes tienen que realizar para destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Naciones Unidas, 2015). Aunque es un compromiso que interpela principalmente a los Estados, se trata de un objetivo que afecta al conjunto de las administraciones públicas, incluyendo a los gobiernos descentralizados como la Comunidad de Madrid.

En este sentido, tras alcanzar su mínimo histórico en 2015 -después de la marcada caída que experimentó desde que alcanzara los 39 millones de euros en 2008-, la AOD desembolsada por la Comunidad de Madrid se ha visto incrementada en los últimos años, aunque de manera todavía tenue. Así, entre 2016 y 2019 pasó de los 1,57 a los 4,04 millones de euros, lo que supone que, en este último año señalado, destinó a esta partida el 0,02% del total de su presupuesto. A fecha de elaboración de este artículo, para los años 2020 y 2021 no existen todavía datos oficiales de fondos desembolsados, pero los presupuestados se situarían en los 4,36 millones de euros para cada uno de estos años. En todo caso, se trata de cifras todavía alejadas de los compromisos internacionales existentes en la materia -fijados en el señalado 0,7%- y también de la registrada por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas (0,11%) y, en particular, por aquellas que mayor esfuerzo realizaron en esta materia, como fueron el País Vasco (0,3%), Navarra (0,22%), Andalucía (0,16%), Extremadura (0,14%) y Comunidad Valenciana (0,13%) (MAEUEC, 2021)¹⁰³.

102. Comunidad de Madrid (2017): Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2017-2020, Comunidad de Madrid.

103. MAEUEC (2021): Seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo y Otros Flujos Oficiales al Desarrollo Sostenible (TOSSD). Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid.

Tabla 1. La AOD de España y de la Comunidad de Madrid

Indicadores	Valor España (2019)	Meta España	Valor Comunidad de Madrid (2019)	Meta Comunidad de Madrid
AOD	0,21%	0,5% (2023)	0,02(%)*	0,25% (2020)
(%RNB)*		0,7% (2030)		0,4% (2025)
				0,7% (2030)

*El porcentaje en el caso del Estado se calcula sobre la RNB, y en el caso de las CCAA es sobre su presupuesto
Fuente: MAEUEC (2021)

Algo similar se observa si la AOD desembolsada se pone en relación con la población de cada región, situándose la AOD per cápita de la Comunidad de Madrid en los 0,61 euros, frente a los 4,62 euros que alcanza el conjunto de las Comunidades Autónomas y situándose muy lejos también de los 21,79 euros registrados por el País Vasco o los 14,33 euros de Navarra. Todo ello hace que, a pesar de que el presupuesto de la Comunidad de Madrid suponga más del 11% del total de presupuesto manejado por las Comunidades Autónomas, el peso específico de su AOD en el conjunto de la ayuda autonómica no llegue al 2%, mostrando una importante brecha en el esfuerzo realizado en esta materia.

En lo que tiene que ver con su orientación geográfica, y en relación al segundo de los elementos recogidos en la meta 17.2.-destinar entre el 0,15% y el 0,20% de la AOD a los Países Menos Adelantados (PMA)-, cabe señalar que la Comunidad de Madrid se encuentra actualmente dentro de esta horquilla, al orientar a este grupo de países el 17,4% de su AOD en 2019. No obstante, se trata de un porcentaje que también está por debajo de lo destinado a estos países por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas -que dirigen el 18,25% de su AOD a los PMA- y que Naciones Unidas insta a incrementar, preferiblemente, hasta un mínimo del 0,20%.

Al aumento experimentado por la AOD de la Comunidad de Madrid en estos últimos años ha contribuido sin duda la disposición de un Plan General de Cooperación para el Desarrollo vigente para el período 2017-2020¹⁰⁴, en sintonía con lo que recoge la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, aprobada en abril de 1999. En este sentido, se han cumplido las previsiones presupuestarias establecidas en este documento de planificación estratégica, aunque, como desde un inicio se señaló desde la Red de ONGD de Madrid, se trataba de unas asignaciones presupuestarias poco ambiciosas, especialmente si se tenía en cuenta el bajo punto del que se partía cuando se aprobó.

Este limitado presupuesto asignado a la AOD ha lastrado hasta la fecha la posibilidad de desarrollar varias de las líneas de acción prioritarias que la Comunidad de Madrid fijó en su Plan General, como hacer de la cooperación para el desarrollo una “política consensuada”; “establecer unas bases sólidas para la recuperación de la AOD que permita a la Comunidad de Madrid volver a ocupar una posición destacada como donante, acorde con la importancia de la economía madrileña”; promover la recuperación en los ámbitos de especialización donde la Comunidad de Madrid “pueda aportar un valor añadido”; lograr “una mayor implicación de la ciudadanía” en esta política; o recuperar el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (Comunidad de Madrid, 2017). En lo que se refiere a esto último, hay que destacar que este órgano volvió a activarse en 2018, tras su eliminación en 2013, pero está aún en proceso de convertirse en un mecanismo más ágil y operativo, para lo que se han creado diversas comisiones de trabajo.

104. En el momento de la publicación de este artículo se ha anunciado la aprobación del Plan General de Cooperación 2022-2024, pero aún no está publicado.

Contexto de pandemia, agenda 2030 y cooperación para el desarrollo

Como es sabido, el nuevo contexto generado por la pandemia de COVID-19 ha agudizado las necesidades ya existentes y ha hecho emerger otras nuevas demandas, conformando un complicado panorama para la promoción del desarrollo a escala internacional. Según estimaciones de Naciones Unidas y del Banco Mundial la pobreza extrema se habría incrementado entre 88 y 115 millones en 2020, lo que situaría el número total de personas que viven en situación de pobreza extrema entre los 703 y los 729 millones de personas. Se asiste, pues, a la primera vez que aumenta la pobreza extrema en los últimos 20 años, a la vez que se han intensificado las desigualdades existentes tanto entre países como en su interior. Además, en torno a la mitad de las personas que viven bajo esta situación de pobreza son niños y niñas.

Pese a estas y otras complicaciones añadidas que, sin duda, la pandemia está generando para la consecución de los ODS, la crisis provocada por la COVID-19 también debiera reforzar la necesidad de disponer y avanzar en una agenda de desarrollo compartida, dándole si cabe más sentido a los propósitos de la Agenda 2030 y al fortalecimiento de las políticas de cooperación para el desarrollo, con el fin de poder afrontar los retos que se avecinan para las próximas décadas.

En su borrador de *Plan General de Cooperación 2022-2024*, la Comunidad de Madrid señala que este nuevo contexto obligará a revisar las prioridades de trabajo, siendo necesario abrir o profundizar algunas líneas de cooperación con países especialmente afectados por la pandemia y que no necesariamente coinciden con la tradicional clasificación por nivel de renta de los países. En este sentido, la Comunidad de Madrid ha respaldado la Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19, elaborada en junio de 2020, aportando 100.000 euros para la prioridad 1 ("salvar vidas, reforzar los sistemas públicos de salud") y prevé fortalecer este apoyo con una mayor asignación presupuestaria, en particular en el ámbito de la acción humanitaria y la ayuda de emergencia¹⁰⁵.

La cooperación de la Comunidad de Madrid: algunas líneas de acción prioritarias en el futuro

La finalización de la vigencia del Plan General 2017-2020 y la necesidad de aprobar un nuevo Plan General para el siguiente cuatrienio abren sin duda una ventana de oportunidad para fortalecer la cooperación madrileña y corregir buena parte de los problemas y deficiencias señalados. Este nuevo Plan General (previsto para el periodo 2021-2024) está actualmente en proceso de elaboración, existiendo ya un borrador que ha recibido el informe favorable del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (Recuadro 1).

105. Comunidad de Madrid (2021): Borrador del Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2022-2024, Comunidad de Madrid.

Recuadro 1. La infancia en el borrador de Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2021-2024)

Al igual que sucedía con el Plan General anterior, el trabajo por la protección y la garantía de los derechos de la infancia debiera ser un eje de trabajo clave para avanzar en buena parte de los propósitos contemplados por el nuevo Plan General 2021-2024. De manera específica, cabe señalar diversas partes de este documento donde se alude de manera explícita a la infancia. En primer lugar, la infancia aparece dentro de los principios que se señala que orientarán la política de cooperación de la Comunidad de Madrid. Aquí aparece en el principio relativo a “Enfoque de Género en Desarrollo”, donde se señala la necesidad de avanzar en el empoderamiento de mujeres y niñas para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, así como de apoyar proyectos orientados a mejorar los derechos y la igualdad de oportunidades de mujeres y niñas; en el principio de “Trabajo decente y no explotación”, donde se señala que será especialmente relevante el compromiso de los nuevos actores económicos que la Comunidad de Madrid pretende incorporar a su política de cooperación; y, por último, en el principio de “Respeto a la diversidad cultural”, donde se señala que se pondrá especial atención a los derechos de las mujeres y las niñas.

En segundo lugar, la infancia aparece también mencionada dentro del apartado dedicado a “Objetivos de Gestión y líneas de acción”, donde se alude a la necesidad de conformar alianzas multiactor que estén sustentadas sobre diversas agendas de desarrollo, entre ellas las referidas a trabajo decente y no explotación infantil.

Por último, puede aludirse a la incorporación de la infancia en el apartado dedicado a “Innovación: instrumentos, actores y alianzas”, donde se contempla la necesidad de dedicar una parte de los recursos de cooperación a cuestiones como proyectos de salud materno infantil, retención de las niñas en el sistema escolar o la lucha contra los matrimonios precoces.

Fuente: Comunidad de Madrid (2021)

Dentro del marco definido por este nuevo Plan General, y teniendo en cuenta las demandas realizadas por los diversos actores implicados en la cooperación madrileña, se podrían destacar cinco líneas de acción que debieran ser prioritarias en los próximos años para tratar de reforzar la política de cooperación de la Comunidad de Madrid y hacer de ella un instrumento más eficaz en su contribución a los ODS.

En primer lugar, será necesario incrementar los fondos destinados a AOD y fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la cooperación madrileña. El borrador del nuevo Plan General prevé alcanzar los 5 millones de euros en 2023 para situarse en 5,5 millones de euros en AOD en 2024. Aunque se trata de un aumento considerable, el bajo punto de partida del que se venía haría que esa cifra siguiera quedando lejos del 0,7% señalado, aunque lo acercaría en mayor medida a lo registrado por aquellas Comunidades Autónomas que están realizando un mayor esfuerzo en la materia. Al tiempo, la articulación de políticas de cooperación de mayor calidad -y, por tanto, más eficaces y con mayor capacidad de promover el desarrollo en los países socios- requiere hacer una apuesta por reforzar los recursos humanos, técnicos e institucionales disponibles para el despliegue de esta política, con el fin de poder consolidar a la cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid como una verdadera política pública en sentido amplio. Solo la concurrencia de ambos factores -el cuantitativo y el cualitativo- podrá permitir a la Comunidad de Madrid recuperar “una posición destacada como donante,” tal y como recoge en su Plan General 2017-2021.

En segundo lugar, dado el elevado número de donantes que concurren en el sistema de cooperación, diversos consensos internacionales apuntan a la necesidad de que cada donante trate de poner en marcha una cierta especialización, identificando en qué países y sectores puede realizar aportaciones más relevantes y concentrando en ellos su tarea. Se trata, por tanto, de evitar dispersiones y solapamientos que afectan a la eficacia conjunta de la ayuda al desarrollo, y consolidar una política de cooperación centrada en el valor añadido de cada donante. Esto requiere un esfuerzo previo de diagnóstico e identificación de aquellos ámbitos en los que se posee ciertas ventajas comparativas, para después poder ponerlas al servicio del desarrollo de los países socios. En el caso de la Comunidad de Madrid, el borrador del Plan General 2021-2024 alude a este esfuerzo por tener una ayuda más “concentrada, focalizada y especializada”. Sin embargo, aunque supone un avance doctrinal considerable y bien orientado, sería necesario profundizar más en este proceso, ya que todavía se identifican hasta 10 sectores prioritarios de trabajo, lo que puede resultar difícil de abarcar de manera eficaz y estratégica para un donante descentralizado.

Tabla 2. Sectores priorizados por el borrador Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2021-2024)

Pobreza y desigualdad
Salud
Educación
Derechos de las mujeres y las niñas
Desarrollo económico y productivo
Ciudades, territorio, municipalismo, servicios públicos y gobernanza subnacional
Cambio climático y sus efectos sobre el medio ambiente, las ciudades y las comunidades
Fortalecimiento institucional de países socios
Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global
Acción Humanitaria y Ayuda de Emergencia

Fuente: Comunidad de Madrid (2021)

En tercer lugar, la Comunidad de Madrid debiera situar a la infancia como un eje central de su política de cooperación, tanto con el fin de mejorar la situación de los derechos de los niños y niñas de los países socios, como por el impacto positivo que esto puede generar en otros sectores priorizados por la cooperación madrileña. En este sentido, es claro que la incorporación de un enfoque de trabajo que proteja los derechos de la infancia resultará crucial si la Comunidad de Madrid pretende avanzar en la consecución la Agenda 2030, particularmente en temas como la desnutrición infantil (ODS 2), la mortalidad materna e infantil (ODS 3), el acceso y la calidad de la educación (ODS 4), la igualdad entre niños y niñas (ODS 5), su acceso al agua (ODS 6), la erradicación del trabajo infantil (ODS 8) o en todo lo que tiene que ver con la atención a las personas refugiadas (ODS 16)¹⁰⁶. Unas problemáticas que, además, se han visto agravadas por la pandemia de COVID-19, que afecta de manera específica a la situación de los niños y niñas de los países socios de la cooperación de la Comunidad de Madrid. La incorporación de las directrices establecidas en la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española¹⁰⁷ -de ámbito estatal pero que interpela también a los gobiernos descentralizados-, se erige así en una tarea fundamental a acometer por parte de la política de cooperación de la Comunidad de Madrid en los próximos años.

En cuarto lugar, es preciso tener en cuenta que uno de los pilares en los que descansa la Agenda 2030 es la necesidad de articular alianzas *multiactor*, con la finalidad de poner a trabajar de manera conjunta a actores muy diversos: administraciones públicas, ONGD, empresas, universidades y otras formas diversas de organización de la sociedad civil, por señalar algunos de los más relevantes. Aunque su relevancia es transversal para lograr el conjunto de los objetivos que componen la agenda, es precisamente el ODS 17 el que se centra de manera más específica en esta tarea, al señalar en sus metas 17.16 y 17.17 la necesidad de “mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros” y de “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas¹⁰⁸”. La conformación de alianzas multiactor en el ámbito madrileño, capaces de capitalizar las capacidades y recursos que cada actor puede aportar en función de su naturaleza específica emerge, pues, como un reto de primer orden para mejorar la política de cooperación de la Comunidad de Madrid y su contribución al logro del ODS 17 en los próximos años.

En quinto lugar, cabe señalar que lo relativo a la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global adquiere un papel particularmente relevante para la consecución de la Agenda 2030 y, en concreto, del ODS 17¹⁰⁹. Como se ha señalado, la Agenda 2030 requiere la implicación activa de un amplio número de actores, entre los que cabe destacar a la propia ciudadanía. La conformación de una ciudadanía crítica, formada y sensibilizada con las cuestiones del desarrollo resulta un

106. VV.AA. (2017): V Plan Director de la Cooperación Española: una oportunidad para millones de niños y niñas. Acción Contra el Hambre-Educo-Entreculturas-Plan Internacional-Plataforma de Infancia-Proyecto Solidario-Save the Children-UNICEF-World Vision / VV.AA. (2021): Año Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil. Es el momento de actuar. Recomendaciones a la Cooperación Española. World Vision-UNICEF España-Educo-Coordinadora de ONGD España-Entreculturas-Proyecto Solidario.

107. MAEUEC (2015): Estrategia de Infancia de la Cooperación Española. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid.

108. § Naciones Unidas (2015): Naciones Unidas (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución A/RES/70/1, Nueva York, Asamblea de Naciones Unidas.

109. Además de en el ODS 17, sobre el que se centra este capítulo, la educación para el desarrollo sostenible se destaca en una de las metas del ODS 4 (meta 4.7)

elemento clave por varias razones. Por una parte, para ampliar la difusión y el conocimiento de la propia Agenda 2030. Un conocimiento de los ODS que, además, contribuirá a una mejor y más profunda comprensión -y un más probable apoyo- a las transformaciones y costes que la transición hacia el desarrollo sostenible y los ODS comportan. Y, por otra parte, también puede actuar como fuente de presión e incidencia para su cumplimiento hacia las respectivas administraciones públicas. Si a esto se le añaden las particulares potencialidades que los gobiernos descentralizados presentan en este ámbito -por su mayor cercanía con la ciudadanía- parece razonable considerar que la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global debiera desempeñar un papel especialmente destacado dentro de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid en los próximos años con el fin de contribuir a la consecución del ODS 17.

Por último, es conocido que la consecución de la Agenda 2030 trasciende a las capacidades de la política de cooperación para el desarrollo. El carácter integral y comprehensivo que caracteriza a los ODS hace necesario que el compromiso con el desarrollo no se circunscriba solo a la política de ayuda, sino que se amplíe al conjunto de la acción pública de la administración. Dicho de otro modo, de poco sirve trabajar por disponer de una política de ayuda muy robusta y eficaz si los impactos positivos logrados con esta política se ven cercenados con los efectos negativos que otras políticas pueden generar para las opciones de desarrollo de los países socios. Es el caso, por ejemplo, de la política comercial, la agrícola, la migratoria, el acceso a tecnologías, la deuda externa o la exportación de armas. Por esta razón, la Agenda 2030 ha incidido en la necesidad de mejorar la denominada Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) (meta 17.14), de modo que se identifiquen y corrijan aquellas colisiones que puedan producirse entre las diversas políticas este sentido y, en definitiva, que la visión del desarrollo informe al conjunto de las políticas públicas promovidas por un gobierno. Aunque en menor medida que a los Estados -por la naturaleza y relevancia de las competencias que tienen atribuidas-, los gobiernos descentralizados también están llamados a mejorar su CPD, poniendo atención en cuestiones como la contratación pública, la atención a personas migrantes y refugiadas, la internacionalización de sus empresas o su política medioambiental. Un reto que, por tanto, afecta a la Comunidad de Madrid, que debiera articular mecanismos que le permitan avanzar en este terreno si quiere incrementar la coherencia de sus políticas y estar en sintonía con el espíritu de la Agenda 2030 y, en particular, con el ODS 17.

Por otra parte, aunque estrechamente vinculado con esto último, sería necesario que, como han comenzado a hacer recientemente otras Comunidades Autónomas (como Cataluña, La Rioja, Navarra o País Vasco), la Comunidad de Madrid avanzara en la identificación, cuantificación y reporte de sus cifras del denominado *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. Se trata de una nueva métrica -complementaria, y no sustitutiva, de la AOD- impulsada por la OCDE con el fin de captar aquellos recursos oficiales orientados al desarrollo sostenible pero que, al

trascender los criterios de la propia ayuda, no quedan estadísticamente registrados. Aunque está pendiente de definirse, se espera que Naciones Unidas integre el TOSSD como uno de los indicadores a utilizar dentro del ODS 17, por lo que es importante que todas las administraciones públicas se sumen a este esfuerzo.

En definitiva, tras un amplio periodo caracterizado por la existencia de una política de cooperación para el desarrollo muy debilitada, aunque en lenta recuperación en los últimos años, la Comunidad de Madrid parece disponer ahora de una ventana de oportunidad para recuperar y fortalecer definitivamente esta política y hacer de ella un instrumento útil y eficaz para contribuir al ODS 17 y a la consecución de la Agenda 2030. Ello requerirá, en todo caso, no solo la existencia de un sólido compromiso con esta política en los próximos años, sino también introducir cambios profundos en su diseño y ejecución, con el fin de configurarse como una política en mayor sintonía con lo que en la actualidad demanda la agenda internacional y el trabajo por el desarrollo sostenible.

Los 5 grandes desafíos de la Comunidad de Madrid en la aplicación de la agenda 2030

Tal y como hemos visto en los diferentes artículos, desde la publicación del informe *Los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid*¹¹⁰, se han producido fenómenos de gran magnitud a nivel global, muchos de ellos sin precedentes, que también han impactado en nuestra región. Para hacer frente a las consecuencias de la crisis generada por la COVID-19, contamos con la mejor hoja de ruta posible: la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como indicaba el informe publicado en 2018, la Comunidad de Madrid tiene la oportunidad y la posibilidad de abordar los desafíos que obstaculizan el cumplimiento de todos los derechos para todos los niños y niñas que viven en la región. Si la Comunidad de Madrid quiere generar impactos positivos y duraderos en sus vidas, las recomendaciones recogidas en aquel informe siguen siendo válidas:

1. Establecer metas e indicadores concretos, medibles y ambiciosos en las políticas públicas, destinados al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y alineados con la Agenda 2030 y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Tal y como hemos visto en diferentes artículos, un nuevo ciclo de políticas regionales se inicia en 2022, y las futuras estrategias y políticas clave para la consecución de los derechos de la infancia, como el Plan de Salud Mental y Adicciones 2022-2024, el Plan General de Cooperación al Desarrollo 2022-2024 o el futuro Plan de Infancia, están a tiempo de incorporar metas ambiciosas que establezcan el rumbo de la acción del Gobierno regional, e indicadores que permitan hacer seguimiento de la eficacia e impacto de dichas políticas. Además, será recomendable que estas políticas clave generen las sinergias necesarias con algunas novedades estratégicas y legislativas a nivel estatal, como la Estrategia de Salud Mental y su Plan de Acción 2022-2024, o la futura Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, pendiente de trámite parlamentario.

110. <https://www.unicef.es/publicacion/los-derechos-de-la-infancia-y-la-adolescencia-en-la-comunidad-de-madrid-agenda-2030>

2. Incrementar la inversión pública en todos los niños y las niñas, sobre todo en los más vulnerables. Pocos indicadores reflejan mejor los avances de una sociedad que su capacidad para proteger el bienestar de los niños. Invertir en la infancia es asegurar la solidez económica, social y democrática en toda la región.

Además de garantizar recursos suficientes para hacer efectivas las políticas públicas destinadas a proteger los derechos de la infancia, es necesario analizar los presupuestos de las administraciones públicas en clave de infancia, identificando las partidas clave, el importe del gasto asignado a la infancia y la mayor o menor orientación del gasto presupuestario hacia el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas. Dicho análisis, que debe ser asumido y alentado por las administraciones autonómicas, debe estar orientado a la rendición de cuentas a la sociedad en general y a los niños y niñas en particular.

3. Diseñar y aplicar políticas públicas desde el enfoque de equidad, identificando y eliminando las barreras y ampliando la cobertura y accesibilidad de recursos y servicios.

En los últimos años hemos asistido al desarrollo de nuevos mecanismos europeos y nacionales destinados a reforzar la protección social, como la Garantía Infantil Europea o el Ingreso Mínimo Vital, entre otros. Se trata de una oportunidad para afrontar una reducción significativa del número de niños y niñas que viven en situación de pobreza y exclusión social en nuestra Comunidad. Para conseguirlo, es necesario desarrollar políticas complementarias a dichas herramientas, que cuenten con objetivos ambiciosos, recursos suficientes, que estén concebidas desde el enfoque de equidad y que pongan los derechos de los niños y niñas más vulnerables en el centro.

4. Promover mecanismos reales de participación para los niños, las niñas y los adolescentes en el proceso de implementación de la Agenda 2030. Los niños son titulares de derechos y actores clave de transformación social y política.

Si bien en los últimos años se han seguido consolidando mecanismos de participación a nivel local, y se han articulado procesos de escucha desde un número creciente de gobiernos locales, es necesario seguir abogando por hacer efectivo el derecho a la participación de la infancia y la adolescencia. Resulta fundamental seguir ampliando los canales y espacios de escucha a sus propuestas, la receptividad y la rendición de cuentas sobre las mismas por parte de las autoridades públicas locales, y articular mecanismos y espacios de participación efectiva también a nivel autonómico.









5. Generar un sistema de recopilación, gestión y calidad de datos e información desagregada a nivel autonómico y local, para tener un conocimiento de la

situación de la infancia y adolescencia más preciso y permanente, que permita hacer seguimiento y generar políticas más eficaces y con mayor impacto en los grupos vulnerables.

A pesar de los avances logrados en otros ámbitos, la gestión de datos actualizados y desagregados a nivel local sobre la situación de la infancia y la adolescencia sigue siendo una asignatura pendiente. Desde UNICEF seguimos recomendando a la Comunidad de Madrid la puesta en marcha de un Observatorio de Infancia que asuma las competencias de sistematizar, analizar y dar a conocer la situación y evolución de indicadores de infancia, cuestión de vital importancia para desarrollar políticas efectivas.

Panel de seguimiento del cumplimiento de los ODS en la Comunidad de Madrid

ODS	Indicador	Incidencia Madrid 2018	Incidencia Madrid 2022	Meta Madrid	Situación (respecto a los objetivos)	Evolución
ODS 1. Fin de la pobreza	Población infantil en riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE <18)	29% (2016)	25,1% (2020)	≤ 24% (2020) ≤ 10% (2030)		
	Población infantil en riesgo de pobreza relativa (60%)	26,2% (2016)	21,3% (2020)	≤ 20% (2020) ≤ 8% (2030)		
	Población menor de 18 años que vive en hogares con muy baja intensidad de trabajo	12,2% (2016)	3,6% (2020)	≤ 10% (2020) ≤ 5% (2030)		
	Población infantil que vive en hogares con privación material severa	5,7% (2016)	8,7% (2020)	≤ 4% (2020) ≤ 2% (2030)		
ODS 4. Educación de calidad	Tasa de abandono escolar	14,6% (2016)	10,0% (2020)	< 10% en 2020 < 5% en 2030		
	Tasa de escolaridad en el primer ciclo de Educación Infantil (0 a 2 años)	43,7% en 2015	50,3% en 2019	Promover el acceso universal a la enseñanza de 0 a 2 años, especialmente en los casos de niños y niñas en desventaja.		
	Gasto público en educación como % PIB	2,38% (2015) ¹¹¹	2,30% (2019)	3,5% en 2020 7% en 2030		
	Gasto público por alumno en centros públicos y concertados de educación no universitaria	3.857 € (2014)	4.159 € en 2018	4.842 € en 2020 6.500 € en 2025		

ODS 10. Reducción de las desigualdades	Ratio S80/S20 para la población de 0 a 17 años	10,2 (2016)	6,7 (2020)	≤ 8 (2020) ≤ 4 (2030)		
	Ratio RMI/renta per cápita mensual	0'20 (2015) ¹¹²	0'32 (2020)	0'50 (2030)		
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	100% de los niños y niñas tutelados menores de 6 años, en acogimiento familiar ¹¹³		140 niños y niñas menores de 6 años en acogimiento residencial, 82 de ellos menores de 3 años ¹¹⁴	0 niños y niñas entre 0 y 6 años en acogimiento residencial		
	Población menor de 18 años en acogimiento familiar en relación al total de menores acogidos	58,6% (2014)	60,59% (2020)	Niveles superiores al 70% en 2030		
ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	AOD (% sobre el presupuesto del gobierno autonómico) ¹¹⁵	0,01% (2016)	0,02% (2019)	0,25% en 2020 0,40% en 2025 0,70% en 2030		

111. Elaboración propia utilizando la estadística del gasto público en educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Contabilidad Regional del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

112. Informe Rentas Mínimas de Inserción, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

113. No se rellena la columna de seguimiento porque este indicador ha sido añadido en esta versión del cuadro de seguimiento, no aparecía en la primera versión, recogida en el informe publicado en 2018.

114. Boletín Estatal de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia

115. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



Para cada infancia

Quien quiera que sea.
Donde quiera que viva.
Cada infancia merece ser disfrutada.
Un futuro.
Una oportunidad justa.
Por eso, UNICEF está presente.
Para todos y cada uno de los niños.
Trabajando día tras día.
En más de 190 países y territorios.
Llegando a los más inaccesibles.
A los más alejados de la ayuda.
A los más excluidos.
Por eso estamos ahí hasta el final.
Y nunca nos rendimos.



para cada infancia

Edición y coordinación:

UNICEF Comité Madrid
C/ Mauricio Legendre 36, 28046 Madrid
madrid@unicef.es

Fotografía portada:

©UNICEF/ UN0349179/
PabloSchverdfinger

ISBN:

978-84-09-25049-3
Junio 2022

